



rijksuniversiteit
groningen

Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010

Resultaten van deelonderzoek 1 van de commissie-Samson:
Historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het
perspectief van het kind en de aan hem/haar verleende zorg

I Tekstgedeelte

Rijksuniversiteit Groningen, april 2012

Prof. dr. Jeroen J.H. Dekker (eindverantwoordelijk) in samenwerking met:
Mariette Amsing, Msc.
Drs. Ingrid van der Bij
Drs. Marieke Dekker
Prof. dr. Hans W.E. Grietens
Dr. Annemiek Harder
Drs. P. C.M. Koedijk
Dr. Sanne Parlevliet
Dr. Pauline Schreuder
Mandy Talhout Msc
Prof. dr. M.C. Timmerman

Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010

Resultaten van deelonderzoek 1 van de commissie-Samson:
Historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het
perspectief van het kind en de aan hem / haar verleende zorg

I Tekst

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	9
Preambule	11
1 Vraagstelling	13
1.1 Hoofdvraag	13
1.2 Vier thema's	14
1.2.1 Thema I: Institutionele geschiedenis van de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010	15
1.2.2 Thema II: Pedagogisch cultuur en veilige pedagogische omgeving	16
1.2.3 Thema III: Het kindperspectief	19
1.2.4 Thema IV: Toezicht en inspectie	20
2 De opzet van het onderzoek	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Methoden van onderzoek	23
3 Thema I: De Nederlandse jeugdzorg 1945-2010: veranderende jeugdzorg in een veranderende samenleving	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Veranderende jeugdzorg in een veranderende samenleving	32
3.3 De Nederlandse jeugdzorg in vijf dwarsdoorsneden: 1945, 1965, 1980, 1995 en 2010	40
3.3.1 Inleiding: fluctuaties in de omvang van de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010	40
3.3.2 De kindbescherming in de periode 1945-1965: een hecht verzuild systeem	43
3.3.3 De kindbescherming in de periode 1965-1980: turbulentie en sanering	52
3.3.4 De kindbescherming in de periode 1980-1995: na de crisis	59

3.3.5	De kindbescherming in de periode 1995-2010: naar een markt	67
3.4	Conclusie: van verzuimd systeem naar jeugdzorgmarkt	78
4	Thema II: Pedagogische cultuur en veilige pedagogische omgeving in de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010	81
4.1	Kinderen in de jeugdzorg	81
4.1.1	De populatie	82
4.1.2	De kenmerken leeftijd, sekse en etnische achtergrond	101
4.1.3	Redenen van uithuisplaatsing	111
4.2	Personeel en professionalisering	119
4.3	Pedagogische cultuur en behandeling	151
4.3.1	De pedagogische cultuur in de jeugdzorg: een internationale situering	152
4.3.2	Opvang, verzorging en behandeling	167
4.3.3	Seksuele cultuur in de jeugdzorg	199
4.4	Conclusie	218
5	Thema III: Het kindperspectief in de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010	228
5.1	Het kindperspectief in de residentiële zorg en de pleegzorg: een internationale situering	229
5.2	(Ex-)pupillen over gedwongen uithuisplaatsing in Nederland	233
5.3	Conclusie	266
6	Thema IV: Toezicht en inspectie	269
6.1	Vormen van toezicht en inspectie in de periode 1945-2010	270
6.2	De functionering van het externe toezicht	286
6.3	Extern toezicht, inspectie en verboden seksualiteit, 1945-2010	344

6.4	Kennis van toezicht op de werkvloer: informanten anno 2011	389
6.5	Toezicht vanuit de samenleving: de jeugdzorg en seksueel misbruik in de media	392
6.6	Conclusie	407
7	Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010: Slotbeschouwingen	413
8	Samenvatting	434

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport (bestaande uit deel I, tekst, en deel II, bijlagen) bevat de resultaten van deelonderzoek 1 van de commissie-Samson, namelijk een historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het perspectief van het kind en de aan hem / haar verleende zorg.

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het onderzoeksprogramma *Education in culture* van de Rijksuniversiteit Groningen door een onderzoeksteam bestaande uit Mariette Amsing, Msc., drs. Ingrid van der Bij, drs. Marieke Dekker, prof. dr. Hans W.E. Grietens, dr. Annemiek Harder, drs. P.C.M. Koedijk (verbonden aan Integis BV), dr. Sanne Parlevliet, dr. Pauline Schreuder, Mandy Talhout, Msc en prof. dr. Greetje Timmerman. Mijn grote dank gaat naar hen uit wegens hun grote inzet bij het onderzoek en bij de verslaggeving. Dank gaat ook uit naar Miriam Scheltens, Marja Kroeze-Veen en Herman van der Molen voor de administratieve ondersteuning en naar Miriam Scheltens voor het verzorgen van de lay-out.

Ik dank de oud-pupillen en (oud-)medewerkers van instellingen voor jeugdzorg die met ons over de geschiedenis van hun instelling en hun plaats daarbinnen – en daarmee over hun eigen geschiedenis – hebben willen spreken. Zeer erkentelijk ben ik de besturen van de OGH en LSG-Rentray en de Inspectie Jeugdzorg voor het openstellen van hun archieven en dhr. M. van Rijn, die behulpzaam was bij het opsporen van archieven binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dank gaat ook uit naar de (oud-)medewerkers van de Inspectie Jeugdzorg die met ons hebben willen spreken over de geschiedenis van hun inspectie en haar voorgangers.

Een woord van dank is er voor de begeleidingscommissie van dit onderzoek, bestaande uit prof. dr. P. de Rooy (voorzitter), prof. dr. H.E.M. Baartman, dr. P.C.M. Bakker, dr. I. Tames, dr. B. Vanobbergen en drs. Th. R.M. Willemse. De commissie-Samson dank ik voor het verstrekken van de onderzoeksopdracht.

Prof. dr. Jeroen J.H. Dekker,
Groningen, april 2012

Preambule

Dit rapport biedt de resultaten van een half februari 2011 gestart onderzoek naar een breed en omvattend onderwerp, namelijk de geschiedenis van de (gedwongen) jeugdzorg in Nederland sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog tot 2010. Deze periode van vijftien jaar wordt gekenmerkt door grote veranderingen binnen de jeugdzorg, waaronder juridische, pedagogische en ethische. Deze veranderingen vonden niet plaats binnen een vacuüm; ze werden in sterke mate bepaald door de grote maatschappelijke en culturele veranderingen waardoor deze tijd zich heeft gekenmerkt.

Ondanks de breedte van het onderzoeksonderwerp zijn door de toespitsing op de kindbescherming en de jeugdzorg belangrijke educatieve sectoren buiten het onderzoek gebleven. De opdracht van de commissie-Samson richt zich op onderzoek naar seksueel misbruik binnen de gedwongen jeugdzorg. De verantwoordelijkheid van de overheid strekt zich echter ook over andere terreinen uit. Zo dwingt sinds de invoering van de leerplicht in 1901 de overheid ouders om hun kinderen gedurende een groot, in de loop van de twintigste eeuw nog verder groeiend aantal jaren naar school te sturen en hen te onderwerpen aan het pedagogische regime van de school. Ook op scholen komt misbruik voor en is er, gezien de wettelijke leerplicht, verantwoordelijkheid van de kant van de overheid. Andere terreinen, zoals de gezondheidszorg en de gehandicaptenzorg, staan evenmin los van de verantwoordelijkheid van de overheid, zoals de daarvoor ingerichte inspecties laten zien. Ook in deze sectoren komt misbruik voor. Deze sectoren komen echter in dit verslag niet aan de orde. Dit rapport over deelonderzoek 1 geeft de bevindingen weer van het onderzoek naar de door de commissie-Samson gegeven vraagstelling. Deze beperkt zich tot de kindbescherming en de jeugdzorg.

Vraagstelling

1.1. Hoofdvraag

Deelonderzoek 1, een historische schets van de Nederlandse jeugdzorg¹, heeft als uitgangspunt de hoofdvraag van de startnotitie van de commissie-Samson: 'Hoe heeft de Nederlandse jeugdzorg zich tussen 1945 en 2010 ontwikkeld binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving? En wat betekende dit in het licht van seksueel misbruik?' (Startnotitie voor offertenummer 1, p. 2.) In genoemde startnotitie is deze hoofdvraag vervolgens uitgewerkt in de volgende tien deelvragen:

- Deelvraag 1: Welke kinderen kwamen terecht in de jeugdzorg (c.q. werden gedwongen geplaatst in instellingen en pleeggezinnen) (inclusief aantallen en aard van de opgelegde maatregelen)? Uit wat voor gezinnen kwamen zij?
- Deelvraag 2: Welke waren de redenen van plaatsing?
- Deelvraag 3: Hoe hebben de instituties zich ontwikkeld; welke instituties en actoren hebben deel uitgemaakt van het systeem van de jeugdzorg?
- Deelvraag 4: Hoe was de toerusting van de professionals en op welke manier heeft de professionalisering van de jeugdzorg plaatsgevonden?
- Deelvraag 5: Hoe werden de kinderen behandeld door de instellingen, pleeggezinnen en de verenigingen die uit naam van de overheid voor hen moesten zorgen?
- Deelvraag 6: Hoe hebben de veranderende normen en waarden (onder meer op het vlak van de seksualiteit) zich in de onderscheiden perioden vertaald in de praktijk van de jeugdzorg?
- Deelvraag 7: Hoe zag de cultuur van de hulpverlening er in de onderscheiden perioden uit in de jeugdzorg?

¹ De opdracht van de commissie-Samson richtte zich op de gedwongen jeugdzorg, d.w.z. jeugdzorg op basis van een civiel- of strafrechtelijke maatregel van de kinderrechter. Deze jeugdzorg werd vroeger meestal kindbescherming genoemd. Dit rapport is daarom vooral gewijd aan de geschiedenis van de kindbescherming. In de praktijk hielden en houden plaatsende instanties en residentiële instellingen en pleegzorg zich zowel met vrijwillige als onvrijwillige jeugdzorg bezig. Een deel van de resultaten van dit rapport betreft daarom ook de jeugdzorg in brede zin.

- *Deelvraag 8:* Hoe is gereageerd op signalen van ontevredenheid van kinderen en bij wie konden zij met hun zorgen terecht?
- *Deelvraag 9:* Hoe zag het toezicht op de zorg eruit? Wat was de rol van de kinderrechter en de gezinsvoogd en hoe vulden zij hun taak in de loop van de tijd in? Wat werd binnen de instelling of vereniging zelf afgehandeld en wat werd doorgespeeld aan een externe toezichthouder?
- *Deelvraag 10:* Wat hebben voorgaande vragen voor individuele kinderen betekend?

De bestudering van de geschiedenis van de Nederlandse jeugdzorg binnen dit deelonderzoek is onderdeel van het bredere onderzoek van de commissie naar seksueel misbruik in de jeugdhulpverlening. Het betreft hierbij zowel seksueel misbruik binnen een pedagogische relatie – door professionals binnen de kinderbescherming en door pleegouders ten opzichte van de hun toevertrouwde kinderen – als tussen leeftijdgenoten: van kinderen door kinderen. Hieronder volgt een uitwerking van de hoofdvraag in vier thema's met bijbehorende onderzoeksvragen. Deze sluiten aan bij de bovenvermelde deelvragen uit de startnotitie van de commissie-Samson.

1.2 Vier thema's

De vraagstelling raakt aan het mesoniveau van de Nederlandse jeugdzorg, het macroniveau van externe, maatschappelijke en culturele, factoren die van invloed waren op de ontwikkeling van de jeugdzorg, en het microniveau van de ervaring van de aan de overheid toevertrouwde kinderen. Dit onderscheid van het onderzoek in drie analyiseniveaus is de operationalisering van een belangrijk inzicht, namelijk dat de ontwikkeling van de Nederlandse jeugdzorg – en het perspectief van het kind daarbij – in het licht van seksueel misbruik niet goed is vast te stellen los van de het meest in het oog springende veranderingen binnen de Nederlandse samenleving en cultuur. Bij het maken van de historische schets van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector is de vraagstelling, gezien dit belang van analyse op drie niveaus, uitgesplitst in vier thema's (zie Figuur 1): (I) de geschiedenis van het systeem van de jeugdzorg 1945-2010 binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving (meso- en macroniveau), (II) de geschiedenis van de pedagogische cultuur in het licht van de

(mate van) veiligheid van de pedagogische omgeving (mesoniveau), (III) het perspectief van de (ex-)tehuis- en pleegkinderen (microniveau) en (IV) het toezicht op de jeugdzorg.

Figuur 1. Vier thema's

Ontwikkeling van de Nederlandse jeugdzorg tussen 1945 en 2010 binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving			
Thema I Institutionele geschiedenis van de Nederlandse jeugdzorg	Thema II Pedagogische cultuur en veilige pedagogische omgeving	Thema III Het kindperspectief	Thema IV Toezicht en inspectie
Veranderende jeugdzorg in een veranderende samenleving Vijf dwarsdoorsneden: 1945, 1965, 1980, 1995 en 2010	De kinderen in de jeugdzorg Het personeel en professionalisering De pedagogische cultuur	Het kindperspectief in internationale context (Ex-)pupillen over gedwongen ulthuisplaatsing in Nederland	Vormen van toezicht en inspectie De functionering van het toezicht Kennis van toezicht op de werkvloer Toezicht vanuit de samenleving

1.2.1 Thema I: Institutionele geschiedenis van de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010

De vraag naar de geschiedenis van de instituties van de jeugdzorg in het licht van de maatschappelijke en culturele ontwikkelingen sluit aan bij deelvraag 3 uit de startnotitie: Hoe hebben de instituties zich ontwikkeld; welke instituties en actoren hebben deel uitgemaakt van het systeem van de jeugdzorg?

De Nederlandse jeugdzorg zal in kaart worden gebracht, uitgaande van de in de startnotitie van de commissie-Samson gegeven periodisering (1945-1965-1980-1995-2010). Daarbij zal de volgende informatie worden gepresenteerd: 1. de in genoemde perioden bestaande tehuizen en instellingen voor pleegzorg; 2. de in genoemde perioden functionerende institutionele actoren (tegenwoordig ketenpartners genoemd), zoals de koepels, de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, de gezinsvoogdij-instellingen, de kinderrechter, de Voogdijraad (sinds 1956 Raad voor de Kinderbescherming), en recenter de AMK's, de BJZ's, de Inspectie, en de Centra voor Jeugd en Gezin.

Eerst wordt de situatie omstreeks de genoemde jaartallen in kaart gebracht. Vervolgens wordt de ontwikkeling tussen de dwarsdoorsneden gevolgd. Daarbij zal met name worden ingegaan op de in de tijd sterk wisselende capaciteit van de jeugdzorg, en de verhouding tussen residentiële jeugdzorg en pleegzorg.

Om de institutionele geschiedenis van de jeugdzorg in de context van cultuur en maatschappij te kunnen begrijpen zal tevens aandacht worden geschonken aan enkele maatschappelijke factoren, zoals de betekenis van verzuiling en ontzuiling voor de jeugdzorg en de veranderende ambities van de overheid met betrekking tot de jeugdzorg, inclusief de krimp en groei van het daarvoor bestemde budget. Het onderzoek naar deze derde deelvraag zal resulteren in kennis over de tijdgebonden opvattingen en praktijken over ingrijpen door middel van kinderbeschermingsmaatregelen met gedwongen uithuisplaatsing als gevolg.

1.2.2 Thema II: Pedagogische cultuur en veilige pedagogische omgeving

De kinderbescherming is opgericht om kinderen te beschermen. Sinds de kindervetten van 1905 nam de overheid de verantwoordelijkheid op zich om, indien noodzakelijk volgens de rechter, kinderen uit een onveilige omgeving weg te halen en veiligheid te bieden binnen kindertehuizen en pleegezinnen. De kinderbescherming moet dus uit de aard der zaak veiligheid bieden. Wanneer dan blijkt dat seksueel misbruik, wat behoort tot een van de ernstigste inbreuken op de veiligheid van een kind, binnen de kinderbescherming voorkwam, is dat een zware inbreuk op de hoofdtaak van de kinderbescherming: kinderen beschermen. Dit tweede thema gaat over de beschermende taak van de kinderbescherming: het bieden van veiligheid. Het richt zich op de ontwikkeling van de pedagogische cultuur in het licht van een al dan niet veilige pedagogische omgeving binnen de tehuizen en in de pleegezinnen. Verschillen in pedagogische cultuur binnen tehuizen worden onder meer bepaald door de mate van controle, toezicht, en machtsverschillen. Algemeen wordt aangenomen dat bij seksueel misbruik machtsverschillen een grote rol kunnen spelen, zowel bij misbruik door volwassenen als door groepsgenoten (Barter, Renold, Berridge & Cawson, 2004; Huybrechts, 2004; Colton & Vanstone, 1996; Gallagher, 2000; Barlow, 2000). Ook anderen factoren kunnen een rol spelen, zoals de in de loop der tijd wijzigende omvang van de leefgroep (Dekker, 1985), de samenstelling van de leefgroep (horizontaal of verticaal, gemengd of niet gemengd naar sekse), de houding en vaardigheden van de groepsleiding, en de rol van de directie. Casestudie-onderzoek is nodig om deze specifieke factoren in kaart te brengen.

Pleeggezinnen kennen, als ‘normale’ gezinnen, een andere pedagogische cultuur dan tehuizen. Overigens worden kinderen nogal eens overgeplaatst van tehuis naar pleeggezin, of omgekeerd. Een deel van de kinderen heeft dus ervaringen met beide vormen van jeugdzorg. Bij de typering van de pedagogische cultuur van de

pleeggezinnen zal worden aangesloten bij de literatuur over risicofactoren met betrekking tot seksueel misbruik binnen gezinnen. De literatuur over kindermishandeling geeft al sinds 1962 (Kempe, 1962) aandacht aan mogelijke pathologie bij de ouders en in het gezinssysteem als risicofactor. Risicofactoren van seksueel misbruik in pleeggezinnen dienen te worden gezocht op het niveau van gezin, pleegouder(s) of pleegkind. Kenmerken van pleeggezinnen die de kans op misbruik verhogen zijn onder andere het ‘kluwen’-gehalte van het gezin – men zit dicht op elkaar en is nauw met elkaar verbonden waardoor problemen niet snel naar buiten komen – sociaal isolement, gebrekkige affectieve communicatiepatronen en beperkte gedragscontrole van en door de gezinsleden. Risicokenmerken bij sommige pleegouders zijn onder andere ervaringen van misbruik in de eigen jeugd, een beladen opvoedingsgeschiedenis, psychopathologische persoonlijkheidsstructuur en perverse seksuele interesses. Risicokarakteristieken bij pleegkinderen kunnen zijn slachtofferschap van misbruik in de thuissituatie, geringe weerbaarheid, laag zelfbeeld, onvoldane behoefte aan affectie, angst voor het verlies van de liefde van de pleegouders en ontwikkelingsproblemen. Er zal worden gekeken in hoeverre binnen de jeugdzorg aan zulke risicofactoren bij pleegouders en pleegkinderen aandacht is geschonken bij de screening van pleegouders (Biehal & Parry, 2010; Hobbs & Hobbs, 1999; Bancroft & Silverman, 2002; Belsky, 1984; Maccoby & Martin, 1983; Clemens Schröner, 1952; Deijker, et al. 1995; Sidebotham & Golding, 2001; Sternberg, Lamb, Guterman & Abbott, 2006; Straus & Savage, 2005; May-Chahal & Cawson, 2005).

Voor nader inzicht in de ontwikkeling van de pedagogische cultuur in instellingen en pleeggezinnen in verband met een veilige pedagogische omgeving wordt ingegaan op drie onderwerpen: 1. kenmerken en achtergronden van kinderen in de jeugdzorg; 2. personeel en professionalisering; 3. pedagogische cultuur (inclusief seksuele cultuur).

1. Het onderwerp kenmerken en achtergronden van kinderen in de jeugdzorg sluit aan bij de door de commissie-Samson geformuleerde deelvragen 1 en 2 (deelvraag 1: Welke kinderen kwamen terecht in de jeugdzorg (c.q. werden gedwongen geplaatst in instellingen en pleeggezinnen) (inclusief aantallen en aard van de opgelegde maatregelen)? Uit wat voor gezinnen kwamen zij?; deelvraag 2: Welke waren de redenen van plaatsing?.

Er was in de periode 1945-2010 sprake van een cyclische ontwikkeling van het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen met, na een sterke groei in de jaren vijftig van vooral het opleggen van de maatregel OTS een sterke teruggang in de jaren

zeventig, gevolgd door herstel van de aantallen vanaf het einde van de jaren tachtig (Dekker, 2007a). Deze cyclische ontwikkeling duidt op een wisselende behoefte aan staatsinterventie bij kinderbescherming – met als meest verregaande interventie het uit huis plaatsen van kinderen. Ook duidt deze ontwikkeling op een veranderende acceptatiegraad van kinderbeschermingsmaatregelen, die in de jaren zestig, zeventig en begin jaren tachtig sterk afnam.

2. Het onderwerp personeel en professionalisering sluit aan bij deelvraag 4: Hoe was de toerusting van de professionals en op welke manier heeft de professionalisering van de jeugdzorg plaatsgevonden? Ten aanzien van de belangrijkste institutionele spelers, zoals de kinderrechter, de Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming, de residentiële jeugdzorg, de pleegzorg, later ook de Bureaus Jeugdzorg, wordt gekeken naar de volgende vier deelonderwerpen: a. vermindering van de invloed van vrijwilligers; b. groei van nieuwe beroepen binnen de jeugdzorg; c. introductie van nieuwe, door de ontwikkeling van de psychologie, psychiatrie en (ortho-)pedagogiek gestimuleerde, methoden en procedures bij diagnostiek en behandeling, zoals het werken met protocollen, met name vanaf de jaren tachtig; d. de impact van professionalisering op het werken met specifieke methoden en procedures met betrekking tot veiligheid en preventie van seksuele intimidatie en misbruik.

3. Het onderwerp pedagogische cultuur sluit aan bij de deelvragen 5, 6, 7 en 8 uit de startnotitie (deelvraag 5: Hoe werden de kinderen behandeld door de instellingen, pleeggezinnen en de verenigingen die uit naam van de overheid voor hen moesten zorgen?; deelvraag 6: Hoe hebben de veranderende normen en waarden (onder meer op het vlak van de seksualiteit) zich in de onderscheiden perioden vertaald in de praktijk van de jeugdzorg?; deelvraag 7: Hoe zag de cultuur van de hulpverlening er in de onderscheiden perioden uit in de jeugdzorg?; deelvraag 8: Hoe is gereageerd op signalen van ontevredenheid van kinderen en bij wie konden zij met hun zorgen terecht?).

Er zal worden gekeken of en in welke mate bij de heropvoeding en behandeling binnen de bestaande pedagogische cultuur rekening werd gehouden met de specifieke achtergrond van de kinderen met het oog op een veilige pedagogische situatie en het tegengaan van risico op mishandeling, seksuele intimidatie en seksueel misbruik, vergelijk de toenemende aandacht voor kindermishandeling (Dekker, 2010b). Daarbij is ook aandacht voor de vraag of kinderen en jeugdigen gebruik konden maken van een klachtenprocedure, of deze procedure bekend was bij zowel pupillen als personeel en of er op signalen van ontevredenheid werd gereageerd. Met betrekking tot de ontwikkeling

van de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg wordt gekeken naar de invloed van de buitenwereld. Een van de meest in het oog springende manifestaties van de veranderende cultuur van de jaren zestig was de verandering van de seksuele moraal (Röling, 2003). Deze was aanvankelijk, in de periode van de verzuiling, zeer strikt maar werd als gevolg van de seksuele revolutie in de jaren zestig vrijer. Vanaf midden jaren tachtig kwam er toenemende aandacht voor de keerzijde van deze vrijheid. Onderzocht zal worden wat de ontwikkeling van de seksuele moraal betekende voor de jeugdzorg met betrekking tot het omgaan met seksualiteit en seksuele intimidatie, c.q. seksueel misbruik en of een veilige omgeving met betrekking tot seksueel misbruik in de jaren vijftig anders werd gepercipieerd dan begin jaren zeventig, en die weer anders dan tegenwoordig, met grotere nadruk op de verschijnselen kindermishandeling, seksuele intimidatie en seksueel misbruik.

1.2.3 Thema III: Het kindperspectief

Centraal staat de vraag in welke mate aan de jeugdzorg toevertrouwde kinderen de hun opgelegde pedagogische omgeving als veilig of als onveilig hebben ervaren, in het bijzonder met het oog op (seksuele) intimidatie, mishandeling en seksueel misbruik. In dit thema wordt het perspectief van ex-tehuis- en ex-pleegkinderen onderzocht. Terwijl het belang van het kind sinds 1905 de in de wet vastgelegde rechtvaardiging is voor uit huis plaatsing, is de stem van kinderen vaak afwezig in de beschikbare bronnen. Daarom zal ook gebruik worden gemaakt van *oral history* interviews. In de startnotitie is de laatste deelvraag, 10, gewijd aan het kindperspectief: Wat hebben voorgaande vragen voor individuele kinderen betekend? In dit kader worden drie vragen gesteld. Ten eerste: hoe kijken ex-tehuis- en ex-pleegkinderen zelf naar hun gedwongen uithuisplaatsing en de cultuur van de hulpverlening? Ten tweede: wat vinden ex-tehuis- en ex-pleegkinderen van de wijze waarop met klachten over hun veiligheid, mishandeling, seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de jeugdzorg werd omgegaan? In dit kader wordt ook gekeken in welke mate de invoering van specifieke kinderrechten op basis van het internationaal verdrag van de rechten van het kind (IVRK) heeft geleid tot meer aandacht voor het perspectief van het kind en voor meer veiligheid. Ten derde: vonden deze kinderen zichzelf, later terugkijkend, kwetsbaar of werden ze kwetsbaar als gevolg van de uithuisplaatsing? Interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat de relationele en psychosociale problematiek van uit huis geplaatste kinderen vaak een grote complexiteit kent en dat veel kinderen een geschiedenis van geweld of verwaarlozing kennen. Met name de

trauma- en gehechtheidstheorie leren ons dat de gevolgen van het leven in een problematische thuissituatie zwaar, blijvend en pervasief kunnen zijn en aanleiding kunnen zijn tot vele ernstige gedrags- en emotionele problemen.

1.2.4 Thema IV: Toezicht en inspectie

Het thema toezicht en inspectie sluit aan op deelvraag 9 (Hoe zag het toezicht op de zorg eruit? Wat was de rol van de kinderrechter en de gezinsvoogd en hoe vulden zij hun taak in de loop van de tijd in? Wat werd binnen de instelling of vereniging zelf afgehandeld en wat werd doorgespeeld aan een externe toezichthouder?).

In verband met de vraag naar de ontwikkeling van het toezicht op de jeugdzorg zal worden geanalyseerd op welke wijze de verschillende toezichthouders, zoals het Algemeen College van Toezicht, de Directie Kinderbescherming, de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming/Inspectie Jeugdzorg, maar ook andere instanties zoals de kinderrechter en de Raden voor de Kinderbescherming, in de periode 1945-2010 hun taak invulden. Daarbij zal ook worden gekeken naar toezicht op individuele casussen, zowel in de residentiële jeugdzorg als in de pleegzorg, tot 1995 een taak van de kinderrechter. Er zal ten eerste gekeken worden naar de soorten toezicht en inspectie en naar de regie van de inspectie, met aandacht voor de verhouding tussen staat en particulier initiatief. Ten tweede zal worden gekeken naar de onderwerpen waaraan men bij het toezicht en de inspectie aandacht schonk. Ten slotte wordt het feitelijk uitgevoerde toezicht geanalyseerd, met name bij de in het onderzoek opgenomen casestudies. Bij onderzoek naar toezicht en inspectie zal de aandacht zich toespitsen op de vraag of, hoe en sinds wanneer dit toezicht speciale aandacht ging besteden aan de ontvankelijkheid van de sector voor signalen van onveiligheid, in het bijzonder ten aanzien van seksuele intimidatie en misbruik.

Naast wettelijk geregelde vormen van inspectie en toezicht bestond en bestaat er ook zogeheten informeel toezicht via reacties vanuit de buitenwereld, met name door middel van de landelijke pers, op incidenten van seksueel misbruik. De vraag naar de mogelijke werking van zulk toezicht via reacties op gevallen van seksueel misbruik sluit eveneens aan bij deelvraag 9.

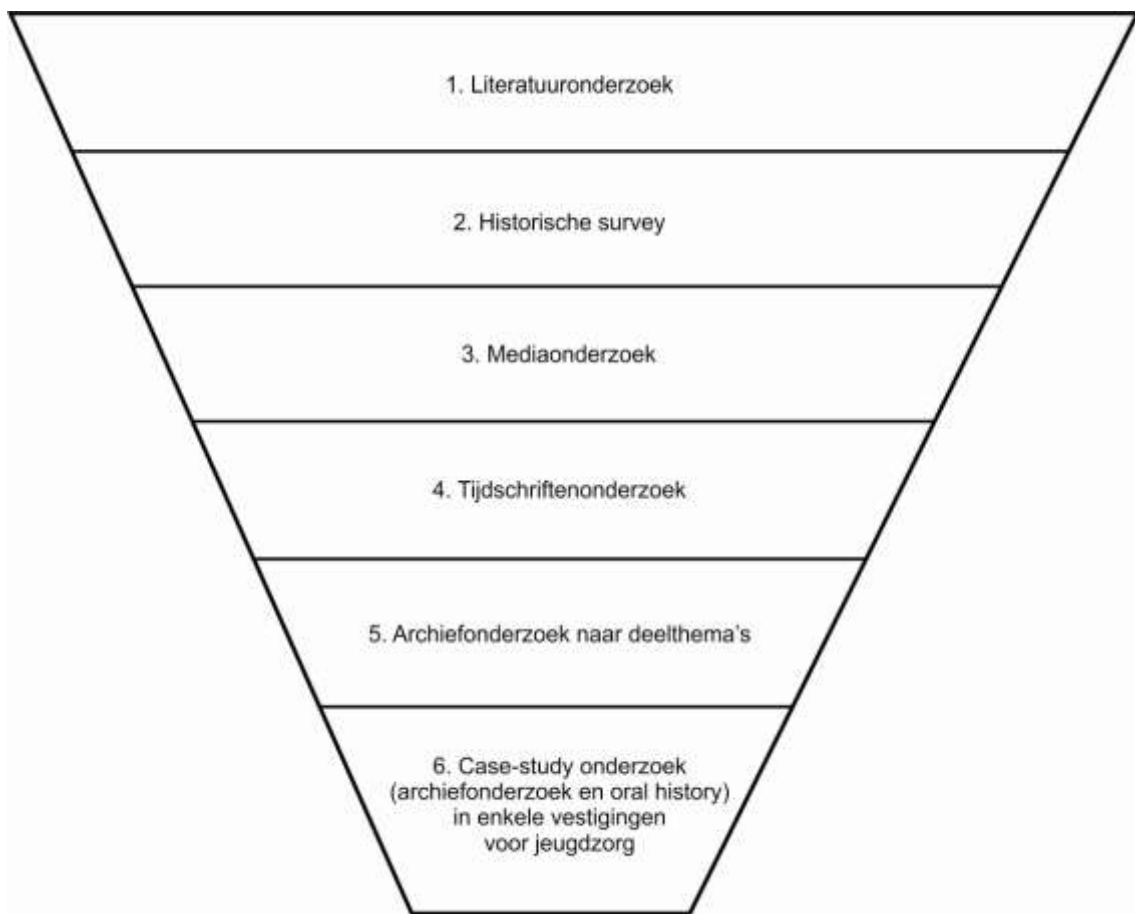
De opzet van het onderzoek

2.1 Inleiding

In deze inleiding schetsen we de multidisciplinaire opzet van het onderzoek en gaan we in op de gekozen aanpak via het trechtermodel. In paragraaf 3.2 volgen de te hanteren methoden van onderzoek.

De probleemstelling van dit onderzoek bestrijkt verschillende vakgebieden. Daarom wordt dit onderzoek multidisciplinair opgezet met een gecombineerde expertise van geschiedenis van opvoeding en sociale en culturele geschiedenis, jeugsociologie, seksuologie, pedagogiek, orthopedagogiek, ontwikkelingspsychologie en psychopathologie. Als methoden van onderzoek zullen worden gehanteerd: literatuuronderzoek, tijdschriftenonderzoek, de historische survey, media-onderzoek, en case studie-onderzoek op basis van archiefonderzoek en *oral history*. Deze combinatie van verschillende dataverzamelingmethoden wordt methodische triangulatie genoemd. Door het benaderen van het object van onderzoek vanuit verschillende methodische hoeken kan een vollediger beeld worden verkregen dan wanneer slechts één methode van dataverzameling zou zijn gekozen.

Figuur 2. Het trechtermodel



Het onderzoek, gericht op de genoemde tien deelvragen en de daaruit ontwikkelde thema's, beoogt inzicht te bieden in de lange-termijngeschiedenis van de jeugdzorg vanaf 1945. Het is in dit kader niet mogelijk om alle instellingen die deel uitmaakten van deze geschiedenis diepgaand te onderzoeken. Om toch een verantwoord beeld te krijgen van zowel de algemene ontwikkelingen als de praktijk op de werkvloer is gekozen voor een onderzoek via het trechtermodel.

Allereerst is het systeem van de jeugdzorg als geheel onderzocht door middel van een historische survey. Daarbij werd informanten uit in beginsel alle instellingen voor residentiële jeugdzorg en pleegzorg gevraagd naar hun opvattingen over de jeugdzorg van hun instelling, te beginnen met het heden en dan terugkijkend naar het verleden. Het zoeklicht naar het verleden beperkte zich bij de meeste informanten tot de laatste tien jaar. Voor een beeld van de jeugdzorg als geheel gedurende de gehele periode van zestig jaar moest dus naar een andere methode worden gezocht. Daarom is,

ten tweede, met behulp van een variëteit aan schriftelijk bronnenmateriaal een reconstructie gemaakt van de belangrijkste kenmerken van de institutionele geschiedenis van de jeugdzorg rondom een vijftal door de commissie genoemde cesuren, namelijk 1945, 1965, 1980, 1995 en 2010. Ten derde is voor de jeugdzorg als geheel onderzoek gedaan naar de pedagogische cultuur en de mate van veiligheid. Door middel van literatuuronderzoek, waaronder ook vaktijdschriften voor personeel werkzaam in de kinderbescherming, is allereerst de achtergrond van de kinderen in kaart gebracht en is gekeken naar de positie en professionalisering van het personeel. Vervolgens is, opnieuw door middel van literatuuronderzoek, ingegaan op de pedagogische cultuur en de wijze van zorg en behandeling. Aparte aandacht is gegeven aan de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg. Ten vierde is, door middel van archiefonderzoek naar de verschillende inspecties, een analyse gemaakt van het systeem van toezicht en inspectie gedurende de periode 1945-2010. In aansluiting op deze vraag naar toezicht werd, ten vijfde, onderzoek gedaan naar de mogelijke rol van informele toezichthouders uit de samenleving door middel van media-onderzoek in een aantal landelijke dagbladen. Daarbij werd nagegaan hoe bericht werd over seksueel misbruik binnen de jeugdzorg.

Bovenstaande methoden van onderzoek richtten zich op de jeugdzorg als geheel. Voor verdieping van het inzicht in de ontwikkelingen is daarom, ten zesde, onderzoek uitgevoerd op vestigingsniveau binnen een vijftal casestudies over residentiële jeugdzorg en pleegzorg. Dit onderzoek bestond uit archiefonderzoek en oral history interviews met ex-pupillen en medewerkers.

2.2 Methoden van onderzoek

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gehanteerde methoden van onderzoek binnen dit retrospectieve onderzoek naar de Nederlandse jeugdzorg volgens het trechtermodel: 1. de historische survey, 2. documenten- en literatuuronderzoek naar de institutionele geschiedenis van de jeugdzorg, 3. literatuur- en vaktijdschriftenonderzoek naar pedagogische cultuur en veiligheid, 4. archiefonderzoek naar extern toezicht en inspectie, 5. Media-onderzoek in de landelijke pers, en 6. casestudie-onderzoek door middel van oral history interviews en archiefonderzoek op vestigingsniveau.

1 De historische survey

De historische survey werkte als een langzaam zwakker wordend zoeklicht naar het verleden, uitgevoerd over de gehele breedte van de jeugdzorg. De resultaten geven vooral een indruk van het systeem van de jeugdzorg in de laatste tien jaar. Hieronder wordt ingegaan op de samenstelling van de vragenlijst en de procedure van het benaderen van de instellingen. In bijlage 2 zijn nadere gegevens te vinden.

De samenstelling van de vragenlijst

De survey is een vragenlijst die bestaat uit zestien samengestelde vragen in drie delen: vragen naar algemene gegevens over de instelling en de vestiging, vragen met betrekking tot de aard en de omvang van seksueel misbruik en vragen met betrekking tot het instellingsbeleid. De survey is gezamenlijk ontwikkeld en uitgezet voor de deelonderzoeken 1 en 4. De digitale vragenlijsten werden opgezet in het programma voor elektronische vragenlijsten *Examine*. De binnengekomen vragenlijsten werden omgezet in Excel. Aan dit Excelbestand zijn de data van de schriftelijke vragenlijsten toegevoegd. Nadat alle vragenlijsten binnen waren is het Excelbestand omgezet in een Spss-databestand voor verdere verwerking. In de verslaggeving voor deelonderzoek 1 zijn de resultaten van de delen 1 (algemene gegevens) en 3 (instellingsbeleid) verwerkt (zie bijlage 2.1). Het eerste deel betrof vragen over de instelling en/of organisatie waar de respondent werkt. Het derde deel van de vragenlijst bestond uit vragen over het instellingsbeleid met betrekking tot preventie en aanpak van seksueel misbruik. Ten slotte werd in de vragenlijst een vervolgonderzoek aangekondigd onder een kleinere groep instellingen. Voor een overzicht van alle vragen verwijzen we naar bijlage 2.1. De vragen uit de survey werden afgeleid uit de eerste zes deelvragen van dit deelonderzoek, in paragraaf 1.1 besproken. De vragenlijst bevatte overwegend vragen met gesloten antwoordcategorieën, met daar waar nodig de optie ‘anders, n.l. ...’. Enkele vragen over het beleid van de instelling hadden een open antwoordmogelijkheid.

De procedure van benadering van de instellingen

In het kader van het onderzoek is de bovengenoemde vragenlijst gestuurd naar de instellingen binnen de jeugdzorg in Nederland die pleegzorg en/of residentiële jeugdzorg bieden. Via de *Sociale Kaart Jeugdzorg 2010*, het adressenbestand van Jeugdzorg Nederland alsmede onderzoek via de websites van de instellingen voor jeugdzorg werden tweehonderdzesenvijftig instellingen, zowel hoofdvestigingen als locaties/vestigingen, op hun contactadres benaderd. De vragenlijsten zijn zowel

verstuurd naar hoofdkantoren (directies, besturen) als naar alle vestigingen die tot een bepaalde instelling worden gerekend. Dit laatste maakte het mogelijk om antwoorden op de gestelde vragen op locatieniveau ofwel ‘op de werkvloer’ te verkrijgen.

2 Documenten- en literatuuronderzoek naar de institutionele geschiedenis van de jeugdzorg door middel van vijf dwarsdoorsneden (1945, 1965, 1980, 1995 en 2010)

Het onderzoek naar de vijf dwarsdoorsneden, circa 1945, circa 1965, circa 1980, circa 1995 en circa 2010, bevat informatie over de residentiële jeugdzorg en pleeggezinnen, waar kinderen en jeugdigen verbleven op grond van een civiele of strafrechtelijke kinderbeschermingsmaatregel. De data voor 2010 zijn tevens gebruikt voor het opzetten van de historische survey (zie hierboven) en de resultaten daarvan hebben bijgedragen aan kennis over de jongste geschiedenis van de jeugdzorg (in de periode tussen de laatste twee dwarsdoorsneden).

Conform het door de commissie-Samson gehanteerde criterium zijn die instellingen voor residentiële jeugdzorg geselecteerd, waar jeugdigen minimaal één nacht verbleven als gevolg van een maatregel van de overheid (voogdij, gezinsvoogdij, strafrechtelijke plaatsing). Dat sluit niet uit dat in deze instellingen ook jeugdigen zonder maatregel van kinderbescherming verbleven. Binnen de geselecteerde instellingen verbleven ook licht verstandelijk beperkte jeugdigen. Instellingen specifiek gericht op verstandelijk beperkte jeugd met uitsluiting van andere jeugdigen zijn echter conform het criterium van de commissie-Samson niet in het overzicht opgenomen. Om diezelfde reden bleven ook kinder- en jeugdpsychiatrische centra buiten beschouwing. Naast de vijf tabellen over de instellingen zijn vijf overzichten samengesteld over de instellingen en actoren, verantwoordelijk voor de plaatsing, of die daarbij een uitvoerende rol spelen, zoals de Voogdijraden, later de Raden voor de Kinderbescherming en de kinderrechter (bijlage 1.1).

Bij het samenstellen van deze overzichten zijn diverse bronnen gebruikt. De dwarsdoorsnede voor 2010 is gebaseerd op de *Sociale Kaart Jeugdzorg 2010* (2009). Deze gaat uit van de organisatie zoals neergelegd in de Wet op de Jeugdzorg van 2005. De daar gevonden gegevens zijn geverifieerd via gegevens op de websites van de instellingen. Opgenomen categorieën zijn onder meer multifunctionele instellingen, justitiële jeugdinstanties, instellingen voor residentiële jeugdzorg en instellingen voor pleegzorg. Tevens is een lijst samengesteld met instituties waarmee de jeugdige voorafgaand aan de plaatsing in contact kon komen, zoals de Raad voor de Kinderbescherming, de kinderrechters, Advies en Meldpunten Kindermishandeling, en

de Bureaus Jeugdzorg. Voor het overzicht van 1995 is uitgegaan van de *Sociale kaart Jeugdzorg 1996* en de daarin opgenomen lijst met instellingen voor residentiële jeugdzorg en pleegzorginstellingen.

Voor het overzicht van 1980 is uitgegaan van de *Gids voor hulpverlening jeugdigen* uit 1978. Deze losbladige band werd aangevuld tot 1992. Het valt dus niet uit te sluiten dat tussentijds tehuizen uit de gids zijn verwijderd die in 1980 nog wel, maar in 1992 niet meer bestonden. Men gooide de te verwijderen bladzijden namelijk weg om de gids *up to date* te houden. Instellingen worden naar plaats vermeld en zijn in het overzicht opgenomen wanneer was vermeld dat er voogdijpupillen, gezinsvoogdijpupillen of regeringspupillen (vallend onder het kinderstrafrecht) werden opgenomen of bij aanwezigheid van een goedkeuringsnummer van het ministerie van Justitie. Zo'n goedkeuringsnummer hield in dat justitiële plaatsing toegestaan was. Uit deze gids werden tevens gegevens over de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, de Raden voor de Kinderbescherming en de Centrales voor pleeggezinnen, opgericht in 1968, opgenomen.

Voor het overzicht van 1965 diende als bron de *Nationale gids voor kinderbeschermingscentra* van J. Dijkstal in de uitgaven van 1962 en 1969. Deze eveneens losbladige uitgave werd aangevuld tot 1977. Het valt ook bij deze gids niet uit te sluiten dat tehuizen die in 1965 nog bestonden, maar in 1977 niet meer, uit de gids zijn verwijderd. De selectie voor het overzicht gebeurde op dezelfde wijze als bij het overzicht voor 1980.

Het overzicht van 1945 is samengesteld met behulp van de *Lijst van aangesloten instellingen en gestichten bij het departement van justitie, rijkstucht- en opvoedingswezen* uit 1938, de *Gids van opvoedingsinrichtingen in Nederland* van A. Wink uit 1949 en *De Gids voor de rechterlijke macht en het rechtswezen in het Koninkrijk der Nederlanden* uit 1946, met informatie over de arrondissementsrechtbanken en voogdijraden. Naast het overzicht van Wink zijn aanvullende gegevens opgenomen uit Koekebakkers befaamde onderzoek naar verzorging en opvoeding in kindertehuizen, waarin hij aanvullende gegevens van de koepelorganisatie Nationaal Bureau voor Kinderbescherming presenteerde (Koekebakker, 1958, p. 21).

Er is in dit kader tevens nader onderzoek verricht naar het aantal kinderen dat in de periode 1945-2010 werd verzorgd in de residentiële jeugdzorg en de pleeggezinnen. De meest informatieve bron voor dit onderzoek werd gevormd door de verslagen van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, die lopen van 1955 tot en

met 1986. De publicaties van het CBS met betrekking tot de justitiële kinderbescherming, met overigens minder gegevens – er kan uit worden afgeleid hoeveel kinderen te maken kregen met een justitiële maatregel – zijn vanaf 1945 tot en met 1995 beschikbaar. Over de jaren 1945–1954 en de jaren 1987–2010 zijn daarnaast andere bronnen benut, waarnaar in de tekst wordt verwezen.

Voor het onderzoek naar de maatschappelijke context is beperkt literatuuronderzoek verricht naar de voor de geschiedenis van de kinderbescherming na 1945 zo belangrijke onderwerpen verzuiling en ontzuiling, welvaartsontwikkeling en overheidsbeleid. Voor het literatuuronderzoek is gebruikgemaakt van de volgende zoekmachines: EBSCO, Social Sciences Subject Area / CSA: Worldwide Political Science Abstracts Informa World (T&F) en de Digitale Bibliografie Nederlandse Geschiedenis.

3 Literatuur- en vaktijdschriftenonderzoek naar de pedagogische cultuur en veiligheid

Dit onderzoek had betrekking op de thema's kinderen in de jeugdzorg (populatie, kenmerken en achtergronden), professionalisering, pedagogische cultuur en behandeling, en seksuele cultuur in de jeugdzorg.

Voor het onderzoek naar populatie, kenmerken en achtergronden vormden de verslagen van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie, lopend van 1955 tot en met 1986, de meest informatieve bron. Voor de periode 1945-1995 waren publicaties van het CBS beschikbaar met gegevens over het aantal kinderen dat te maken kreeg met een justitiële maatregel. Over de jaren 1945-1954 en de jaren 1987-2010 zijn andere bronnen benut, waarnaar in de tekst wordt verwezen.

Voor de thema's professionalisering en pedagogische cultuur is gebruik gemaakt van wetenschappelijke publicaties, onderzoeksrapporten, publicaties van het CBS, SCP en WRR, publicaties van het ministerie van Justitie, en gedenkboeken van instellingen op het gebied van de Nederlandse jeugdzorg. Voor het zoeken naar relevante literatuur zijn een Nederlandstalige en een Engelstalige tabel met trefwoorden gemaakt. Deze werden door de onderzoekers gebruikt om binnen hun subthema literatuur te zoeken. Er werd gezocht in de volgende catalogi, databases en bronnen: EBSCO, Picarta, WorldCat, Digitale Bibliografie Nederlandse Geschiedenis. Ook werden diverse tijdschriften via het digitale tijdschriftenbestand doorzocht op relevante publicaties. Buitenlandse publicaties werden in de studie betrokken voor zover ze van belang waren voor een goed begrip van de Nederlandse ontwikkelingen. Het thema

professionalisering en beroep in de kinderbescherming en jeugdzorg is tevens onderzocht via een analyse van enkele belangrijke jeugdzorgvaktijdschriften die tezamen de gehele periode omvatten: *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* 1949 tot en met 1978; *SJOW* 1973-1983; *SJOW Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening* 1986-1989, *Tijdschrift voor Jeugdzorg en Jeugdwerk* 1989-1996; *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg* 1997-2007; *Jeugdbeleid* 2007-2010.

Onderzoek naar de seksuele cultuur bestond uit literatuuronderzoek, alsmede uit een analyse van jeugdzorgtijdschriften: *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, *De Koepel*, *Mozaïek*, *SJOW*, *SJWO Tijdschrift voor Hulpverlening*, *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening*, *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk*, *Jeugd & Samenleving* en *Tijdschrift voor de Sociale Sector*. Een uitvoerige verantwoording van de methode van analyse is te vinden in de bijlagen van deelrapport 4.

4. Archiefonderzoek naar extern toezicht en inspectie

Onderzoek naar toezicht en inspectie is verricht in het Nationaal Archief (archieven van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijks Tucht- en Opvoedingswezen), archieven van het ministerie van Justitie (de zogeheten A-dossiers en archieven van de Directie Kinderbescherming) plus archieven van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, later de Inspectie Jeugdzorg. Tevens zijn oral history interviews gehouden met een aantal sleutelfiguren (zie verder bijlage 3).

5 Media-onderzoek in de landelijke pers

Het media-onderzoek betreft een onderzoek naar de berichtgeving over incidenten binnen de jeugdzorg op het terrein van veiligheid, misbruik, mishandeling, en seksuele intimidatie en seksueel misbruik. Wegens de beperkte tijd voor het onderzoek konden niet alle media onderzocht worden. Er is gekozen voor enkele van de belangrijkste landelijke dagbladen omdat naar verwachting over aandachttrekkende berichtgeving in andere media, zoals opiniebladen en tv, ook in deze dagbladen wordt bericht. Er is gestreefd naar een spreiding van de signatuur (levensbeschouwelijke kleur en soort publiek). Daarom is gekozen voor drie landelijke dagbladen van verschillende kleur en signatuur: *NRC Handelsblad* (voortzetting van de *Nieuwe Rotterdams(ch)e Courant*, deze krant richt zich op een liberaal georiënteerd, intellectueel publiek), *Trouw* (opgericht als orthodox-protestantse verzetskrant, grotendeels gereformeerde achterban) en *Het Parool* (opgericht als sociaaldemocratische verzetskrant), mede vanwege de verschillende regionale versies die dit dagblad uitbrengt waardoor de krant een nauwe

verbinding heeft met het regionale nieuws. De laatste circa twintig jaargangen van deze dagbladen zijn beschikbaar via de digitale databank *LexisNexis* (Krantenbank). Dit maakte het mogelijk om met een uitgebreide zoekopdracht van primaire trefwoorden en verfijningen alle jaargangen te doorzoeken. Uit de treffers die deze zoekopdrachten opleverden zijn vervolgens de relevante berichten geselecteerd. Omdat geen van de drie landelijke dagbladen beschikt over een digitaal archief van de jaargangen voor de jaren negentig, is ervoor gekozen een pilot uit te voeren voor papieren jaargangen uit de peiljaren 1950, 1965 en 1980. Daarnaast is er een uitgebreide search gedaan in het digitale archief van het regionale dagblad de *Leeuwarder Courant*, dat wel de hele periode van het onderzoek bestrijkt. Bij het kiezen van deze trefwoorden is rekening gehouden met veranderingen in het taalgebruik met betrekking tot het onderwerp die tussen 1945 en nu hebben plaatsgevonden. Zo zijn termen als ‘seksueel misbruik’ en ‘seksuele mishandeling’ pas begin jaren tachtig in zwang gekomen en werd daarvoor meer gebruik gemaakt van termen als ‘ontucht’ en ‘(on)zedelijkheid’ (Vasterman, 2004). Bijlage 4 geeft een overzicht van de trefwoorden.

6 Casestudies

De casestudies, uitgevoerd door middel van archiefonderzoek en oral history interviews, bieden verdieping van het onderzoek op microniveau. Bij de selectie van de casestudies was het eerste criterium dat de instelling als jeugdzorginstelling actief was gedurende de gehele onderzoeksperiode, ten einde de instelling over de gehele periode te kunnen volgen. Daarnaast is gekeken naar criteria zoals levensbeschouwing, sekse van de pupillen, type instelling, de mate van intensiviteit van de behandeling, en de mate van voorkomen in gerapporteerde incidenten vanuit drie invalshoeken (via meldingen bij de commissie door ex-pupillen, via de survey door personeel, en via het media-onderzoek door de media/samenleving). Daarnaast moest de casus onderzoekbaar zijn; er moest voldoende archief aanwezig zijn en er moest toestemming verkregen zijn voor inzage ervan. De gekozen casussen zijn daardoor niet representatief; ze voldoen echter aan het criterium van variëteit en bieden verdieping op microniveau (Swanborn, 2008; George & Bennett, 2004; Flyvbjerg, 2006). Leidraad bij het casestudie-onderzoek vormde een matrix van instellingskenmerken met betrekking tot de instellingsgeschiedenis, de pedagogische cultuur en de aspecten veiligheid en bescherming, de invloed van omgevingsfactoren en het kindperspectief. Gezien de beperkt beschikbare tijd binnen dit onderzoek voor de arbeidsintensieve methode van casestudies en gezien de vaak zeer onvolledige, ongeordende en ook vaak verspreid aanwezige archieven van de

instellingen moest een steekproef van het materiaal genomen worden (voor verdere informatie zie bijlage 3).

Thema I: De Nederlandse jeugdzorg 1945-2010: veranderende jeugdzorg in een veranderende samenleving

3.1. Inleiding

Deelonderzoek 1 gaat over de jaren 1945-2010, een periode die gekenmerkt wordt door grote culturele en maatschappelijke veranderingen. De gedwongen jeugdzorg anno 2010 is daardoor in bijna alles anders vergeleken met die van vlak na de Tweede Wereldoorlog. Veel tehuizen van destijds zijn verdwenen. De verzuilde structuur van de kinderbescherming is weg. De kinderrechter spreekt sinds 1995 alleen nog recht en houdt geen toezicht meer op de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen. Er zijn veel nieuwe instituties bijgekomen, zoals het Bureau Vertrouwensarts inzake kindermishandeling (BVA), de voorloper van het huidige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), en het Bureau Jeugdzorg. De kinderbescherming is een zaak van professionals geworden en vrijwilligers, destijds van groot belang, zijn bijna verdwenen. De wettelijke maatregelen voor kinderbescherming, destijds nationale regelingen, zijn nu ingebed in internationale verdragen over kinderrechten. Naast al deze veranderingen is ook de taal waarmee over kinderen en hun problemen, waaronder seksueel misbruik, wordt gesproken en geschreven veranderd: van deskundige gewone-mensentaal in professioneel jargon. En kinderbescherming wordt tegenwoordig meestal (gedwongen) jeugdzorg genoemd.

Maar niet alles is veranderd. Kinderbescherming – of gedwongen jeugdzorg – bestaat nog steeds. Er is nog steeds een zeker draagvlak voor gedwongen jeugdzorg bij tekortschietende opvoeding en voor het corrigeren of heropvoeden van jeugdigen die over de schreef zijn gegaan. Ook is er nog vaak wantrouwen ten opzichte van de kinderbescherming. In de periode van eind jaren zestig tot circa 1980 werd de kinderbescherming vaak verweten zich te vroeg en te veel met het privéleven van kinderen en hun ouders te bemoeien. Veel later, na de dood van Savanna in 2004, kreeg de jeugdzorg juist het verwijt te laat en te beperkt in te grijpen in risicovolle opvoedingssituaties. Voogdijraden – vanaf 1956 Raden voor de Kinderbescherming genoemd – en kinderrechtters spelen nog steeds een belangrijke rol in het uit huis

plaatsen – in pleeggezinnen of in tehuizen – van kinderen en jeugdigen. Veel kinderen komen terecht in tehuizen met een lange geschiedenis, zoals Nederlandsch Mettray en de Heldring-stichtingen, al hebben deze vaak een andere naam en zijn ze vaak door een fusie opgenomen in een groter geheel. De in 1922 ingevoerde en in 1945 verreweg het meest opgelegde maatregel van kinderbescherming, de ondertoezichtstelling, is nog steeds dé kinderbeschermingsmaatregel. De meeste continuïteit is te vinden in de redenen waarom kinderen en jongeren uit huis worden geplaatst. Het ging en het gaat nog steeds om geweld binnen het gezin, om pedagogische onmacht van de ouders, om verwaarlozing en ernstig verstoord of verstorend gedrag van het kind. Dezelfde redenen worden nu echter verwoord op een manier die omstreeks 1945 nog nauwelijks voorkwam: in orthopedagogische, psychologische, en jeugdpsychiatrische termen.

Op deze geschiedenis van *continuity* en *change* binnen de Nederlandse kinderbescherming en jeugdzorg wordt in het vervolg nader ingegaan rondom de door de commissie-Samson voorgestelde cesuren, namelijk 1945, 1965, 1980, 1995 en 2010. Deelvraag 3 (Hoe hebben de instituties zich ontwikkeld; welke instituties en actoren hebben deel uitgemaakt van het systeem van de jeugdzorg?) en de algemene vraagstelling voor deelonderzoek 1 uit de startnotitie staan hierbij centraal. In paragraaf 3.1.2 wordt ingegaan op de veranderende jeugdzorg in een veranderende samenleving, met de nadruk op enkele externe factoren die van grote invloed waren op de jeugdzorg, namelijk de invloed van verzuiling en ontzuiling, de groeiende ambities van de overheid en de toenemende financiële afhankelijkheid van het overheidsbudget. In paragraaf 3.1.3 volgt de geschiedenis van kinderbescherming en jeugdzorg met de nadruk op de vijf genoemde dwarsdoorsneden en vooral aandacht voor de instellingen die kinderen opnamen en verzorgden. Bij de laatste dwarsdoorsnede worden ook de resultaten van een historische survey benut, waarbij driehonderdvierenvijftig nu in de jeugdzorg werkende professionals terugkeken. Hun samengevoegde waarnemingen werpen licht op de recente geschiedenis van de jeugdzorg.

3.2 Veranderende jeugdzorg in een veranderende samenleving

Kinderbescherming en verzuiling

De kinderbescherming was tot in de jaren zestig opgedeeld volgens de lijnen van de verzuiling, het in kerkelijke of levensbeschouwelijke organisaties uitoefenen van zo veel mogelijk maatschappelijke activiteiten: de politiek, het onderwijs, de media, de

economie, de sport, de gezondheidszorg en ook de kinderbescherming (Becker & Vink 1994; Schuyt & Taverne 2000; vgl. Van Dam 2011 voor relativering van de betekenis van de verzuiling). De Nederlandse verzuiling – verzuiling bestond ook elders in Europa (Righart 1986) – was veelomvattend. De zuilen, te weten de katholieke, de protestantse, de socialistische en de liberalen, die zichzelf liever niet als zuil zagen, maar door de andere zuilen vaak als (rest-)zuil werden beschouwd, omvatten bijna alle aspecten van het maatschappelijke en culturele leven (Blom, 2000, p. 153; De Kok, 1978, pp. 373-383; Lijphart, 1968; Sturm & Groenendijk, 1998, p. 281; Stuurman, 1983; Stuurman, 1992; Te Velde, 1992). Pedagogische kwesties zoals onderwijs en kinderbescherming speelden hierbij een belangrijke rol. De kinderbescherming bleef tot in de jaren tachtig verzuild.

De kindervetten van 1905 pasten binnen dit verzuilde Nederland. Een belangrijke maatschappelijke activiteit, die formeel onder de verantwoordelijkheid van de overheid viel, werd de facto vooral ondergebracht bij de zuilen. In 1905 ontstond een vorm van accommodatie van enerzijds algemene, voor iedere burger geldende kinderbeschermingswetten – in 1922 aangevuld met het instituut kinderrecht en de maatregel OTS – en anderzijds een verzuild systeem van kindertehuizen, voogdij-instellingen en andere kinderbeschermingsinstituten (Dekker, 1985). Sinds 1905 werd de kinderbescherming in toenemende mate door de overheid gefinancierd, maar vooral uitgevoerd door katholieke en protestantse instellingen. De Voogdijraad, in 1905 opgericht, diende als intermediair tussen de overheid en het particulier initiatief. Een andere schakel tussen de particuliere instellingen en de overheid werd gevormd door de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming.

De in aanvang voornamelijk particuliere kinderbescherming groeide als gevolg van de financiering van de overheid sterk. Maar haar ingewikkelde structuur zorgde aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog voor veel versnippering en coördinatieproblemen. Het draagvlak bij de instellingen voor gemeenschappelijke belangenbehartiging door de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming was gering. Men had zijn eigen koepels, zoals de protestants-christelijke Centrale Bond en het Katholiek Verbond voor Kinderbescherming. Ook de verschillende departementen van de overheid die zich bezighielden met de jeugdzorg werkten vaak niet of nauwelijks samen. Verder was de coördinatie tussen de kinderbescherming en andere instellingen voor jeugdzorg slecht, was er bij veel instellingen, vooral de katholieke, nauwelijks sprake van professionalisering en bestond er geen centraal distributiesysteem voor de plaatsing van pupillen in pleeggezinnen en inrichtingen. Hierdoor hing de plaatsing van

een kind in dit systeem meestal niet af van de specifieke problematiek van het kind, maar van het aanbod aan residentiële inrichtingen en pleeggezinnen, financiële afwegingen, en vooral levensbeschouwelijke overwegingen (Dimmendaal, 1998).

Kinderbescherming en het offensief tegen de onzedelijkheid

Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd een nieuw zedelijkheidsoffensief gelanceerd. Het werd gesteund door vertegenwoordigers van alle zuilen (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 638; De Rooy 2002, p. 221). Het richtte zich op zogeheten wangedrag en op de normloosheid die zich uitte in ‘arbeidsschuwheid en jeugdige baldadigheid’, in ‘gezinsontwrichting, stijgende echtscheidingscijfers, grotere zelfstandigheid van vrouwen en seksuele losbandigheid’. Men vreesde de ‘massacultuur’, ‘sociale ontbindingsverschijnselen’ en de ‘maatschappelijke verwildering van de asphalt-jeugd’. De katholieke jurist Pompe vatte het samen als ‘de zedelijke verwildering en tuchteloosheid’. (Koenders 1996, p. 506; Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 638).

Seksuele losbandigheid was dus een onderdeel van zedelijke verwildering. De Protestantse jurist A. Bouman, invloedrijk in het Amsterdamse zedelijkheidsoffensief (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, 640), schreef hierover in 1946: ‘De oorlog heeft op gewelddadige wijze sluimerende sexuele instincten wakker gemaakt en op drift geslagen. Als een roekeloze ijsbreker scheurde hij door het ijsvlak van onze sexuele moraal heen en nu kreunen de dijken onder het kruierende ijs.’ (Bouman in het *Maandblad voor de Geestelijke Volksgezondheid* uit 1946, geciteerd door Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 641). De katholieken deelden deze opvatting (Van der Kroon 1965), maar ook niet-confessionelen waren overtuigd van de ernst van het zedelijkheidsprobleem. E.C. Lekkerkerker, de vrouw achter de oprichting van de Medisch Opvoedkundige Bureaus (MOB’s), formuleerde het vraagstuk van de onzedelijkheid al in 1945 als volgt: ‘demoralisatie van breede lagen van de bevolking, bij wie het begrip voor het mijn en dijn, de eerbied voor wet en Overheidsgezag in de oorlogsjaren zeer zijn verzwakt, en de overprikkelde agressie veelal nog onvoldoende constructieve uitingsvormen heeft gevonden’ (Lekkerkerker, 1945, geciteerd door Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 642). Weliswaar bevestigde onderzoek naar wat de jeugd destijds vond van huwelijk en seksualiteit deze ‘aanhoudende bezorgdheid over de losgeslagen jeugd’ niet (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 643; vgl. Kooy, 1957, 144 en 161, en Engelen, 1997) – het culturele klimaat werd immers gedomineerd door “tucht en ascese” (De Liagre Böhl, 1987; vgl. De Rooy, 2002, p. 218) – toch kende bijna iedereen zo vlak na de oorlog een gevoel van urgentie om ten strijde te trekken

tegen de onzedelijkheid (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 733). Het regeringsprogramma van het rooms-rode kabinet-Beel-Drees (1946-1948) bevatte het voornemen om ‘de geestelijke en zedelijke grondslagen van het volksleven’ te versterken (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 637; vgl. Westhoff 1996, p. 93). De bestrijding van ‘onzedelijkheid’ werd *core business* voor de staat en voor de maatschappelijke zuilen.

Het bestrijden van de onzedelijkheid van de ‘massajeugd’, een vlak na de Tweede Wereldoorlog nieuw en populair begrip, kreeg hierbij speciale aandacht. Jeugdzorg werd een belangrijk onderdeel van het naoorlogse volksherstel. ‘Massajeugd’ werd het nieuwe concept om de risicovolle jeugd te omschrijven, die vaak opgroeide in zogeheten ‘onmaatschappelijke’ gezinnen, een doelgroep waarop in het kader van onmaatschappelijkheidsbestrijding de kinderbescherming zich al tientallen jaren had gericht (Dercksen en Verplanke 1987; Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 651; Dekker, 1985). De overheid gaf in 1948 twee pedagogen opdracht om dit fenomeen nader te onderzoeken. Het in 1952 verschenen rapport van de Utrechtse hoogleraar in de pedagogiek en de ontwikkelingspsychologie, M.J. Langeveld, getiteld *Maatschappelijke verwildering der jeugd. Rapport betreffende de geestesgesteldheid van de massajeugd*, stelde vast dat door het wegvallen van traditionele samenlevingsverbanden en zingevingskaders ‘verwilderings en een crisis op het gebied van normen en waarden’ was ontstaan (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 653). Het in 1953 gepubliceerde rapport van de Nijmeegse, aan het Hoogveldinstituut verbonden pedagoog N.C.A. Perquin, getiteld *Moderne jeugd op weg naar volwassenheid*, deelde de conclusies van Langeveld, maar was milder in haar eindoordeel. Beide pedagogen bepleitten een pedagogisch offensief gericht op heropvoeding van de jeugd (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 653). Ook de brancheorganisatie voor de geestelijke volksgezondheid NFGV zag de ‘losgeslagen en verwaarloosde jongen die tot onmaatschappelijkheid en criminaliteit neigde’ als belangrijke probleemgroep (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 639). Het waren precies zulke jongeren waarop de kinderbescherming zich altijd al had gericht. De kinderbescherming steunde dan ook van harte dit pedagogisch offensief (Dimmendaal, 1998; Weijers, 2001; Dane et al., 2006).

Ontzuiling en kinderbescherming: implosie van een systeem

Als gevolg van de verzuiling was Nederland ten opzichte van andere West-Europese landen een tamelijk behoudend land, met een kleinere ‘afstand tussen de christelijk-burgerlijke moraal en de geleefde praktijk’ dan in andere landen (Oosterhuis & Gijswijt-

Hofstra, 2008, p. 773; vgl. Ellemers, 1995a & b; Van Rooden, 1996, pp. 17, 40, 45; De Rooy, 2002, p. 260; Schuyt & Taverne, 2000, pp. 253-254). De jaren zestig vormden een keerpunt. Vanaf eind jaren zestig nam de macht van de zuilen sterk af. Voor de kinderbescherming betekende dat het begin van het einde van de dominantie van katholieke en protestantse instellingen. Hoewel veel sociologen en historici het proces van ontzuiling begin jaren zestig laten aanvangen vormden de jaren vijftig een stille voorbereiding – een kraamkamer worden ze wel genoemd – voor de jaren zestig (Akkerman & Stuurman, 1985; Luyckx & Slot, 1997; Schuyt & Taverne, 2000). De culturele revolutie die toen ontstond door opgelopen spanning tussen conservatisme en vernieuwing maakte Nederland een land van ‘dynamiek en vernieuwingsgezindheid’ en, in de tweede helft van de jaren zestig, ‘een van de meest vernieuwingsgezinde en vrijgevochten landen in de westerse wereld’ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, 734).

Voor de groeiende welvaart en de secularisering maakten dit mogelijk. De confessionele zuilen waren zich terdege bewust van de risico’s van de secularisering. De katholieke A.J.H. Bartels, hoofd van het Katholiek Nationaal Bureau voor Geestelijke Gezondheidszorg, omschreef in 1953 Amsterdam als ‘van God en Kerk in steeds grotere mate vervreemde eerste stad van het land’. Hij waarschuwde voor de risico’s van de duizenden jongens en meisjes die hier, ‘geestelijk reeds aangetast door de nivellerende werking van de asfaltcivilisatie’, werk gingen zoeken. Bartels zag achter geloofsafval ‘diepe geestelijke nood’. Hij pleitte voor ‘apostolische’ bemoeienis wegens de ‘afnemende weerstand tegen neurosen ten gevolge van het wegvallen van een religieus besef’ (Bartels, 1953, geciteerd door Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 646). Vrees voor de moderne tijd klonk ook door in de woorden waarmee J.M.L.Th. Cals, staatssecretaris voor Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen voor de Katholieke Volkspartij en de latere minister-president, de eerste televisieavond in 1951 opende. Hij benadrukte vooral de nadelen van het nieuwe medium als voorbeeld van ‘massarecreatie’ en voorzag ‘passiviteit en grauwe vervlakking’ in plaats van ‘eigen inspanning op geestelijk en cultureel gebied’ (Righart, 1995, p. 100, geciteerd door Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 647). De zuilen hadden terecht vrees voor aantasting van hun morele dominantie. Mensen gingen ‘zich ontworstelen aan het collectieve en sterk godsdienstig gekleurde normen- en waardepatroon’ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, 773; vgl. Knippenberg & De Pater, 1990, 199; Righart 1999, 60; Van Rooden, 1996, pp. 17, 39). Er ontstond een luidruchtige roep om ‘openheid, inspraak, democratisering, seksuele bevrijding, emancipatie en bewustwording’. Snelle

secularisering en ontzuiling maakten de culturele omwenteling in Nederland ingrijpender dan in andere landen. (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, pp. 773-774).

Dit alles liet de verzuilde kinderbescherming niet onberoerd. Wanneer de jaren 1965-1985 ‘de roerigste periode’ uit de Nederlandse geestelijke gezondheidszorg wordt genoemd (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 745), gold dat evenzeer voor de kinderbescherming (Dekker 2007, pp. 16-17). Ontzuiling en de mondigheidsrevolutie van de jaren zestig brachten de verzuilde kinderbescherming aan het wankelen en in een legitimiteitscrisis. Dat kwam door de botsing met de nieuwe waarden van de culturele revolutie van de jaren zestig. Bij de kinderbescherming leidde dat tot een jarenlang durende forse inkrimping, zoals in de volgende paragraaf zal blijken. Bij de GGZ nam echter, ondanks dat ook daar fundamentele kritiek op het systeem klonk, het aantal patiënten en cliënten in de jaren zeventig toe in plaats van af. Dat werd financieel mogelijk door collectieve regelingen zoals de AWBZ vanaf het einde van de jaren zestig, die betaalbaar werden door de groeiende welvaart (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 745).

Overheid, welvaart en kinderbescherming

De industrialisatie- en werkgelegenheidspolitiek van na de Tweede Wereldoorlog zorgde vanaf begin jaren zestig – vooral na de afschaffing van de geleide loonpolitiek in 1963 en de daarop volgende loonexplosie – voor meer particuliere consumptie en voor meer overheid: Nederland werd ingericht als welvaartsstaat (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008; vgl. Schuyt & Taverne, 2000; Van Zanden, 1997; Van Zanden, 1998). De collectieve sector groeide onder voornamelijk rooms-rode kabinetten van 30% in 1950 naar bijna 45% in 1970 binnen een sterk stijgend Bruto Nationaal Product. De kosten voor sociale zekerheid liepen op van 10 naar 30%. Het leidde tot een wettelijk sociaal vangnet bestaande uit onder meer de Algemene Bijstandswet in 1965, de WAO in 1967 en een jaar later de AWBZ (De Rooy, 2002, pp. 235-236, 264; vgl. Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 797).

Voor de GGZ betekende meer welvaart meer GGZ per hoofd van de bevolking, vooral door een groeiend aanbod, met name in de ambulante sector. Gebruikmaken van de GGZ werd een recht, gemakkelijk verkrijgbaar en gratis door de invoering van de AWBZ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 1129; vgl. Westhoff, 1996). De kinderbescherming kende echter een ander mechanisme met betrekking tot vraag en aanbod. Er was geen direct verband tussen groeiende welvaart en groeiende sector, zoals bij de GGZ, en dus geen bijna lineaire groei, maar een ontwikkeling met pieken en

dalen. In de jaren veertig, vijftig en begin zestig werd een groot beroep op de kinderbescherming gedaan. Vanaf het eind van de jaren zestig nam dit beroep sterk af. Dit kwam door grotere aandacht voor mondigheid, toenemende afkeer van disciplinerende maatregelen, en een andere inschatting van de risico's van massajeugd en jeugdcriminaliteit. Ook speelde mee dat inmenging in de opvoeding door de rechter en de kinderbescherming veel vaker werd afgewezen als gevolg van opvattingen in de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie over gehechtheid (Bowlby) en loyaliteit van kinderen ten opzichte van hun ouders (Nagy). Als er al hulp moest worden geboden, dan vrijwillig en zonder de band tussen kind en ouder te verbreken. Pas vanaf het eind van de jaren tachtig namen kinderbeschermingsmaatregelen en interventiebesluiten weer toe.

Het waren vooral de samenleving, in de laatste tientallen jaren meer en meer vertegenwoordigd door professionals, en de politiek, die bepaalden hoeveel kinderbescherming nodig was, niet de individuele cliënten – zoals bij de GGZ. Samenleving en politiek werden beïnvloed door een in de tijd verschillende inschatting van de risico's van jeugdcriminaliteit, door veranderende opvattingen over pedagogische verwaarlozing, door de opkomst van een vrijere opvoedingscultuur in de jaren zestig, en door, vanaf de jaren negentig, meer professionele aandacht voor kinderen *at risk*. De in de tijd veranderende maatschappelijke behoefte aan kinderbescherming bepaalde de krimp en opnieuw groei van de kinderbescherming veel sterker dan de mate van pedagogische verwaarlozing door ouders of gedragsproblemen van kinderen. Dat verklaart dat de kinderbescherming in de sobere jaren vijftig zowel absoluut als relatief veel omvangrijker was dan in de veel rijkere jaren zeventig. Bij de GGZ was dat precies andersom. De GGZ lag in de jaren zeventig ook onder vuur, maar groeide wegens de toenemende individuele vraag. De maatschappelijke vraag naar kinderbescherming, eveneens onder vuur, liep terug.

De omvang van de kinderbescherming werd echter niet uitsluitend door de maatschappelijke vraag bepaald, maar ook, minstens op twee manieren, door de aanbodzijde. Problemen met de rijksbegroting, zoals bij de grote bezuinigingsoperaties van de eerste kabinetten-Lubbers, werkten meteen door op de begrotingen van Justitie en Gezondheidszorg, waarvan de kinderbescherming afhankelijk was. Vermindering van het budget beïnvloedde weliswaar niet direct het aantal kinderen en jeugdigen binnen de kinderbescherming – die aantallen werden vooral bepaald door de maatschappelijke vraag en de daaruit voortvloeiende door de rechter genomen maatregelen van kinderbescherming – maar wel de inrichting ervan. Zo werd de

pleegzorg als goedkopere zorg meer aangeprezen. De aanbodfactor werd ook beïnvloed door de belangen binnen de kindbescherming zelf. 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 bestending van het marktaandeel voor de protestantse en katholieke zuilen zo'n belang. Naarmate meer professionalisering binnen de kindbescherming optrad werden ook eigenstandige belangen van gevestigde en opkomende professionals en hun instituties sterker (Dekker, 2007). Hierdoor werd sturing via aanbod, eerder vooral een belang van de verzuilde instellingen, nu ook van belang voor professionals.

Een stille revolutie binnen de jeugdzorg

De geschiedenis van de jeugdzorg in de jaren tachtig en negentig vertoont meer parallellen met de ontwikkelingen in de GGZ. Binnen de GGZ vond na de turbulente jaren zestig en zeventig een stille revolutie plaats, vooral door extra-muralisering ofwel het zoveel mogelijk ambulant aanbieden van GGZ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, p. 1031). Dit gebeurde in reactie op de antipsychiatriebeweging in gang gezet door intellectuelen zoals D. Cooper (*Psychiatry and anti-psychiatry*, 1967), R.D. Laing (*The divided self*, 1961), T.S. Szasz (*The myth of mental illness*, 1961), E. Goffman (*Asylums*, 1963) en M. Foucault (*Folie et déraison. Histoire de la folie*, 1963). Volgens hen waren de grote traditionele psychiatrische gestichten paternalistisch, hiërarchisch, intolerant voor afwijkend gedrag en werden ze gedomineerd door het medisch model. Een stille revolutie maakte de GGZ van een systeem, ingedeeld naar godsdienst en sekse, tot een systeem ingedeeld naar regio en naar behandeling in relatie tot de gediagnosticeerde klachten. De AWBZ zorgde voor voldoende financiering van deze systeemwijziging, waarop de overheid steeds meer invloed kreeg (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, pp. 1242-1245). Er kwam uitgebreide nieuwbouw en grote eenheden werden vervangen door kleinere leefgemeenschappen. Er kwam differentiatie, deconcentratie, deconfessionalisering en nadruk op ambulante zorg (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra, 2008, pp. 812, 816, 1025, 1208, 1214).

Ook de kindbescherming kende een stille revolutie na de turbulente periode in de jaren zestig en zeventig. Na de leegloop en sluiting van vele tehuizen herstelde de kindbescherming zich door middel van een fundamentele herstructurering. Ook in deze sector kwam differentiatie, deconcentratie, deconfessionalisering, de-institutionalisering en een fusiegolf die in de jaren negentig begon en nog steeds niet is afgerond.

Het hierna volgende overzicht van de institutionele geschiedenis van de Nederlandse jeugdzorg gaat dieper in op dit beeld van groei, crisis en stille revolutie van de kinderbescherming.

3.3 De Nederlandse jeugdzorg in vijf dwarsdoorsneden: 1945, 1965, 1980, 1995 en 2010

3.3.1 Inleiding: fluctuaties in de omvang van de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010

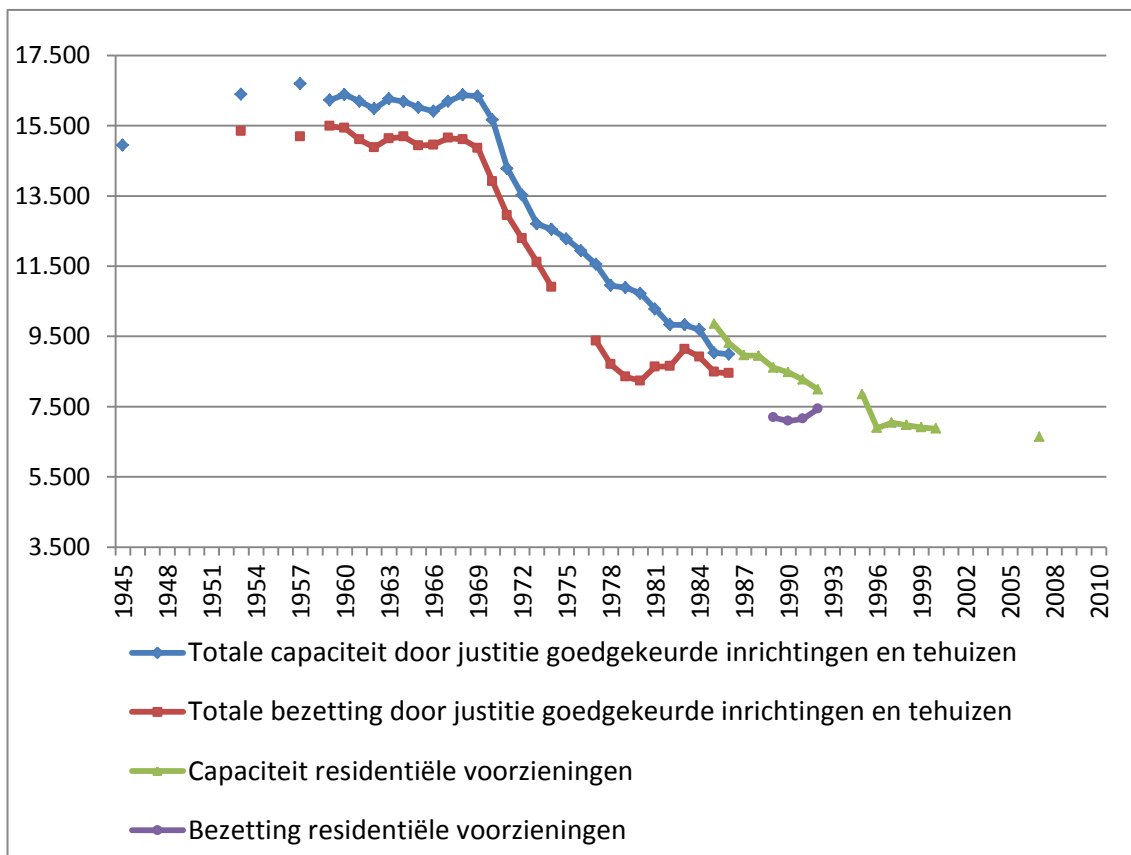
In deze paragraaf over de institutionele geschiedenis van de Nederlandse jeugdzorg in de periode 1945-2010 wordt ingegaan op de ontwikkelingen per subperiode. Daarbij wordt eerst een beeld gegeven van de Nederlandse jeugdzorg op de genoemde vijf dwarsdoorsneden (1945, 1965, 1980, 1995 en 2010; zie hoofdstuk 2 voor de gebruikte methode en bijlage 1.1 voor de vijf overzichten). Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de vier door de genoemde dwarsdoorsneden begrensde perioden: 1946-1965, 1966-1980, 1981-1995 en 1996-2010. Voor elke periode wordt aangegeven welke ontwikkelingen plaatsvonden in de residentiële jeugdzorg (door justitie goedgekeurde particuliere tehuizen en de rijksinrichtingen) en in de pleegzorg. Maar eerst kijken we naar de langetermijn ontwikkelingen binnen de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de periode 1945-2010.

Sterke fluctuaties in de capaciteit waren er vooral bij de residentiële jeugdzorg. In de periode van vlak na de oorlog tot in de jaren zestig was er sprake van groei van de capaciteit in de instellingen. Vanaf de jaren zestig raakte de kinderbescherming in haar geheel, maar daarbinnen speciaal de residentiële zorg, in een langdurige crisis, die zich vertaalde in een sterke daling van de capaciteit. *Figuur 3* laat zien dat de vastgestelde capaciteit en gemiddelde bezetting van de instellingen in de particuliere sector in een periode van ongeveer tien jaar halveerde.² Omstreeks 1970 namen gevallen van ‘min of meer sterke onderbezetting’ van tehuizen toe (Directie Kinderbescherming, 1973, p. 66). Als gevolg van kritiek op de kinderbescherming nam de vraag ernaar sterk af en de overheid reageerde met bezuinigingsrondes en koude sanering. Tehuizen waar te veel bedden te lang onbezet bleven, werden gedwongen om te sluiten (zie de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRVJ,

² Tot 1986 wordt in de verslagen van de Directie Kinderbescherming onderscheid gemaakt tussen de door justitie goedgekeurde particuliere inrichtingen en tehuizen en de rijksinrichtingen.

1984; en de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Hulpverlening aan Jeugdigen (IWAPV), 1984, voor de beleidsmatige achtergrond). Daling van de capaciteit bleef doorgaan tot begin jaren negentig. Daarna herstelde het imago, en daarmee de capaciteit, van de tehuizen enigszins. Maar intussen voorzorg pleegzorg – waarover zo dadelijk – in een steeds groter gedeelte van de uithuisplaatsingen.

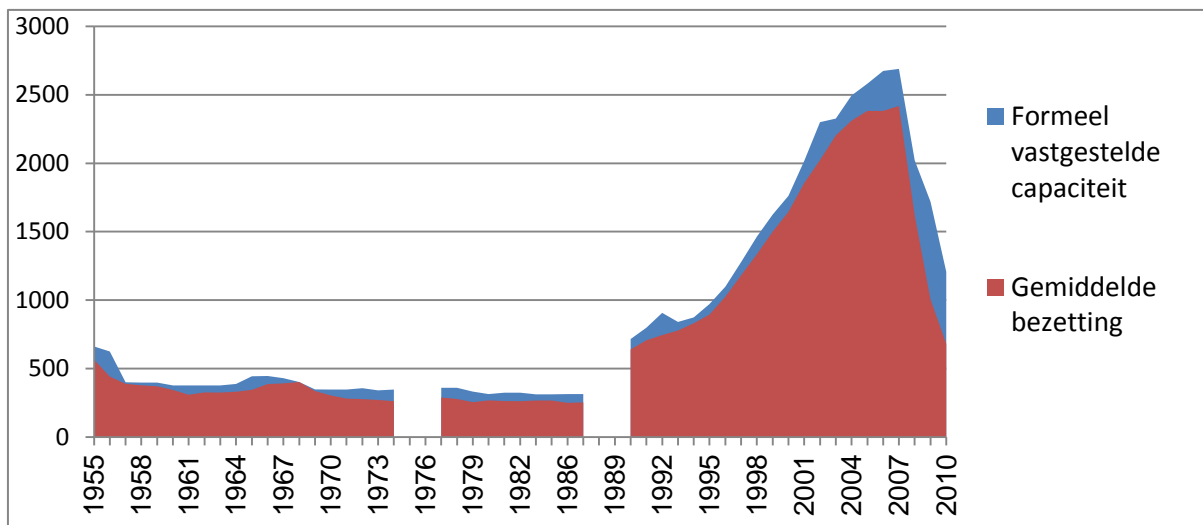
Figuur 3. Overzicht van de residentiële jeugdzorg, periode 1945 tot 2010



De ontwikkeling bij de rijksinrichtingen kent een afwijkend beeld. De daling zette hier eerder in dan bij de particuliere tehuizen, al tegen het einde van de jaren vijftig. Maar de capaciteit van de rijksinstellingen daalde nauwelijks tijdens de jaren zeventig, toen de particuliere instellingen sterk in capaciteit afnamen. Vanaf eind jaren tachtig nam de vraag naar plaatsing in de rijksinstellingen behoorlijk toe: tot 2007 nam het aantal plaatsen binnen de nu ‘justitiële jeugdinrichtingen’ genoemde instellingen exponentieel toe (zie *Figuur 4*). De afgelopen jaren is de trend weer andersom, naar minder capaciteit.

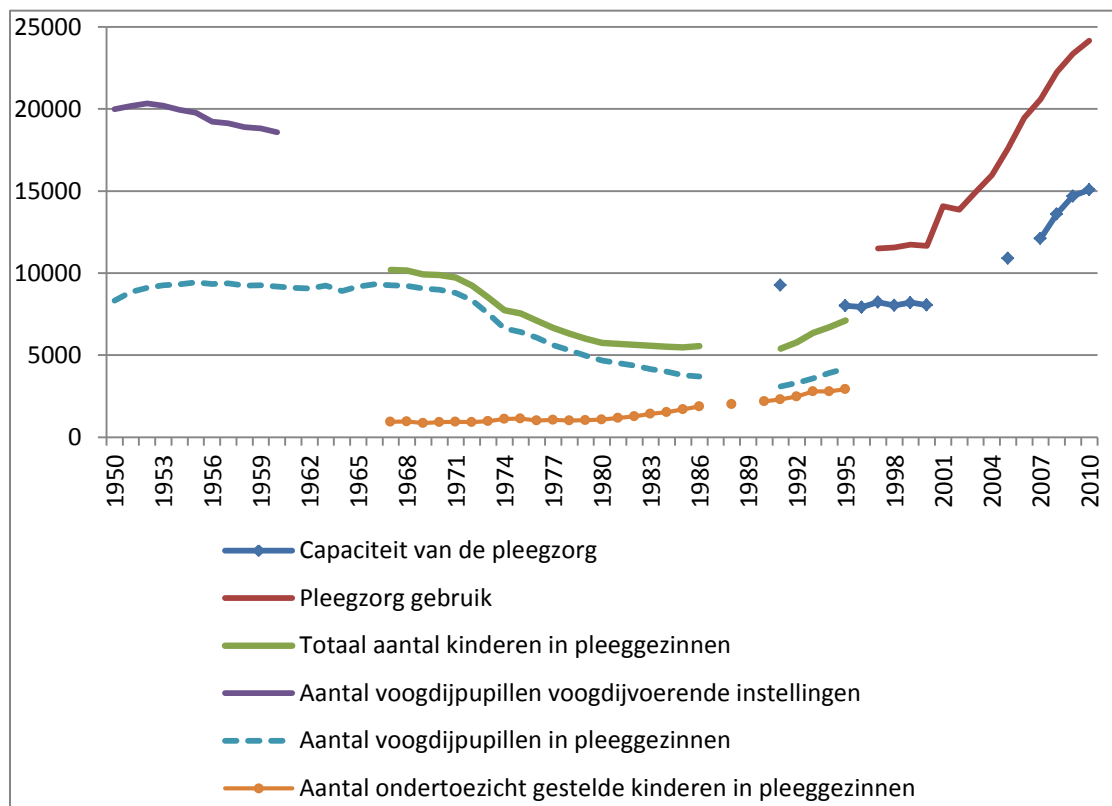
Dat komt door terugloop van het aantal strafrechtelijk geplaatste pupillen en omdat sinds 2008 de civielrechtelijk geplaatste jongeren niet meer in de justitiële jeugdinrichtingen mogen worden geplaatst bij de strafrechtelijk geplaatste jongeren. De ‘justitiële jeugdinrichtingen’ kwamen weer uit op hun oorspronkelijke doelgroep.

Figuur 4. Overzicht van de formeel vastgestelde capaciteit en de gemiddelde bezetting van de rijksinrichtingen, periode 1955 tot 2010



De crisis in de kindbescherming, met in korte tijd een halvering van het aantal pupillen, trof de tehuisopvoeding veel zwaarder dan de pleegzorg. De pleegzorg liep in absolute zin ook terug, maar groeide ten opzichte van de tehuiszorg. Het imago probleem en het legitimiteitsprobleem van de kindbescherming raakte de pleegzorg veel minder. Zij kreeg juist een beter imago, groeide vanaf de jaren tachtig en die groei bleek structureel (zie *Figuur 5*).

Figuur 5. Pleegzorgcapaciteit, periode 1950 tot 2011



3.3.2. De kinderbescherming in de periode 1945-1965: een hecht verzuild systeem

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de Nederlandse jeugdzorg in de periode 1945-1965. Eerst wordt de algemene ontwikkeling vanaf de eerste dwarsdoorsnede, namelijk 1945, tot de jaren zestig geschetst. Dan wordt ingegaan op de kwantitatieve ontwikkelingen in de periode 1945-1965.

Algemene ontwikkelingen 1945-1965

De kinderbescherming kwam gehavend uit de Tweede Wereldoorlog. Vaak werden tehuizen gevorderd door de bezetter, zoals gebeurde met Zandbergen, met tuchtschool De Hunnerberg in Nijmegen³ en met Nederlandsch Mettray (Jaarverslag 1952 over 1951). Ook werden verscheidene tehuizen zwaar beschadigd, zoals gebeurde met de Heldring-stichtingen tijdens de slag om Arnhem in 1944; de gebouwen in Zetten lagen in puin en de populatie moest worden geëvacueerd naar Nijmegen. Na de oorlog werd

³ Zie verder M. van der Klein & J. Dane (2012). Over de archieven van De Hunnerberg (Rijksinstelling te Nijmegen). In: M.C. Timmerman et al. (2012). *Deelonderzoek 4*, pp. 183-198.

ook de kinderbescherming geconfronteerd met de problemen die het Nederland van na de oorlog kenmerkte: voedselschaarste, tekort aan bijna alles, financiële problemen en oorlogsschade. En extra kinderen die vervangende opvoeding nodig hadden. Dat ging om uiteenlopende groepen: kinderen van NSB'ers – van wie er eind 1945 ruim 5000 in tehuizen verbleven en begin 1946 11.000 in pleeggezinnen (Tames, 2009), kinderen van burgerslachtoffers en die joodse kinderen die de bezetting hadden overleefd maar van wie de ouders waren omgekomen in de vernietigingskampen.

Ongewijzigd bleef de verzuilde structuur.⁴ In de sfeer van de wederopbouw probeerde men iets te doen aan dit voor velen tamelijk ondoorzichtig systeem. Zo werkte men actiever aan kennisuitwisseling en contact tussen de verschillende zuilen, bijvoorbeeld via vaktijdschriften. Zo wilde het *Nederlands Maandblad voor Gestichtspedagogiek en Gezinsverpleging 'De Koepel'* (1947) de diversiteit in de kinderbescherming weerspiegelen met zowel neutrale, protestantse als katholieke auteurs. *Mozaiëk* (1950), de voortzetting van het vooroorlogse tijdschrift *Richtlijnen*, een orgaan van Het Katholiek Verbond voor Kinderbescherming, publiceerde ook bewerkingen van publicaties uit tijdschriften van andere gezindten. Zo bleef men op de hoogte van de ontwikkelingen in andere zuilen.

Het contact tussen de op levensbeschouwing gebaseerde koepels van instellingen werd bevorderd door de omzetting in 1947 van de beperkt functionerende, in 1899 opgerichte Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming in de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming (afgekort tot Nationale Federatie voor Kinderbescherming). Federaties en groepsfederaties waren lid van deze Nationale Federatie en de Federatie zelf was lid van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn.⁵ De Nationale Federatie richtte een Centraal Bureau op met taken zoals

⁴ Uit de jaarverslagen van Nederlandsch Mettray van vlak na de oorlog (Jaarverslagen 1951 en 1952) rijst een beeld op dat sterk doet denken aan dat van vijftig jaar eerder (Dekker, 1985; Dekker 2011).

⁵ Aan het eind van deze periode, in 1965, bestonden naast de Nationale Federatie nog vele andere koepelorganisaties, zoals de Centrale Bond voor de Inwendige Zending en Christelijke Maatschappelijk Werk, de Stichting Protestants Centrum voor de Kinderbescherming, het Katholiek Verbond voor Kinderbescherming, de R.K. Vereniging Meisjesbelangen, de Oud-Katholieke Vereniging voor Kinderbescherming, het Verbond van Joodse Instellingen voor Kinderbescherming in Nederland, de Nederlandse Federatie van Instellingen voor de Ongehuwde Moeder en haar Kind (FIOM), het Verbond van Algemene Instellingen voor Kinderbescherming, de Sectie Kinderbescherming, Gevangeniswezen en Reclassering van de Generale Diaconale Raad der Nederlands Hervormde Kerk, Stichting Kindertehuizen van Humanitas Vereniging voor Maatschappelijk werk op Humanistische Grondslag, Het Nederlands

onderzoekswerk, documentatie en het ontwikkelen van richtlijnen voor de opleiding van inrichtingspersoneel (Prins e.a., 1971, p. 16, 17). Meer eenheid in de kinderbescherming werd ook bevorderd door de ontwikkeling van een uniforme opleiding van lager inrichtingspersoneel in de vorm van de cursussen Kinderbescherming A en B waarover meer in paragraaf 4.2. over professionalisering (Dimmendaal, 1998).

De verzuilde structuur in de kinderbescherming van het naoorlogse Nederland blijkt uit de achtergrond van de tehuizen. In 1945 verzorgden honderddrieëntachtig tehuizen en instellingen kinderen die door een maatregel van kinderbescherming uit huis waren geplaatst. De meerderheid was confessioneel met vijftien protestantse, zeventien rooms-katholieke en vier joodse instellingen; daarnaast waren er zeventien algemene instellingen. De meeste tehuizen in 1945 – namelijk honderdtwaalf – waren open instellingen, negenendertig waren gesloten.⁶ Bijna alle tehuizen, namelijk honderdnegenenvijftig, namen voogdijkinderen, ofwel civiel geplaatste kinderen, op. In negenentachtig tehuizen werden ook – in de rijksinstellingen zelfs uitsluitend – regeringskinderen geplaatst met een strafrechtelijke maatregel van kinderbescherming. Hoewel de tehuizen rond 1945 niet gespecialiseerd waren in de behandeling van specifieke gedragsproblemen, richtten sommige tehuizen zich wel op speciale doelgroepen. Zo waren het Rijksobservatiegesticht De Kruisberg te Ambt-Doetinchem, de vier Rijksopvoedingsgestichten en de vier tuchtscholen bedoeld voor regeringskinderen, ofwel strafrechtelijk opgenomen pupillen. Verder waren er tehuizen voor ongehuwde moeders (bijvoorbeeld de Heldring-stichtingen), voor jonge kinderen (de kleuter- en kindertehuizen) en voor korte opvang, de doorgangshuizen. Een andere doelgroep vormden, in de terminologie van vlak na de oorlog, debiele kinderen. Tehuizen zoals het omvangrijke protestantse Groot Emaus, het joodse Paedagogium Achisomog, het katholieke Huize St. Ursula en het algemene Huize Breevecht waren gericht op deze doelgroep. Tot slot waren sommige instellingen, zoals Zandbergen te Amersfoort, Vereniging Hulp voor Onbehuisden te Amsterdam en de Vereniging Kinderzorg te Middelburg, specifiek bedoeld voor pleegzorg.

Verbond der Verenigingen Pro Juventute, Nederlands Hervormde Kinderzorgbond, Tot Steun, Vrijzinnig Protestantse Voogdijvereniging, Nederlandse Federatie van Medisch Opvoedkundige Bureaus, Vereniging Onderlinge Vrouwenbescherming en Stichting Gereformeerde Kinderbescherming.

⁶ Overigens zijn niet voor alle tehuizen op dit punt gegevens beschikbaar (zie bijlage 1.1).

De kindbescherming groeide vanaf 1945 tot in de jaren zestig. Er kwamen residentiële instellingen bij en bestaande tehuizen werden uitgebreid. De overheid zorgde voor meer geld en kreeg daardoor ook meer invloed (Weijnenberg, 2008, p. 6). Kinderrechters, daartoe door een richtlijn aangespoord, gaven namelijk de voorkeur aan door de overheid goedgekeurde instellingen boven niet goedgekeurde instellingen (Delfos & Doek, 1983, p. 158, noot 41).⁷ Instellingen zonder goedkeuring van de overheid konden daardoor op den duur niet meer overleven. De pleegzorg – die vlak na de oorlog tijdelijk groeide door met name de genoemde groep van NSB-kinderen (Tames, 2009) – kreeg een steviger organisatorisch fundament door de oprichting in 1950 van de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen. Hierdoor werd een betere behartiging van de belangen van pleegouders mogelijk. Daarnaast kwam in 1956 bij de aanpassing van de maatregel ondertoezichtstelling meer aandacht voor de pleegzorg. De rechtspositie van pleegouders was zwak, maar in combinatie met een ondertoezichtstelling was het niet meer mogelijk voor de natuurlijke ouders om hun eigen kind eenvoudigweg terug te eisen (Punselie, 2006, p. 15).

In de jaren zestig kwam de kindbescherming, vooral de residentiële, onder druk te staan. Dat hing samen met de al geschetste ontzuiling en culturele revolutie, maar ook met het doorwerken van eerder geuite interne kritiek. Bij de jubileumbijeenkomst voor vijftig jaar kindwetten in 1955 liet mr. J. Overwater, voorzitter van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming, oud-secretaris van de Amsterdamse Voogdijraad en kinderrechter te Rotterdam, zich kritisch uit over de voorgaande jaren, en daarmee ook over zijn eigen functioneren. Volgens Overwater was het gebruikelijk om ouders radicaal van kinderen te scheiden en was er geen aandacht voor de persoonlijkheid van ouders en kind. Ook bestond heropvoeding uitsluitend uit disciplineren. Het ging overigens in 1955 volgens Overwater al veel beter op genoemde punten. Dat was hard nodig ook, want de doelgroep was volgens hem drastisch gewijzigd. Terwijl in de beginjaren ‘grove sociale tekortkomingen van de ouders’ centraal stonden, waren deze omstreeks 1955 in de minderheid. Nu ging het vooral om hulpverlening aan kinderen met opvoedings- en aanpassingsmoeilijkheden, welke niet aan een bepaalde maatschappelijke laag waren gebonden, maar in de gehele

⁷ De toezichtsfunctie van de overheid wordt verderop in deze rapportage behandeld.

samenleving voorkwamen (Overwater, 1955, pp. 15-23; vgl. Overwater, 1948). Om deze verandering het hoofd te kunnen bieden moest de kindbescherming worden gestroomlijnd en verder geprofessionaliseerd.

Enkele jaren later nam de Werkgroep Gestichtsdifferentiatie, opgericht op initiatief van de Nationale Federatie, het functioneren van de residentiële jeugdzorg onder de loep. Zij kwam tot een veel pessimistischer conclusie dan Overwater. De publicatie van het rapport van de werkgroep, het befaamde rapport-Koekebakker uit 1959, tekent volgens Dimmendaal (1998) de veranderende mentaliteit in de jaren vijftig. Men raakte er steeds meer van overtuigd dat de kindbescherming op de schop moest. Het rapport velde een vernietigend oordeel over de verzorging en opvoeding in een meerderheid van de instellingen. Er heerste gebrek aan ruimte voor 'een individualiserende behandeling', nodig voor de door Overwater geschetste doelgroep. Er was bijna geen aandacht voor het individuele kind met zijn of haar kenmerken of problemen. Ook ontbrak meestal verantwoord medisch onderzoek en het systematisch vastleggen van de resultaten daarvan. Maar het belangrijkste was dat een pedagogisch behandelingssysteem afwezig was. Het 'denken in termen van pedagogische diagnostiek', volgens Koekebakker c.s. noodzakelijk, paste niet bij de toenmalige situatie van de kindbescherming (Koekebakker, 1959, pp. 446-447). Er was ook kritiek op de plaatsing van kinderen: plaatsing gebeurde niet op basis van adequate diagnostiek en indicatie vooraf. Meestal gaf de mogelijkheid van een instelling om het kind op te nemen de doorslag, niet de problematiek van het individuele kind. Door het ontbreken van een gedifferentieerd stelsel van tehuizen gaven niet de behandelingsmogelijkheden, maar de vraag of er ruimte was, de doorslag bij plaatsing (Haec, 1959, p. 186). Om het jeugdprobleem effectief aan te kunnen pakken moest daarom voortaan gedifferentieerd worden naar problematiek en behandeling in plaats van naar levensbeschouwing of beschikbare capaciteit. Zo'n fundamentele verandering was echter niet haalbaar wegens het ontbreken van basisvoorzieningen, zoals goede hygiëne en medische verzorging. Eerst moesten deze basisvoorzieningen op orde zijn, dan pas kon aan differentiatie worden gewerkt (Koekebakker, 1959). Deze kritiek klonk door in de verslagen van de Directie Kinderbescherming. In 1961 schreef de directie dat de observatiehuizen zich op hun taak zouden moeten herbezinnen. Ze zouden

diagnostiek en therapie beter op elkaar moeten laten aansluiten, zodat ‘meer dan voorheen aan de wens van psychologisch onderzoek voor ieder kind, dat wordt uit huis geplaatst, kan worden tegemoet gekomen’ (Directie Kinderbescherming, 1961, p. 72). In de tweede helft van de jaren zestig kwam de kinderbescherming door de combinatie van deze sinds de jaren vijftig voortdurende interne kritiek en de culturele revolutie onder vuur te liggen. Het leidde tot een legitimiteitscrisis: waarom is kinderbescherming eigenlijk nodig?

De kinderbescherming was intussen wel veel omvangrijker geworden dan in de periode van vlak na de Tweede Wereldoorlog, zoals blijkt uit het volgende capaciteitsoverzicht. Daarbij wordt ingegaan op de ontwikkelingen binnen de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de periode 1945-1965. Bij het weergeven van de capaciteit van de kinderbescherming voor deze periode wordt onderscheid gemaakt tussen residentiële jeugdzorg (door justitie goedgekeurde particuliere tehuizen en de rijksinrichtingen) en pleegzorg.

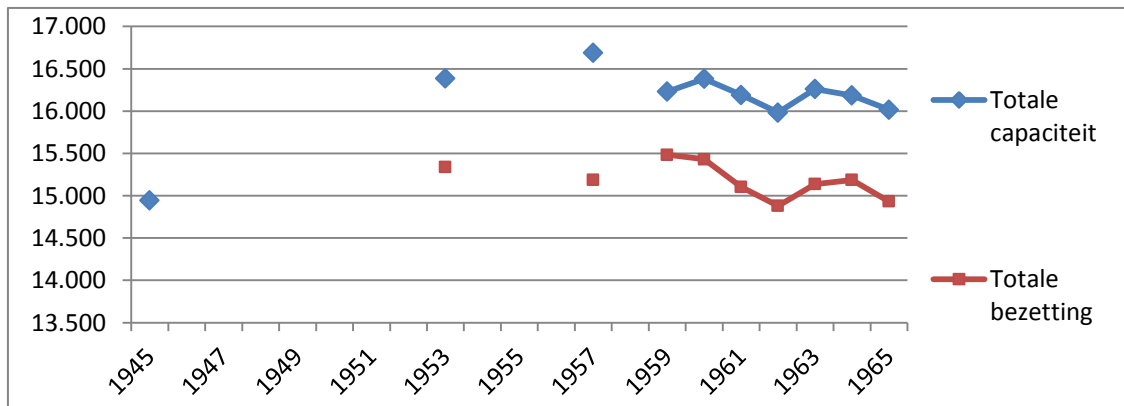
Capaciteit en bezetting van de residentiële jeugdzorg in de periode 1945-1965

Het totaal aantal inrichtingen steeg van honderddrieëntwintig in 1938 – met een capaciteit van 13.985 plaatsen (Dimmendaal, 1998) – naar 183 instellingen voor jeugdhulpverlening in 1945 met een capaciteit van 14.945 (zie Bijlage 1.1). Vervolgens bleven capaciteit en bezettingspercentages tamelijk constant in de periode 1953-1965, met een totale capaciteitsdaling van 2,2% en een daling van de bezetting met 2,6%⁸. Van 1953 naar 1957 steeg de capaciteit licht van 16.387 naar 16.689 plaatsen, waarna de capaciteit (zie *Figuur 6*) daalde naar 16.017 plaatsen in 1965.⁹

⁸ Er waren wel mutaties bij capaciteit en bezetting: het stabiele niveau gold niet voor alle inrichtingscategorieën en er waren verschillen tussen de bezettingsgraden van de inrichtingen naar levensbeschouwing en naar leeftijd en geslacht (zie voor verdere details bijlage 1.2, Capaciteit en populatie).

⁹ In de statistiekformulieren werd onder capaciteit verstaan het ‘maximaal aantal plaatsen, dat in normale omstandigheden per inrichting beschikbaar is’ (Directie Kinderbescherming, 1965, p.52), maar niet iedereen hield zich in de praktijk aan dezelfde betekenis van capaciteit. De cijfers werden hierdoor minder exact. Onder bezetting werd door de Directie Kinderbescherming (1965, p. 52) de verhouding verstaan tussen ‘het feitelijke aantal “verpleegdagen” per jaar en het aantal dagen dat op grond van de capaciteit van het internaat maximaal zou kunnen worden bereikt’. Volgens de Directie was het een allerminst duidelijk begrip. Overigens ging zij ervan uit dat een bezettingsgraad van 100% niet mogelijk was en accepteerde de realiteit van een lagere bezettingsgraad.

Figuur 6. Totale capaciteit en bezetting van de door Justitie goedgekeurde particuliere inrichtingen en tehuizen, periode 1945 tot 1965.



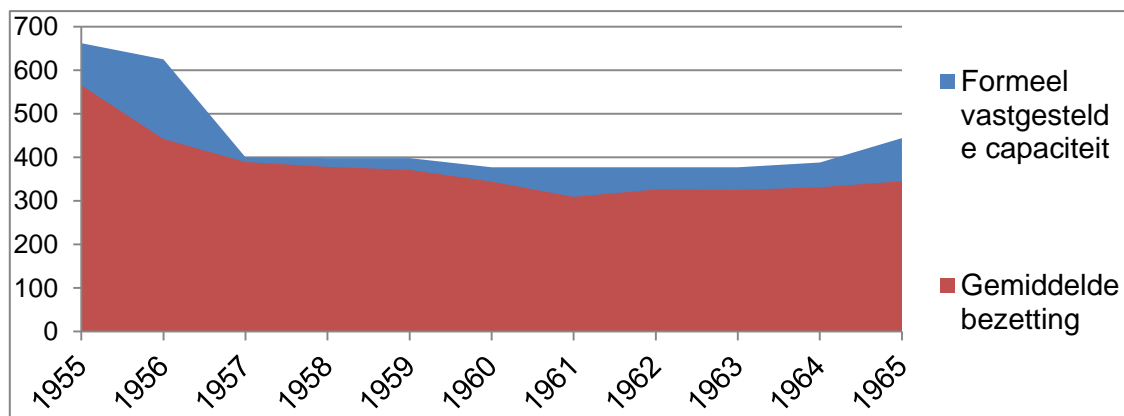
Rijksinrichtingen waren voor de overheid in deze jaren de uitdrukking van de ‘subsidiare taak van de overheid’, waarbij de overheid zich moest ‘beperken tot de voorziening in actuele behoeften, zolang hieraan niet in de particuliere sector wordt voldaan’ (Directie Kinderbescherming 1961, p. 80). Over de periode 1955-1965 was hier, in tegenstelling tot bij de particulieren inrichtingen, sprake van een forse daling van de capaciteit (32,9%), met zeshonderdtweeënzestig plaatsen in 1955 naar vierhonderdvierenveertig in 1965. De verdere reductie van de toch al lage capaciteit van de rijksinstellingen was het gevolg van een nog sterkere nadruk op bovengenoemde subsidiaire taak van de overheid binnen de verzuilde samenleving. Vooral vanaf 1954 tot 1957 daalden aantal en capaciteit van deze tehuizen sterk. Vervolgens stabiliseerde de capaciteit zich op circa driehonderdvijfendertig: midden jaren zestig groeide deze weer (zie *Figuur 7*). Er was behoefte aan nog meer capaciteit, maar dat werd tegengehouden door personeelstekorten en door ‘pedagogische overwegingen’ (Directie Kinderbescherming 1961, p. 80). Met dat laatste werd de uit ‘pedotherapeutisch oogpunt verheugende’ ontwikkeling van meer differentiatie in de rijksopvoedingsinternaten bedoeld, zoals geadviseerd in het rapport-Koekebakker. Daardoor werden plaatsingsmogelijkheden echter moeilijker en moesten rijksinrichtingen herhaaldelijk aanvragen afwijzen. Daar kwam bij dat de verblijfsduur van pupillen in de rijksinstellingen langer dan ‘wenselijk en noodzakelijk’ was en de capaciteit dus langer door dezelfde pupillen werd gebruikt. Voor vooral de ‘grotere jongens en meisjes’ was er, zo vond men, dringend behoefte aan meer behandelingsmogelijkheden. De Directie Kinderbescherming pleitte daarom voor een

uitbreiding van de behandelingscapaciteit voor jongens en meisjes van circa 14 jaar en ouder (Directie Kinderbescherming, 1961, pp. 81-82).

De instellingen kenden tot 1960 een hoge maar wel fluctuerende bezettingsgraad (Directie Kinderbescherming, 1961, p. 80): van 85,3% in 1955 naar 70,7% in 1956, 97,2% in 1958 en 77,7% in 1965. Men vergde van deze rijksinrichtingen, bedoeld voor de aanpak van de moeilijkst handelbare jeugdigen ‘eigenlijk de grootste flexibiliteit’ (Directie Kinderbescherming, 1965, p. 67). Hierdoor hadden de rijksinrichtingen ‘voortdurend met personeelsmoeilijkheden [...] te kampen’, konden ze ‘niet steeds de verzoeken om opname [...] inwilligen’, en was het niet mogelijk om alle ‘ontvluchtingen [te] voorkomen’.

Daardoor kwamen ‘bepaalde jeugdigen tijdelijk in een huis van bewaring’ terecht (Directie Kinderbescherming 1965, pp. 66-67). Gezien de groeiende vraag ontwikkelde men vanaf 1965 verbouwingsplannen voor verschillende inrichtingen, die overigens niet allemaal werden doorgezet wegens gebrek aan geld en voldoende personeel (Directie Kinderbescherming, 1972, pp. 66-67).

Figuur 7. Totale capaciteit en gemiddelde bezetting van de rijksinrichtingen, periode 1955 tot 1965



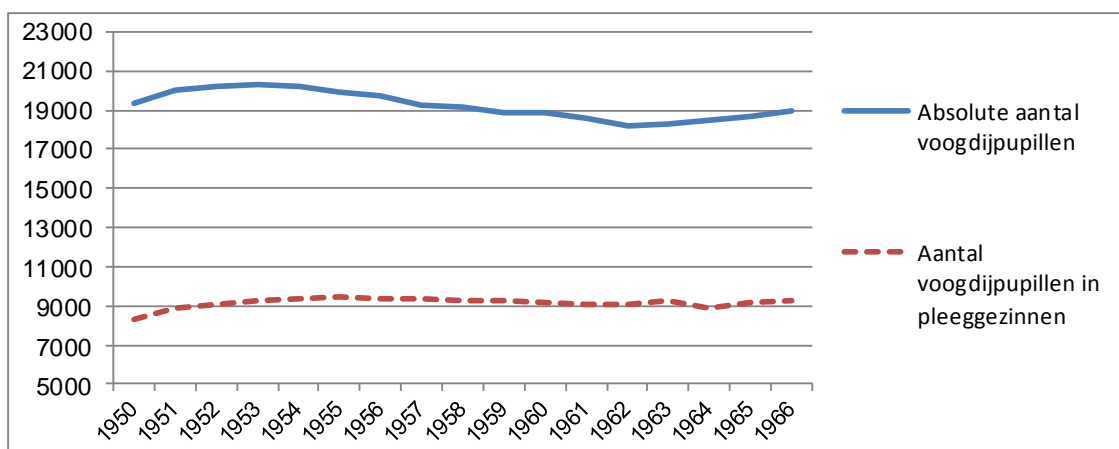
Voor alle inrichtingen, zowel particulier als van het rijk, was groeps grootte een belangrijke indicator voor de pedagogische cultuur, verzorging en behandeling (zie verder daarover hoofdstuk 4). Onder groeps grootte verstond de Directie Kinderbescherming ‘het maximale aantal plaatsen, dat volgens de opgaven van de internaten per groep kon worden ingenomen’. Zo werd bij een opgave van twaalf tot vijftien jeugdigen per groep het getal vijftien aangehouden (Directie Kinderbescherming, 1961, p. 82). Over de periode 1959-1965 daalde de gemiddelde groeps grootte van de

door justitie goedgekeurde particuliere inrichtingen en tehuizen (meer hierover zo dadelijk), maar vertoonde het gemiddelde aantal groepsleiders per groep een lichte stijging, van 2,0 in 1959 naar 2,6 in 1965. Wel waren er verschillen tussen de verschillende typen tehuizen en levensbeschouwingen (vgl. Staat 58, Directie Kinderbescherming, 1961, p. 58; Staat 27, Directie Kinderbescherming, 1972, pp. 182-183). Over de groepsgrootte van de rijksinternaten geven de verslagen van de Directie Kinderbescherming, ofwel verslagen van het rijk, overigens merkwaaardigerwijs geen informatie.

Omvang van de pleegzorg in de periode 1945-1965

Volgens de Directie Kinderbescherming (1961) nam de belangstelling voor pleegzorg binnen de kinderbescherming al sinds de Tweede Wereldoorlog toe. Toen in 1956 door een wettelijke aanpassing van de maatregel ‘Ondertoezichtstelling uithuisplaatsing’ in een tehuis of gezin mogelijk werd, ontstond een ‘hernieuwde aandacht voor pleegzorg’ (Punselie, 2006 p.15). Pleegzorggegevens van de Directie Kinderbescherming hebben voor deze periode alleen betrekking op gezinnen met voogdijpupillen (Directie Kinderbescherming, 1961, p. 89). Uit deze gegevens blijkt dat over de periode 1950-1966 het aantal voogdijkinderen dat in een gezin verpleegd werd tamelijk stabiel bleef. Met lichte schommelingen nam het tussen 1950 en 1965 licht toe tot 9179 (zie *Figuur 8*) en steeg daarna verder (zie *Figuur 11*). Het relatieve aandeel van voogdijpupillen in een pleeggezin nam in deze periode toe van 42,9% naar 49%.

Figuur 8. Absolute aantal voogdijpupillen en aantal voogdijpupillen in pleeggezinnen, periode 1950 tot 1966



Het totale aantal instellingen voor voogdij nam in deze periode af, van tweehonderdzevenenzeventig naar tweehonderdacht (Directie Kinderbescherming, 1961). Het aantal voogdij-instellingen daalde van tweehonderdtweeënnegentig in 1951 naar honderdvijftig in 1966, vooral door fusies en taakbeëindiging van niet-aanvaarde instellingen, terwijl het aantal instellingen voor gezinsvoogdij toenam van vierentwintig in 1954 naar achtenvijftig in 1966 (Bijlage 1.2., Capaciteit en populatie, *Figuur 10.*). In de periode 1964-1968 gingen beide typen instellingen vaker samenwerken (Directie Kinderbescherming, 1972). Door deze schaalvergroting, die vooruit liep op de schaalvergroting binnen de residentiële sector, kon een groter geografisch gebied bereikt worden en konden, zo vond de Directie, kind en gezin beter worden geholpen. De Directie (1965) was intussen ook bezorgd over enige kleine instellingen die wegens het geringe aantal personeelsleden en tekort aan leiding, bijzonder kwetsbaar zouden zijn. Vanuit de overheid gezien werd de norm bij de organisatie van de pleegzorg dus grootschaligheid.

3.3.3 De kindbescherming in de periode 1965-1980: turbulentie en sanering

Eerst volgt een beeld van de algemene ontwikkelingen van de Nederlandse jeugdzorg in de periode 1965-1980, vanaf de tweede dwarsdoorsnede tot de jaren tachtig. Dan wordt de ontwikkeling van de capaciteit besproken.

Algemene ontwikkelingen 1965-1980

De culturele omwenteling vanaf midden jaren zestig liet de verzuilde kindbescherming niet onberoerd. Eigenlijk was de wettelijke vastlegging van de eerder, in het rapport-Koekebakker bepleite differentiatie van de zorg in de Beginselenwet van 1965 al heel revolutionair. Deze wet bepaalde dat de residentiële zorg in eerste instantie georganiseerd moest worden naar behandeling in plaats van naar levensbeschouwing. Er kwamen agglomeraties van tehuizen, waardoor de levensbeschouwelijke kleuren ervan vervaagden. De aanvang van de ontzuiling was nog maar het begin: al snel kwam de kindbescherming in een acute legitimeitscrisis terecht. Dat kwam door de botsing met de nieuwe waarden van de culturele revolutie van de jaren zestig. Samen met de ontzuiling bracht de mondighedsrevolutie van de jaren zestig de verzuilde kindbescherming aan het wankelen. Met kracht beleden waarden zoals emancipatie, inspraak, mondigheid en democratisering gingen dwars in tegen een systeem van opleggen en uitvoeren van juridische dwangmaatregelen, kenmerkend voor gedwongen kindbescherming en jeugdzorg. Omdat het veranderen

van de maatschappij zo centraal stond in de jaren zestig moest, zo vond men, niet de jeugd zich aanpassen aan de maatschappij, maar moest de maatschappij zich aanpassen aan de jeugd. De traditionele jeugdhulpverlening kreeg het verwijt het kind te onderdrukken en geen oog te hebben voor de achterliggende maatschappelijke oorzaken van de problemen van dat kind. De bestaande jeugdzorginstellingen werden in verschillende publicaties repressief, autoritair en bureaucratisch genoemd. Men verweet ze dat zij het kind monddood maakten (Dimmendaal 1998; Weijers, 2001). Er was wantrouwen ten opzichte van de kinderbescherming. Als er al hulp moest worden geboden, dan vrijwillig en zonder de band tussen kind en ouder te verbreken, dat werd de heersende opvatting. Ook vanuit de wetenschap werd dit ondersteund. Door nieuwe opvattingen in de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie over gehechtheid (Bowlby) en loyaliteit van kinderen ten opzichte van hun ouders (Nagy) werd inmenging in de opvoeding door de rechter en de kinderbescherming veel vaker afgewezen.

Deze forse, soms radicale kritiek op de effectiviteit en zelfs de legitimiteit van de kinderbescherming, van de kant van pupillen en ex-pupillen, van sommige professionals, intellectuelen, en ook vanuit overheid en politiek, blijkt uit een stroom van rapporten en nota's over een herinrichting van kinderbescherming en jeugdzorg, leidde tot een sterke terugloop van kinderbeschermingsmaatregelen, en daarmee van uithuisplaatsingen. Hervorming, stroomlijning en koude sanering door de overheid waren er het gevolg van (Directie Kinderbescherming, 1973). Critici vonden dat er binnen de sector vooral aandacht was voor bezetting van de bedden om overheidssubsidie binnen te halen en zo aan sanering en sluiting te ontkomen, en geen enkele aandacht voor inspraak van de minderjarige. Het al door Koekebakker in 1959 geconstateerde gemis aan pedagogische benadering kon nu niet meer worden genegeerd. De justitiële kinderbescherming werd in toenemende mate gezien als autoritair, bureaucratisch, omslachtig en ondeskundig (Tilanus, 1998). Zulke kritiek werd geuit door de Actiegroep 'het Roze Pamflet', maar ook de Directie Kinderbescherming zag deze reactie van de tehuizen. Zij presenteerde in 1970 het rapport *Inrichtingsplan* en stelde 'een overcapaciteit aan bedden' vast, 'waardoor kinderen ten onrechte of te lang in inrichtingen konden worden geplaatst' (Directie Kinderbescherming, 1973, pp. 64-65). Uit de onderzoeksgegevens van de werkgroep *Inrichtingsplan* bleek dat plaatsingen regionaal een grillig patroon vormden en dat de plaatsende instanties in onvoldoende mate gebruik maakten van de in de directe omgeving aanwezige voorzieningen. Men begon met het aanpassen van de verzuilde structuur van de kinderbescherming. In de *Nota Wiersma* uit 1971 (*Jeugdbescherming en Justitie: schets voor organisatie en*

structuur) stond veel kritiek op de organisatie van de kindbescherming. Uiteindelijk werd in 1975 de Nationale Federatie Kinderbescherming, geënt op de verzuilde structuur, omgevormd tot het Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland (WIJN). Evenals zijn juridische voorganger werd het WIJN, waarvan in beginsel alle instellingen lid waren, lid van de Nationale Raad voor Maatschappelijk welzijn (Van den Ende, 1990, p. 48 e.v.).

Al deze kritiek op de kindbescherming was gericht op een systeem dat sinds 1945, gemeten naar aantal en capaciteit van de instellingen, behoorlijk was gegroeid, zoals weergegeven in de vorige paragraaf. Omstreeks 1965 waren er tweehonderdzesenveertig tehuizen, ruim zestig meer dan in 1945. De overgrote meerderheid was nog steeds confessioneel: tachtig protestant, vierentachtig katholiek, twee oecumenisch, en één joods. Verder waren er achtenzeventig algemene tehuizen, en één met een humanistische signatuur. Al lang bestaande tehuizen, zoals Kinderdorp Neerbosch, Groot Emaus in Ermelo, Jongensdorp Hoenderloo in Hoenderloo, Nederlandsch Mettray in Eefde, de Heldring-stichtingen in Zetten, Jongenshuis Harreveld in Lichtenvoorde, de Leo-stichting in Borculo en Huize St. Joseph in Cadier en Keer, alsmede de zeven rijksinstellingen, behoorden ook nu tot de grootste en meest in het oog springende instellingen. Tehuizen noemden nu naast eerder genoemde doelstellingen, zoals het opvoeden en verzorgen van normale kinderen, observatie, tijdelijke opvang, opvang van ongehuwde moeders en de opvang van debiele kinderen, ook nieuwe doelstellingen, zoals de behandeling van ontwikkelingsstoornissen, orthopedagogische en therapeutische behandeling, het behandelen van kinderen met opvoedingsmoeilijkheden en (begeleide) kamerbewoning. Overigens vermeldden veel tehuizen dat ze zich op diverse doeleinden tegelijk richtten. Daaruit bleek dat de door Koekebakker in 1959 bepleite differentiatie nog maar aan het begin stond.

De hierboven gegeven aantallen en capaciteit van de instellingen omstreeks 1965 kwamen al snel onder druk te staan. Door de kritiek op de kindbescherming liep het aantal justitiële kindbeschermingsmaatregelen, vooral de ondertoezichtstelling, snel terug. De residentiële kindbescherming werd het meest getroffen. Een koude sanering volgde. Begin jaren zeventig moesten bijna honderd tehuizen hun deuren definitief sluiten. Daarnaast nam het aantal grote tehuizen af, werden de leefgroepen kleiner en werd het aantal groepsleiders per groep aanzienlijk uitgebreid. Nieuwe en kleinschaliger vormen van residentiële zorg zoals het leefgroep-huis, met grotere autonomie voor de leefgroep, en het gezinshuis raakten in zwang (Weijenberg, 2008). Binnen de sector was men overigens niet doof voor de kritiek. De directeur van

Nederlandsch Mettray schreef in zijn jaaroverzicht over 1974 dat de kritiek op de gevestigde instituten, zoals het zijne, verhevigde. Men streefde daarom naar kleinschaligheid, waarbij ‘de jongens in een zoveel mogelijk de thuis-situatie-benaderend-leefmilieu zouden kunnen verblijven’. Dat internaatsopvoeding grote nadelen had en dus kritiek opriep, kon de directeur zich goed voorstellen. De opvoedende volwassene leefde ‘te ver van de jongen vandaan’ en het gedrag van de jongens verruwde door het competitie-element als gevolg van het bij elkaar brengen van zoveel leeftijdsgenoten. Bovendien werd de pupil door het verblijf in het internaat gestigmatiseerd: “de omgeving wijst het internaat als een zwarte plek in de omgeving aan; ‘daar kun je niets goeds van verwachten’, en de maatschappij veroordeelt kinderen, die in een tehuis hebben gezeten’ (Jaaroverzicht over 1974).

De pleegzorg kreeg minder kritiek en haar relatieve aandeel in de uithuisplaatsingen steeg in de eerste helft van de jaren zeventig (Van Lieshout, 1997; Directie Kinderbescherming, 1981).¹⁰ In het vervolg wordt nader ingegaan op deze capaciteitsontwikkeling, eerst binnen de residentiële jeugdzorg, vervolgens binnen de pleegzorg, in de periode 1966-1980.

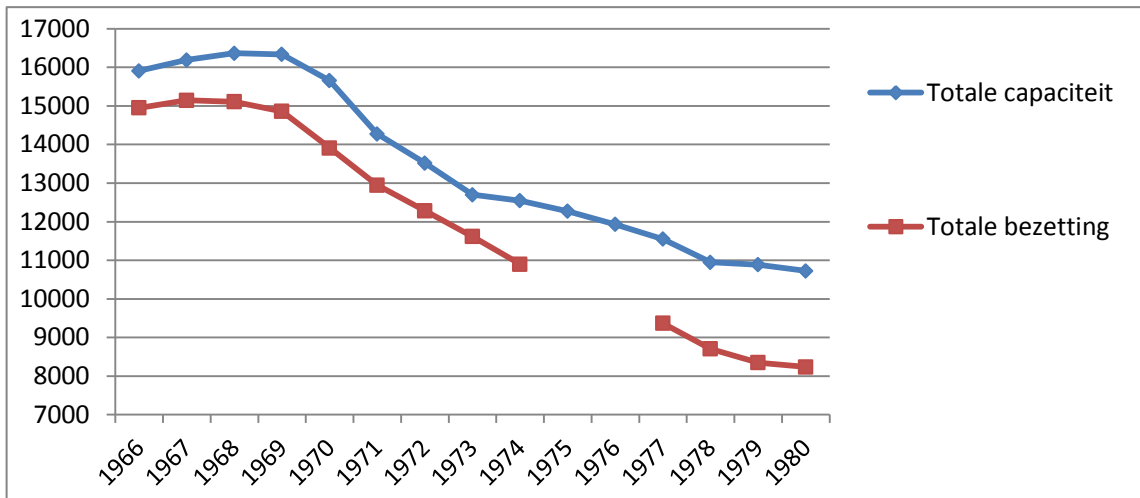
Capaciteit en bezetting van de residentiële jeugdzorg in de periode 1965-1980

Het aantal goedgekeurde tehuizen daalde van tweehonderdzesenveertig in 1965 naar honderddrieënzeventig omstreeks 1980. Daarnaast waren er toen zevenenveertig gezinshuizen (Directie Kinderbescherming, 1981).¹¹ De totale capaciteit van de goedgekeurde inrichtingen en tehuizen daalde met een derde, van 15.909 in 1966 naar 10.721 in 1980 (*Figuur 9*). Deze daling zette eind jaren zestig in. De bezetting daalde over deze periode nog sterker (44,9%), van 14.951 minderjarigen in 1966 naar 8235 kinderen in 1980 (zie *Figuur 9*). Niet alleen de capaciteit van inrichtingen en tehuizen, maar ook het totaal aantal voogdijpupillen en onder toezicht gestelde kinderen en het aantal toegepaste maatregelen per 10.000 kinderen nam af. De capaciteitsdaling was dus het gevolg van een sterk gedaalde vraag aan uithuisplaatsingen (Directie Kinderbescherming, 1973; Van der Ploeg, 1999).

¹⁰ Pleegzorg kon vanaf de jaren zeventig ook worden ingezet voor speciale therapie, zoals bleek uit de therapeutische gezinsverpleging in Groningen die zich weldra verspreidde naar ander grote steden (Van Lieshout, 1997).

¹¹ Vanaf 1979 is in de jaarverslagen van de Directie Kinderbescherming de term doorgangsinrichtingen vervangen door gezinshuizen. De doorgangshuizen waren vaak al eerder van functie veranderd en boden ook langdurige residentiële opvang. Een voorbeeld hiervan is Huize de Ranitz te Groningen. Bij de verhuizing in 1965 van deze meer dan honderd jaar oude instelling veranderde men de naam. De oude naam ‘Doorgangshuis’ “dekte de lading niet meer, klonk ouderwets en had een negatieve bijklank” (Dimmendaal, 1998, p. 100).

Figuur 9. Totale capaciteit en bezetting van de door Justitie goedgekeurde particuliere inrichtingen en tehuizen, periode 1966 tot 1980

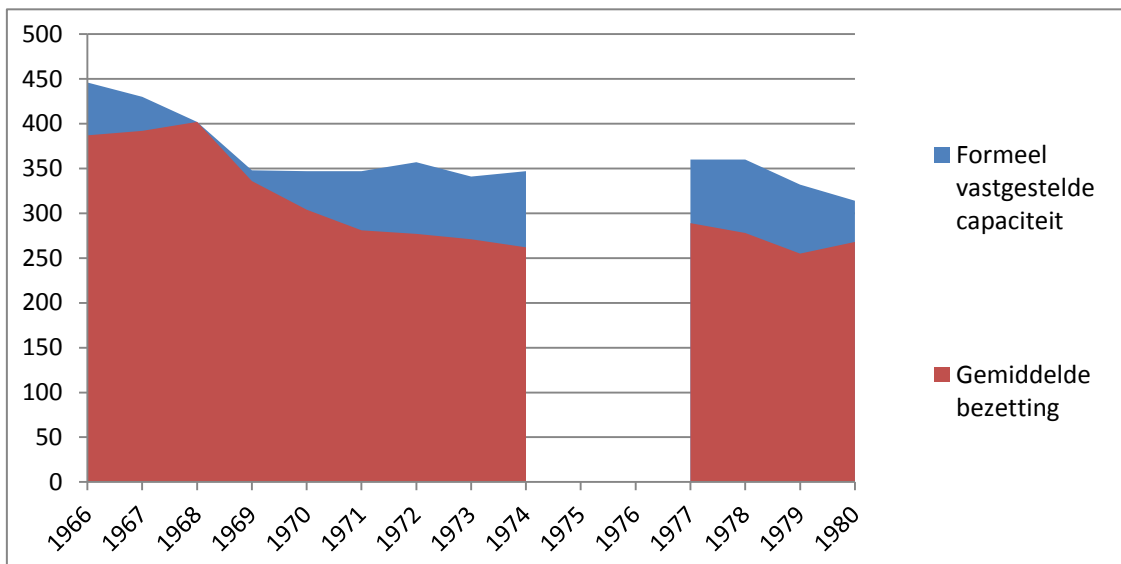


Er was in de jaren 1969 en 1970 sprake van een toenemend aantal gevallen van ‘min of meer sterke onderbezetting’ (Directie Kinderbescherming, 1973, p. 66). Deze onderbezetting vormde volgens de Directie een groot probleem voor de instellingen. Het kon leiden tot overgevoeligheid resulterend in ‘wellicht [...] niet planmatige wijzigingen in beleid’ (idem, p. 66). Waarschijnlijk werd hiermee bedoeld dat men met allerlei voor de overheid moeilijk te volgen initiatieven probeerde het hoofd boven water te houden. De onderbezetting dwong menig tehuis om financiële redenen tot sluiting (Groenveld et al., 1997, p. 395): het waren de jaren van ‘koude sanering’ (Directie Kinderbescherming, 1973, p.66). In 1975 sloten zes tehuizen hun deuren, het jaar erop nog eens vijf (Directie Kinderbescherming, 1977, p. 55). In de daarop volgende jaren ging het sluitingsproces en daarmee de vermindering van de capaciteit verder, nu via overleg tussen inrichtingen en ministerie (Groenveld et al., 1997). Eind jaren zeventig hield deze sanering op. In de jaren 1977-1978 werden door het Ministerie nog negenhonderd plaatsen opgeheven, in de twee jaren erna nog maar driehonderdzesentig. In 1979 merkte de Directie Kinderbescherming op ‘dat het tijdperk van de koude sanering is afgesloten’ (Directie Kinderbescherming, 1979, p. 58).

Ook de rijksinstellingen, in zowel 1965 als 1980 negen in getal, waarvan één, De Hunnerberg, voor meisjes, kenden in deze periode daling van capaciteit, zij het minder fors (Directie Kinderbescherming, 1972, p. 64; Directie Kinderbescherming, 1979). Tussen 1966 en 1980 daalde de capaciteit met 29,6%, van vierhonderdzesenveertig naar driehonderdveertien plaatsen, en de gemiddelde bezetting met 30,7% (zie *Figuur 10*). De daling vond vooral plaats bij de meisjeseinrichtingen. De Directie geeft daarvoor

overigens geen verklaring (Directie Kinderbescherming, 1972). Volgens de Directie Kinderbescherming kwam de lage bezetting in de periode 1966-1970 onder meer door een personeelsprobleem. In deze instellingen werd veel van het aanpassingsvermogen van de oudere werknemer gevegd. Werven van personeel was een probleem en veel vacatures bleven lang openstaan. Ook veel verbouwingen droegen bij aan tijdelijke onderbezetting. Het probleem was overigens complex; volgens de Directie was het niet goed mogelijk ‘om van de velerlei oorzaken van het teruglopen van de bezetting van de rijksinrichtingen (en [...] evenzeer ten aanzien van de particuliere inrichtingen) een nauwkeurige analyse te geven’ (Directie Kinderbescherming, 1973, p. 73).

Figuur 10. Capaciteit en gemiddelde bezetting van de rijksinrichtingen, periode 1966 tot 1980



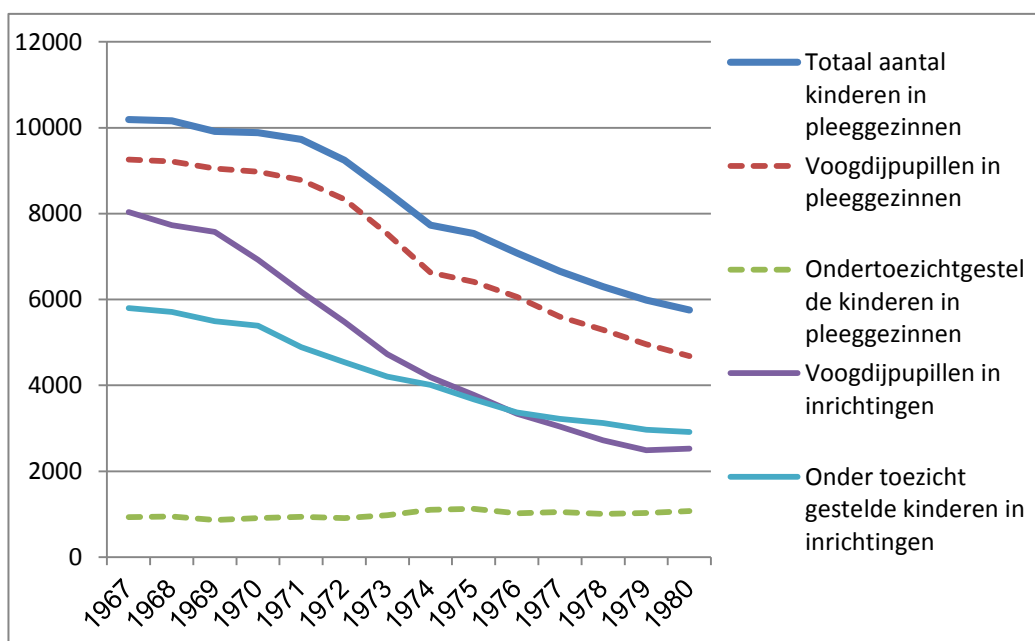
De gemiddelde groeps grootte binnen de goedgekeurde particuliere inrichtingen en tehuizen daalde ondanks een teruglopend aantal instellingen en mindere capaciteit tussen 1966 en 1980 maar weinig: van 12,9 naar 10,8 kinderen per groep. Dit kon per inrichtingscategorie wel verschillen. Bij bijna gelijke groepsomvang nam in deze periode het gemiddelde aantal groepsleiders per groep wel iets toe, van 2,8 leiders per groep in 1966 naar 4 in 1980 (Directie Kinderbescherming, 1973, p. 69). Over de groeps grootte binnen de rijksinrichtingen gaven de verslagen geen informatie. Wel bleek in de inrichting Den Engh de groeps grootte in 1979 te zijn verkleind van twaalf naar tien (Directie Kinderbescherming, 1981, p. 63).

Omvang van de pleegzorg in de periode 1966-1980

Figuur 11 laat zien dat over de gehele periode de daling in de residentiële jeugdzorg sterker was dan binnen de pleegzorg. Over de periode 1967-1980 nam het aantal onder toezicht gestelde kinderen in de pleegzorg zelfs absoluut (14,7%) en relatief (van 4,6 % naar 10,4%) toe, terwijl het aantal onder toezicht gestelde kinderen in inrichtingen absoluut (-49,7%) en relatief (-28,5% naar 28,3%) afnam (Directie Kinderbescherming, 1981). Wel daalde in de jaren 1967-1980 het aantal voogdijkinderen in pleeggezinnen in absolute zin met 49,5%; maar het aantal voogdijkinderen in inrichtingen nam in deze periode met 68,5% af (Directie Kinderbescherming, 1972, 1973, 1976, 1979, 1981). Terwijl het totale aantal kinderen in de Kinderbescherming sterk afnam en het aantal kinderen dat in tehuizen verbleef drastisch daalde, nam de belangstelling voor pleegzorg dus toe.

Het totale aantal gezinnen van gezinsvoogdij nam in deze periode iets af, van 11.892 in 1965 naar 10.457 gezinnen in 1970. Daarnaast daalde in de periode van 1960-1970 het aantal gezinnen met een of meerdere onder toezicht gestelde kinderen van 13.328 in 1961 naar 10.457 in 1970 (Directie Kinderbescherming, 1973). In het verslag over de periode 1979-80 schreef de Directie Kinderbescherming (1981) dat het accent veel meer moest worden gelegd op de werving van pleeggezinnen: daaraan was nog steeds een tekort.

Figuur 11. Absolute aantal onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen naar verblijfplaats, periode 1966 tot 1980



3.3.4 De kinderscherming in de periode 1980-1995: na de crisis

Na een beeld van de algemene ontwikkelingen van de Nederlandse kinderscherming – in deze jaren steeds vaker jeugdzorg genoemd – in de periode 1980-1995, vanaf de derde dwarsdoorsnede tot de jaren negentig, volgt een bespreking van de ontwikkeling van de capaciteit.

Algemene ontwikkelingen 1980-1995

In 1980 verkeerde de kinderscherming nog in een crisisstemming. De viering van vijfenzeventig jaar kindwetten werd geen feestje. De toenmalige minister van Justitie, J. de Ruyter, keek terug op de afgelopen vijftig jaar en liet stevige kritiek horen. In zijn woorden schemerde zelfs twijfel door over het nut van de kinderscherming als zodanig en daarmee over haar legitimiteit. Hij vroeg zich af of alleen al het woord kinderscherming niet al te paternalistisch was en moest worden vervangen door de term jeugdzorg. Volgens hem sprak men immers liever niet meer ‘van “kind”, zeker als het de wat oudere jeugd betreft [...]’. En ook ‘het woord “bescherming” komt ons wat minder gemakkelijk over de lippen’. De minister sprak de wens uit ‘dat een goed samenhangend jeugdbeleid de noodzaak tot toepassing van de wetten, welke totstandkoming wij nu herdenken, steeds zal doen afnemen, “in het belang van het kind”’ en dat de bestaande wetgeving zo weinig mogelijk gebruikt hoefde te worden (De Ruyter, 1980). Aanhangers van de alternatieve jeugdbescherming en kinderen van de culturele revolutie, zoals het JAC (Jongeren Advies Centrum), Release en de BM (Belangenvereniging Minderjarigen), waren radicaler. Zij werden beroemd en berucht met hun bezettingen van instellingen, zoals de Heldring-stichtingen, en keerden zich in de jaren zeventig tegen de kindwetten en de kinderscherming als zodanig. Op dezelfde bijeenkomst van de viering van vijfenzeventig jaar kindwetten in 1980 sprak Jan Dutij namens de Belangenvereniging Minderjarigen. In de tekst in het gedenkboek schreef hij: ‘Nee. De BM levert geen prettige bijdrage aan deze bundel. De BM is woedend.’ (Dutij 1980, p. 173). Het was opmerkelijk dat deze actiegroep überhaupt deelnam aan deze officiële bijeenkomst ter viering van die vermaledijde kindwetten: ze was inmiddels dus toch op een of andere wijze opgenomen in het systeem. Vertegenwoordigers van de alternatieve hulpverlening, zoals de BM, liepen in de jaren zeventig inderdaad woedend rond, vaak op terreinen van kindertehuizen, met spandoeken waarop ‘Kindscherming bah!’ of vergelijkbare teksten te lezen waren. Het systeem opheffen lukte hen echter uiteindelijk toch niet, zoals valt te lezen in een andere bijdrage uit deze hoek aan dezelfde bijeenkomst: ‘Het is de alternatieve

hulpverlening tot op heden niet gelukt de kinderbescherming op z'n kop te zetten.' (Van Bavel & De Smet 1980, p. 149).

Achteraf kan worden vastgesteld dat, zoals we hierboven zagen, 1980 de bodem vormde van de kwantitatieve teruggang van de kinderbescherming sinds circa 1970. De kinderbescherming als zodanig had de fundamentele kritiek overleefd, de terugloop was tot stand gebracht en in de loop van de jaren tachtig kwam er zelfs weer enige groei. Maar het was niet dezelfde kinderbescherming. Want waar de kinderbescherming als zodanig overleefde, was dat niet het geval met de verzuilde inrichting ervan. Veel particuliere tehuizen moesten sluiten en langzaam maar zeker werd de levensbeschouwelijke signatuur van de kinderbescherming onbelangrijk.

Er kwam een nieuwe organisatie. De staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk wilde de landelijke organisaties op het gebied van welzijnswerk en gezondheidszorg herstructureren en dus ook de eerder genoemde in 1970 opgerichte koepel Werkverband Integratie Jeugd welzijnswerk Nederland (WIJN). Landelijke koepelorganisaties zoals het WIJN moesten volgens het door de regering overgenomen rapport van de Commissie Herziening Landelijke Organisaties worden omgevormd tot instituten. Het WIJN moest daarom worden omgezet in een instituut voor jeugdvoorzieningen. Op 1 januari 1989 werd het WIJN opgeheven. Haar taken kwamen bij diverse andere instellingen terecht. Het nieuwe Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) ging zich bezig houden met kwaliteitsverbetering van werksoorten op het terrein van zorg en welzijn. De overlegfunctie van het WIJN werd overgenomen door de Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland (SOJN) en juridische zaken, public relations en voorlichting, ook behartigd door het WIJN, werden overgenomen door de werkgeversorganisatie Vereniging voor de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector, sectie Jeugdhulpverlening (met in 1998 ruim 300 leden). Hier kwam in 1988 nog een overlegvorm bij, ingesteld door de staatssecretaris van Justitie en de minister van WVC, namelijk het Gestructureerd Overleg Jeugd beleid Particuliere Organisaties (Van der Linden e.a., 1996, pp. 221-222). Door deze ingrepen in de organisatie nam de eerder door het WIJN gecreëerde helderheid niet toe. Wel nam de betekenis van de verzuilde structuur verder af. De onderhandelingskracht van het particuliere initiatief ten opzichte van de overheid werd verkleind.

Omstreeks 1980 waren er, aan het einde van de koude sanering, nog steeds veel tehuizen, namelijk tweehonderdtweënvijftig: meer dan de tweehonderdzesenvieftig in 1965, laat staan de honderddrieëntachtig uit 1945. Het praktische werk ging dus gewoon door, maar wel met een drastisch teruggeschroefde capaciteit. Zo kenden de Heldering-

stichtingen in de jaren vijftig en zestig een capaciteit van wel drie- tot vijfhonderd kinderen, maar verbleven er omstreeks 1980 niet meer dan vijftig tot zestig. Veel tehuizen kenden dezelfde ontwikkeling. Ook werd de ontzuiling langzaam maar zeker manifest. Voor het eerst waren er meer algemene tehuizen, namelijk honderdeen, dan protestantse of katholieke, elk drieënzeventig tehuizen, en dus samen nog wel de meerderheid.¹² Bijna al deze tehuizen waren nu aangesloten bij één koepelorganisatie: het WIJN, ter vervanging van de verzuilde koepelorganisaties. De jeugdzorg was omstreeks 1980 nog wel in sterke mate ingedeeld naar levensbeschouwing, maar niet meer voor lang. Ook de traditioneel gescheiden aanpak van jongens en meisjes in de kinderbescherming ging op de schop. Co-educatie werd de norm. Er waren altijd al tehuizen bestemd voor jongens én meisjes geweest, maar nu ging dit gelden voor de overgrote meerderheid van tehuizen. Daar kwam bij dat er nu echte co-educatie ging komen, dat wil zeggen gemengde leefgroepen in plaats van geheel gescheiden afdelingen voor jongens en meisjes. Een opmerkelijk voorbeeld vormden de Heldringstichtingen, traditioneel een typisch meisjestehuis, en Nederlandsch Mettray, traditioneel een jongenstehuis.

De in de wet erkende soorten inrichtingen en andere vormen van semi-residentiële hulp waren nu onderverdeeld in typen behandeling: opvangtehuizen, observatietehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling. In de jaren tachtig kwam er een nieuw type pleegzorg bij, de therapeutische gezinsverpleging, afgekort TGV. Ook verscheen in het verslag van de Directie Kinderbescherming over de jaren 1985 en 1986 de afkorting ZIB (tehuis voor zeer intensieve behandeling). Daarnaast waren er instellingen voor opvang-semiopvang, gecombineerde typen tehuizen, observatie/behandeling, overige voorzieningen, projecten en door de AWBZ gefinancierde instellingen, zoals de al bestaande jeugdpsychiatrische instelling De Lingewal te Zetten. Overigens ging het in de praktijk vaak om dezelfde tehuizen, die nu werden gerekend tot zo'n nieuwe categorie, zoals de Heldringstichting die een ZIB werd (Directie Kinderbescherming, 1987).

In 1987 zette een drastische koerswijziging van de organisatie van de jeugdzorg in. Was kinderbescherming in het kader van de uitvoering van de kindwetten – zowel civiel als strafrechtelijk – tot dan toe in hoofdzaak een zaak van instellingen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, vanaf dat jaar werd het verzorgen van via civiele maatregelen geplaatste kinderen en jeugdigen een gedeelde verantwoordelijkheid voor twee ministeries. In het regeerakkoord van 1982-1986 van

¹² Verder waren er drie antroposofische tehuizen, één joods en één humanistisch tehuis.

het eerste centrumrechtse kabinet-Lubbers werd vastgelegd dat per 1 januari 1987 een groot deel van de particuliere inrichtingen van het ministerie van Justitie naar het ministerie van WVC werd overgedragen; honderddertien inrichtingen en tehuizen zouden overgaan naar WVC, terwijl justitie de verantwoordelijkheid zou houden voor de stichtingen voor TGV, de ZIB's en de gesloten opvanghuizen (Directie Kinderbescherming, 1987; vgl. de Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRVJ, 1984; en de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor Hulpverlening aan Jeugdigen (IWAPV), 1984).

De bezuinigingen op de jeugdzorg in de jaren tachtig waren onderdeel van de algemene bezuinigingen op de overheidsbegroting tijdens de eerste twee kabinetten-Lubbers. Maar de teruglopende capaciteit, samen met een aanzienlijke onderbezetting en het blijven bestaan van nog steeds meer dan tweehonderdvijftig tehuizen, maakten de kinderscherming een gemakkelijke prooi voor verdere bezuinigingen. Hoewel de Directie Kinderbescherming in 1979 had vastgesteld dat de koude sanering voorbij was, werd alleen al tussen 1982 en 1989 door de overheid bijna 15% op het budget gekort. Koud of warm, gesaneerd werd er. Als gevolg hiervan verloor de residentiële sector tussen 1983 en 1986 opnieuw ongeveer duizend plaatsen. In oktober 1987 kwam, althans in de politieke stemming, een omslag. De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur begreep dat het, met de toegenomen druk op de residentiële voorzieningen in de jeugdhulpverlening in de voorgaande tien jaar, nodig was om 'uiterst behoedzaam om te gaan met de voorzieningen'. Daarom kwam ze met in haar ogen 'beperkte bezuinigingen' (Kamerstukken II, 1987/88, 15 317, nr. 170, p. 3). De rechtvaardiging hiervan lag in de verwachting van de minister dat een groot deel van de jongeren – het ging om 1480 jongeren van 18 jaar en ouder in residentiële voorzieningen per 31 december 1986 – niet langer van het hulpaanbod gebruik zou maken bij meerderjarigheid. Dit kwam door de verlaging van de meerderjarigheidsgrens. Deze verlaging was een welkome aanleiding voor bezuiniging want de noodzakelijke capaciteitsreductie zou veel geld besparen (Kamerstukken II, 1987/88, 15 317, nr. 170). In 1988 deed de pas opgerichte Inspectie Jeugdhulpverlening – waarover verderop in deze rapportage meer – de aanbeveling om te stoppen met het bezuinigen op residentiële voorzieningen gericht op de meest problematische jeugdigen en de capaciteit uit te breiden (Beker et al., 1998). In 1991 deed de Inspectie Jeugdhulpverlening dat opnieuw, verwijzend naar de 1100 jeugdigen op de wachtlijst voor de jeugdzorg (Van der Ploeg, 1995 in Beker et al., 1998). In maart 1995 wees een

onderzoeksteam van de overheid er in hun rapport op dat de toegangsproblematiek, blijkend uit almaar groeiende wachtlijsten, twee redenen had: ‘een toegenomen vraag in relatie tot de beschikbare aanbodcapaciteit’, maar ook ‘verstopping of doorstroomproblemen’. Volgens deze onderzoekers was bij de ‘afbouw van de residentiële jeugdhulpverlening’ de ‘kritieke grens zeker [...] bereikt’. Waarschijnlijk was deze al ‘overschreden’ (Beker et al., 1998, p. 130).

Intussen groeiden de alternatieve vormen van zorg. De pleegzorg zat inhoudelijk wegens de forse kritiek op de tehuiszorg in de lift, maar was daarnaast – belangrijk in een periode van grote bezuinigingen – veel goedkoper dan de dure residentiële jeugdzorg. Andere alternatieve vormen die opkwamen waren dagbehandeling en begeleide kamerbewoning. Deze vormen van hulpverlening groeiden met maar liefst 2150 plaatsen ofwel dubbel zoveel als de korting in plaatsen op de tehuiszorg (Tilanus, 1998, p. 53). De nog bestaande particuliere residentiële instellingen probeerden uit alle macht het hoofd boven water te houden. Ze zochten naar specialisatie, naar samenwerking, en als het niet anders kon gingen ze fuseren. De ontwikkeling van de Heldring-stichtingen, waarover later meer, is hiervan een duidelijk voorbeeld. De overheid stimuleerde differentiatie maar vooral schaalvergroting extra door instelling van de Wet op de Jeugdhulpverlening in 1989. De door de overheid ingezette beleidsvoering, vastgelegd in artikel 23 van deze Wet, zou later getypeerd worden als het ‘zo-zo-zo-beleid’: zo licht mogelijk, zo dicht mogelijk bij huis en zo kort mogelijk (Junger-Tas, 1992). Beker, Maas-de Waal, Boelhouwer en Hoff (1998) noemden het in de jaren tachtig gehanteerde beleid van de overheid het ‘substitutiebeleid’, waardoor ‘zwaardere vormen van hulpverlening werden afgebouwd ten gunste van de lichtere’ (p. 129), en waardoor de vermindering van capaciteit in de residentiële jeugdzorg verder werd gestimuleerd.

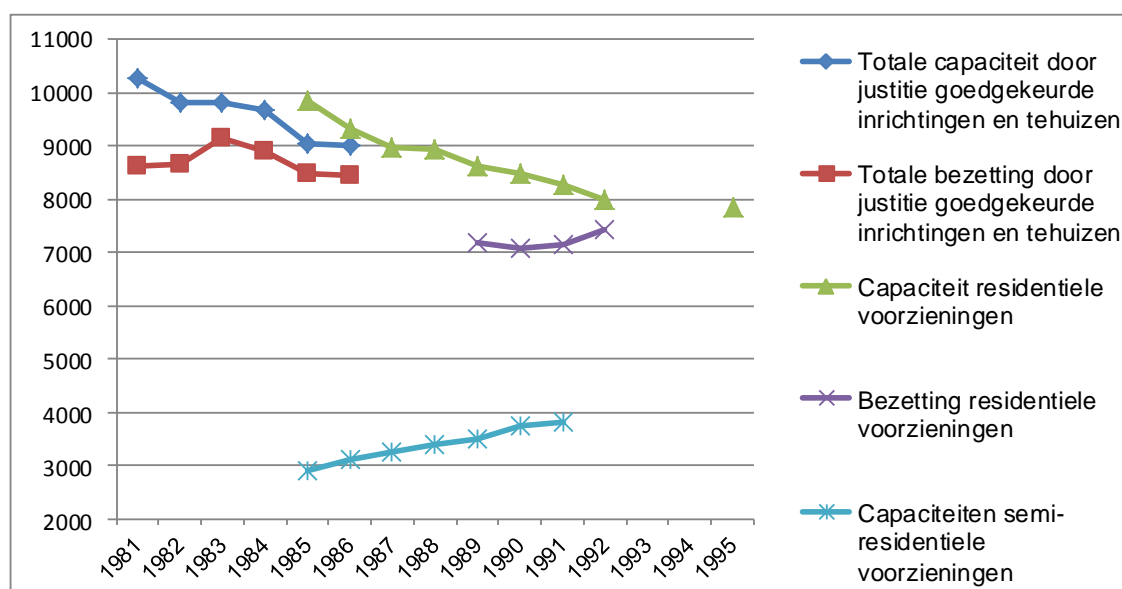
In beleidsmatig opzicht kregen provincies en grootstedelijke regio’s zeggenschap over het nieuwe systeem. Daarbij streefden veel provincies, vooral om financiële redenen, ernaar residentiële plaatsen om te zetten naar pleegzorg of ambulante hulpverlening (Van der Ploeg, 2003, p. 198). Als gevolg hiervan nam in de jaren tachtig de betekenis van pleegzorg ten opzichte van residentiële zorg verder toe (Van Lieshout, 1997, p. 42). In 1989 werd pleegzorg wettelijk geregeld in de al genoemde Wet op de Jeugdhulpverlening. Als gevolg hiervan fuseerden begin jaren negentig veel instellingen om een voorziening voor pleegzorg te kunnen worden. In 1994 waren de bestaande Centrales voor Pleegzorg vrijwel allemaal geïntegreerd in andere instellingen (Van Lieshout, 1997, p. 53).

In het vervolg wordt dieper ingegaan op de capaciteitsontwikkeling, eerst binnen de residentiële jeugdzorg, vervolgens binnen de pleegzorg, in de periode 1980-1995.

Capaciteit en bezetting van de residentiële jeugdzorg in de periode 1980-1995

Dit was een periode van bezuiniging en verdere capaciteitsreductie. Onder druk van de overheid gingen de residentiële instellingen efficiënter werken, met hogere bezettingspercentages, van 84% in 1981 naar 93,2% in 1992. De totale capaciteit liep over de periode 1981-1995 terug van 9027 plaatsen in goedgekeurde inrichtingen en tehuizen en driehonderdveertien in justitiële jeugdinrichtingen in 1981, naar ongeveer 7850 plaatsen in 1995 (Beker et al., 1998, p.129) (zie *Figuur 12*).

Figuur 12. Capaciteitsontwikkeling binnen de residentiële jeugdzorg, periode 1981 tot 1995

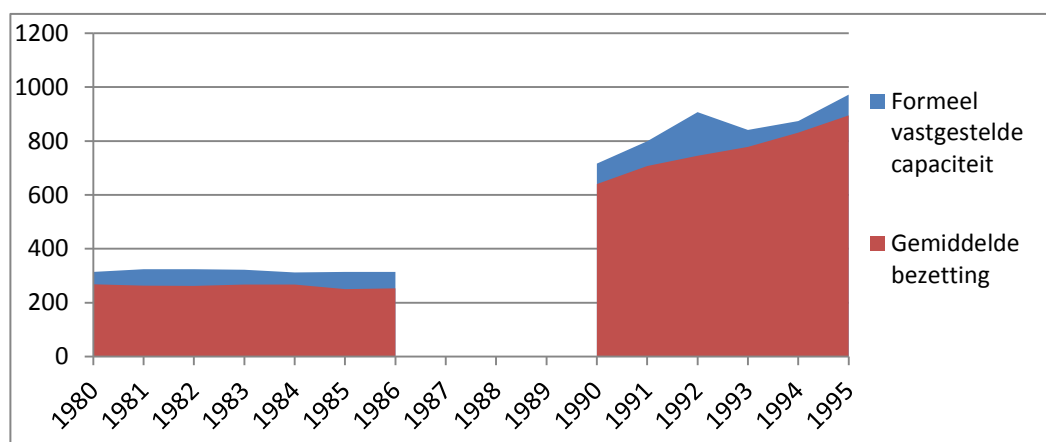


Omstreeks 1981-1982 werd ‘doelbewust getracht het aantal hulpverleningsplaatsen te verminderen door het aanmoedigen van fusies tussen particuliere organisaties, gepaard gaande met capaciteitsverlaging’ (Directie Kinderbescherming, 1983, p. 62). Ook in volgende verslagen wordt melding gemaakt van kostenvermindering door ingrijpende capaciteitsreducties en bezuinigingen, waardoor “een groot aantal particuliere organisaties onder sterke druk” kwam te staan (Directie Kinderbescherming, 1987, p. 52; vgl. Verslag 1983-84).

Een heel ander verhaal was de ontwikkeling van de capaciteit van de rijksinrichtingen, in 1981 negen in getal. Deze groeide sterk, van driehonderdveertien in 1981 naar negenhonderdveertig in 1995 (zie *Figuur 13*); bijna een verdriedubbeling. Begin 1996 zou het aantal zelfs verder toenemen naar 1050. Hierbij moet worden aangetekend dat sinds de jaren tachtig deze rijksinrichtingen onder de noemer justitiële jeugdinrichtingen of inrichtingen voor justitiële kindbescherming vielen. Onder de naam justitiële jeugdinrichtingen werden zowel rijksinrichtingen als ook particuliere inrichtingen gerekend. Eind 1990 waren er zestien, namelijk zes rijksopvanginrichtingen, drie rijksbehandelinrichtingen, vier particuliere inrichtingen en zes particuliere behandelinrichtingen (Boendemakers & Verwers, 1996).

De bezuinigingen uit het regeerakkoord van 1982-1987 raakten niet alleen de particuliere inrichtingen, maar ook de rijksinrichtingen. Daarom begon men in maart 1986 met een reorganisatie om te zorgen dat de inrichtingen hun capaciteit beter konden benutten. Zo werd het aantal medewerkers met een directe begeleidingstaak uitgebreid (Directie Kinderbescherming, 1987, p. 56). De capaciteitsgroei van de justitiële opvang- en behandelinrichtingen in de periode 1990-95 (zie *Figuur 13*) was het gevolg van verschillende ontwikkelingen. De druk op de beschikbare capaciteit was hoog met als gevolg lange wachttijden voor plaatsing in een inrichting. Daarnaast werd het opleggen van straffen en maatregelen met een langere duur mogelijk door de invoering van het nieuwe jeugdstrafrecht. Hierdoor was er minder doorstroming en bleven plaatsen langer bezet. Ook zou vergroting van ‘kwaliteit, effectiviteit, doelmatigheid en samenhang’ tot hogere benutting van de kwaliteit hebben geleid (Boendemakers & Verwers, 1996, p.1).

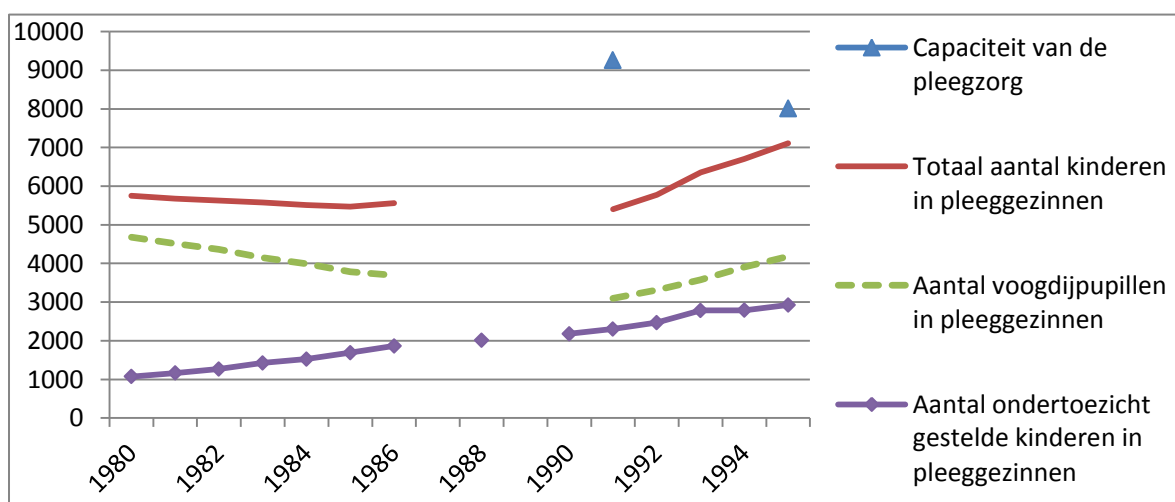
Figuur 13. Formeel vastgestelde capaciteit en de gemiddelde bezetting van de inrichtingen onder het ministerie van Justitie, periode 1980 tot 1995



Omvang van de pleegzorg in de periode 1981-1995

De pleegzorg bleef ten opzichte van de tehuiszorg groeien. Het totale aantal kinderen in pleeggezinnen steeg (23,6%) over de periode van 5752 in 1980 naar 7108 in 1995 (zie *Figuur 14*). Het aantal onder toezicht gestelde kinderen steeg van 1163 in 1981 naar 2923 in 1995, een stijging van 151%. Ten opzichte van de residentiële zorg nam het aandeel van de onder toezicht gestelde kinderen toe van 10,6% naar 17,3 %. Hoewel het absolute aantal voogdijpupillen in pleeggezinnen absoluut afnam van 4514 in 1981 naar 4185 in 1995 nam het aantal relatief toe van 46,5% naar 49,9%. Over de capaciteit van de pleegzorg kan alleen vermeld worden dat deze tussen 1991 en 1995 daalde van 9261 naar 8008 plaatsen (Directie Kinderbescherming, 1987; Kamerstukken II, 1995 – 96, 24 885, nr. 2).

Figuur 14. Absolute aantal onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen in pleeggezinnen, periode 1980 tot 1995



De al langer ingezette ontwikkeling van afname van het totaal aantal voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen – in de periode 1981-1986 van negenenzestig naar drieënzestig – en toename van het aantal gemengde instellingen – van vierendertig in 1981 naar eenenveertig instellingen in 1986 – zette door. In 1995 waren er in Nederland achtendertig instellingen voor (gezins)voogdij, waarvan vijf landelijke en drieëndertig met een regionale functie (Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2). Binnen een jaar nam dat aantal verder af, tot tweeëntwintig in 1996. Er was dus sprake van verdere schaalvergroting.

3.3.5 De kindbescherming in de periode 1995-2010: naar een markt

In 1995 was er nog kindbescherming, in 2010 een markt van jeugdzorg. Dat is de meest kenmerkende ontwikkeling van de Nederlandse jeugdzorg in de periode 1995-2010, van de vierde dwarsdoorsnede tot 2010. Na een bespreking daarvan volgt een overzicht van de ontwikkeling van de capaciteit.

Algemene ontwikkelingen 1995-2010

Na de leegloop en sluiting van veel tehuizen ontstond halverwege de jaren tachtig het besef dat louter verdere reductie en bezuiniging niet het antwoord was op een langzaam opnieuw groeiende vraag naar kindbescherming vanuit de samenleving en de politiek. De kindbescherming richtte zich op, maar niet zonder fundamentele herstructurering. Differentiatie, al in 1959 het toverwoord voor verbetering volgens de commissie-Koekebakker, schaalverkleining binnen de vestigingen en deconfessionalisering – de ontzuiling kreeg nu definitief haar beslag – behoorden hiertoe. Ook verdere de-institutionalisering, groeiende populariteit van de pleegzorg en de start van een fusiegolf die nog steeds niet is afgerond – en daarmee schaalvergroting op vestigingsniveau – kenmerkten deze herstructurering. In de jaren vijftig bestonden groepen jongeren binnen de instellingen uit tientallen kinderen. Doordat grote inrichtingen en grote groepen als onpersoonlijk werden gezien raakten in de jaren zeventig de kleinschaligere voorzieningen in zwang (Dimmendaal, 1998). Hoewel er volgens Harder & Knorth (2007) nog weinig onderzoek is verricht naar de ‘daadwerkelijke invloed van de groeps grootte op de kwaliteit en effectiviteit van de geboden residentiële zorg’ (p. 28), is de norm anno 2010 die van kleinschaligheid; binnen de instellingen verblijven de jeugdigen meestal in leefgroepen met acht, tien of twaalf jeugdigen (Boendermaker, Van Rooijen & Berg, 2010). De resultaten van de survey bevestigen dat: het merendeel van de leefgroepen in de instellingen (60,2%) heeft een grootte van tussen de zes tot twaalf jeugdigen en dat is volgens de respondenten kleiner dan vroeger.

Eind jaren tachtig groeide de capaciteit. Nieuwe investeringen in de jeugdzorg werden gestuurd door een opnieuw gegroeide maatschappelijke vraag. Eind jaren tachtig maakte men zich weer meer ongerust over jeugdcriminaliteit en over ernstige gedragsproblematiek bij jeugdigen. De toenmalige premier Ruud Lubbers riep om de oprichting van heropvoedingskampen en zowel bij wetenschappers als politici nam het geloof in de effectiviteit van interventies weer toe. Daar kwam bij dat een lange periode van economische groei tijdens de paarse kabinetten-Kok de financiering van deze

investeringen mogelijk maakte. Als gevolg van deze ontwikkelingen groeide de capaciteit aanzienlijk, mede onder druk, begin 1995, van provinciebesturen. Zij hadden inmiddels bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg gekregen via het nieuw opgerichte instituut Bureau Jeugdzorg en stelden vast dat de capaciteit van residentiële voorzieningen en pleegzorg tekortschoot voor het goed uitoefenen van hun taak. Er was meer geld nodig (Van Lieshout, 1997, p. 54).

Als gevolg van de nieuwe investeringen groeide het aanbod. Maar het veranderde tegelijkertijd. De schaalvergroting van de instellingen zette nu in hoog tempo door, terwijl tegelijkertijd de kleinschaligheid binnen de instelling toenam. Als gevolg daarvan groeide de variatie van het zorgaanbod per steeds groter wordende instelling. Daar kwam bij dat instellingen zich steeds minder manifesteerden via hun levensbeschouwelijke signatuur – zoals tot in de jaren tachtig gebeurde – en steeds meer via hun zorgaanbod. De levensbeschouwelijk gefundeerde en door de verzuiling gedomineerde jeugdzorg werd nu definitief vervangen door een systeem gebaseerd op differentiatie naar zorgaanbod. In toenemende mate bood één en dezelfde instelling steeds meer typen zorg: ambulante, residentiële hulp en pleeggezinnen. Een extra stimulans voor de ontwikkeling van zulke zogeheten multifunctionele organisaties was de verandering van de financiering van de jeugdzorg. De overheid financierde namelijk in toenemende mate de instelling minder via het aantal gesubsidieerde plaatsen – zoals jaren lang gebruikelijk was geweest – maar via het aanbod van de instelling in termen van in het nieuwe beleidsjargon, producten of diensten. Dat had wel tot gevolg dat, zoals verderop zal blijken, de eenduidige statistiek voor de kindbescherming van de Directie Kinderbescherming, toch al complexer geworden bij de gedeeltelijke overgang van particuliere instellingen van het ministerie van Justitie naar het ministerie van VWC, nu voorgoed verdwenen was.

Er traden ook belangrijke veranderingen op bij de bij plaatsing betrokken instituties en actoren. Traditioneel waren dat allereerst de Voogdijraden, later de Raden voor de Kinderbescherming, die een verzoek tot een maatregel van kindbescherming indienden. De tweede groep vormden de kinderrechters die een kindbeschermingsmaatregel oplegden. De derde groep werd gevormd door voogden en gezinsvoogden, verbonden aan instellingen voor voogdij- en/of gezinsvoogdij. Zij hadden vaak al een taak ten opzichte van de minderjarige voorafgaand aan de plaatsing, en zij behielden, in het bijzonder bij plaatsing in pleeggezinnen, ook tijdens de plaatsing belangrijke verantwoordelijkheid ‘in het belang van het kind’.

In deze periode veranderde die structuur fundamenteel. Zo werden in 1996 de Raden voor de Kinderbescherming gereorganiseerd in één landelijke Raad voor de Kinderbescherming met vijf hofressorten en twintig lokale units (vgl. Abbenhuis, 1974). Tevens werd de taak van de kinderrechter, sinds 1922 zowel gericht op het uitspreken van maatregelen als het begeleiden van de uitvoering ervan, meestal samen met de gezinsvoogd, teruggebracht tot de bij andere rechters aanwezige taak, namelijk het beslissen over maatregelen van kinderbescherming (zie verderop over professionalisering en toezicht). Spin in het web van de kinderbescherming werd het al genoemde Bureau Jeugdzorg, opgericht na advies van de Taskforce Jeugdhulpverlening uit 1994 met als doel versnippering en verkokering in de toegang van de jeugdzorg het hoofd te bieden. Binnen dit bureau werden diverse al bestaande instellingen, zoals het AMK, opgenomen (zie verder par. 4.4). In 2005 legde de Wet op de Jeugdzorg deze organisatie wettelijk vast (Van Lieshout & Van der Meij, 2007, p. 281). Ook erna traden wijzigingen op. Zo werd in 2006 de Raad voor de Kinderbescherming opnieuw geherstructureerd, met nu dertien regio's met één of meer locaties die wettelijke taken en bevoegdheden uitvoeren en een landelijk bureau ter ondersteuning (Van der Linden, Ter Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra, 2009, pp. 329-330). Ook kwam er een nieuwe hulpverleningslaag bij, namelijk de door minister Rouvoet tijdens het kabinet Balkenende-Bos opgezette keten van Centra voor Jeugd en Gezin. Al deze veranderingen resulteerden in een minstens even complexe organisatie als er al was, met nog meer verantwoordelijke overheden en nog meer ketenpartners.

Door al deze ontwikkelingen was de jeugdzorg een markt geworden. Door een nieuwe door de overheid afgedwongen wijze van financieren ontstond een vrijere markt van steeds grotere conglomeraten. De kinderbescherming als systeem van instellingen die één type jeugdzorg boden was voorgoed geschiedenis geworden. De stille revolutie die in de jaren negentig startte, leidde tot een veel grondiger verandering van de organisatiestructuur dan de rumoerige revolutie van de jaren zestig en zeventig. Fusies van bestaande instellingen en de komst van nieuwe zorgaanbieders op de markt zorgden ervoor dat jeugdzorg niet meer door honderden op één type zorg gerichte instellingen werd aangeboden, maar door enige tientallen multifunctionele organisaties (MFO).

De survey bevestigt dit beeld van grote multifunctionaliteit van de verschillende instellingen anno 2010. De informanten gaven onder meer aan werkzaam te zijn in de volgende typen instellingen: een organisatie voor jeugd en opvoedhulp inclusief pleegzorg, een organisatie voor jeugd en opvoedhulp exclusief pleegzorg, de JeugdzorgPlus variant, een Justitiële jeugdinstantie, een instantie voor

gehandicaptenzorg/lvb-jeugdzorg, een combinatie van JeugdzorgPlus en de organisatie voor jeugd en opvoedhulp exclusief pleegzorg en een justitiële jeugdinstantie in combinatie met ‘organisatie voor jeugd en opvoedhulp inclusief pleegzorg.’¹³

De overheid heeft het ontstaan van deze multifunctionele organisatievorm nadrukkelijk gestimuleerd. Ze wilde de jeugdzorg meer vraaggericht in plaats van aanbodgericht laten werken en propageerde daarom zogeheten zorgprogramma’s, een samenhangend aanbod van diverse vormen van hulpverlening voor kinderen en jeugdigen. Dit beleid, gestart met de nota *Regie in de Jeugdzorg* uit 1994, leidde tot schaalvergroting en daarmee tot het ontstaan van die multifunctionele organisaties (Kromhout, Knorth & Smit, 1999, pp. 68-69). Deze ontwikkeling werd nog verder versterkt door de Wet op de Jeugdzorg uit 2005. Toen als gevolg van deze wet een groot gedeelte van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg bij de provincies en grootstedelijke regio’s werd gelegd, gingen veel provincies en regio’s ertoe over het residentiële aanbod te beperken en het ambulante aanbod uit te breiden. Samenwerking en fusies tussen de diverse instellingen werden daardoor vaak onafwendbaar om te kunnen overleven.

De terminologie uit de Wet op de Jeugdzorg past bij deze marktgerichte oriëntatie. De instellingen worden zorgaanbieders genoemd in plaats van uitvoerders van jeugdhulpverlening en ze worden geacht te opereren als marktpartijen. Op een bijzondere markt. De vraag op deze markt bleef immers een maatschappelijke, vaak door juridische maatregelen afgedwongen vraag, en, al dan niet onder druk van samenleving en politiek, gestuurd vanuit de Bureaus Jeugdzorg, door de kinderrechtbanken en door de Raden voor de Kinderbescherming. Het aanbod – residentiële zorg, pleegzorg, ambulante zorg – komt van de marktgerichte grote jeugdzorgorganisaties. Omdat jeugdzorg als markt moest opereren werden ook de provinciegrenzen, in de Wet op de Jeugdhulpverlening uit 1989 nog heilig, weer losgelaten. In een open markt functioneren zulke grenzen immers als obstakels. Er mag dan ook worden ingekocht buiten de provincies, bij andere soorten instellingen of bij zelfstandig werkende hulpverleners.

Inkoperende klanten zijn bij de gedwongen jeugdzorg niet kinderen en ouders, maar de bij plaatsing betrokken instanties die voor hen op de markt plaatsen kopen.

¹³ Andere typen organisaties die de informanten noemden zijn: Jeugdzorg/basishulp, Residentiële instantie, JeugdzorgPlus/organisatie voor jeugd en opvoedhulp inclusief pleegzorg, Instelling voor kamertraining, Orthopedagogisch behandelcentrum, Justitiële jeugd instantie/jeugdzorg plus, Opvang kinderen/moeders met kinderen, Buitenlandproject, School maatschappelijk werk, Logeershuis/dagbehandeling, Onderwijs in residentiële instantie.

Instanties zoals de Bureaus Jeugdzorg indiceren wat wordt ingekocht bij welke zorgaanbieders. Zoals op iedere markt mag er ook worden samengewerkt tussen aanbieders uit de jeugdzorg en aanbieders uit andere financieringsstromen, bijvoorbeeld kinder- en jeugdpsychiatrie (GGZ), het speciaal onderwijs of de maatschappelijke dienstverlening (WMO) (Van Montfoort, 2007, p. 288, 289). Het is mogelijk om een nieuwe, nog bredere MFO op te richten die dan zoveel diensten aanbiedt dat er sprake is van intersectorale samenwerking.

Bij deze marktgerichte ontwikkelingen paste een andere organisatie van de werkgevers, ofwel de partijen op de markt. Vanaf de opheffing van het WIJN in 1989 functioneerde een sectie Jeugdhulpverlening van een aparte werkgeversorganisatie, de VOG, welke in 2002 verder ging onder een bij de marktgerichte benadering passende naam: Maatschappelijke Ondernemers-groep (MO-groep). Een andere landelijke koepelorganisatie, de VIDIVO, Vereniging (later Stichting) van Directeuren van Voogdij- en Gezinsvoogdij-instellingen, ging na de Wet op de Jeugdzorg eveneens op in de MO-groep (Punselie, 2006, p. 62, noot 17). De zogeheten branche MO-groep Jeugdzorg verzelfstandigde in 2011 als Jeugdzorg Nederland. In het overzicht over 2010 (zie bijlage 1.1) worden honderdtweeëndertig vestigingen aangemerkt als MFO; vijftientig ervan hebben ook pleegzorg in hun aanbod. Als gevolg van de schaalvergroting en marktgerichtheid viel in de laatste periode een groeiend aantal instellingen onder de in dit onderzoek door de commissie-Samson gehanteerde criteria. Dat betekent echter niet dat de gedwongen jeugdzorg als geheel verder zou zijn gegroeid. Het betekent dat de steeds grotere en multifunctionele organisaties al snel ook een rol in die gedwongen jeugdzorg spelen. Het was overigens niet altijd mogelijk om vast te stellen of deze organisaties wel of niet openstonden voor justitiële plaatsingen.

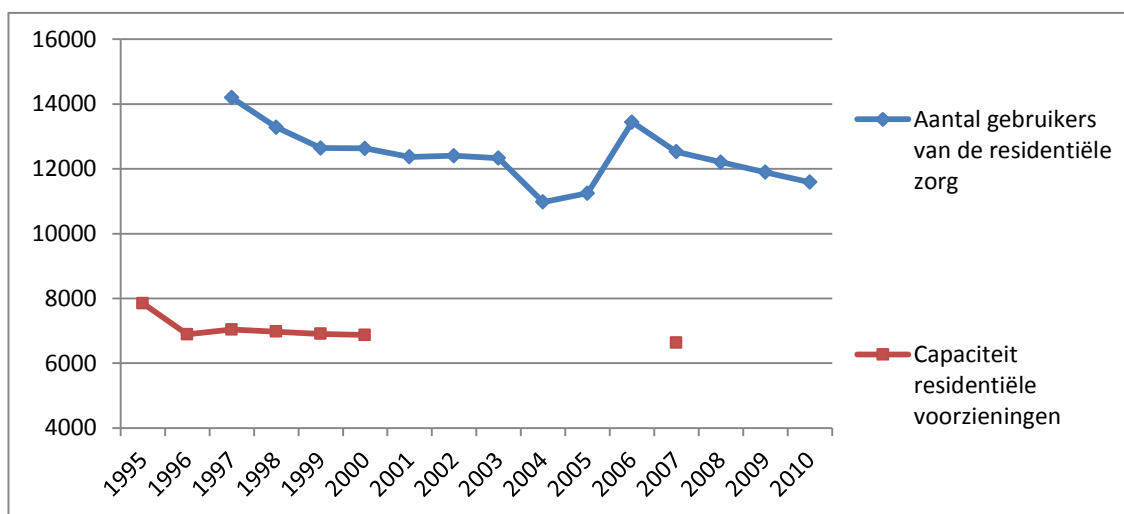
In het vervolg wordt dieper ingegaan op de ontwikkelingen in respectievelijk de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in de periode van 1996 tot 2010.

Capaciteit en bezetting van de residentiële jeugdzorg in de periode 1996-2010

In begin van de eenentwintigste eeuw kwamen bij de overheid twijfels op over de relatief hoge kosten en aansluitend de effectiviteit van de residentiële jeugdzorg. Door het eerder genoemde zogeheten zo-zo-zo-beleid, al in 1989 afgekondigd, en door de bezuinigingen van de overheid, nam het aantal plaatsen in de residentiële jeugdzorg tot 2006 verder af. Zo'n afname deed zich ook voor in andere Europese landen (De Graaf, Schouten & Konijn, 2005; Harder, Knorth & Zandberg, 2006; Stevens et al., 1998). Van

1995 tot 2007 nam de capaciteit van de residentiële voorzieningen af van 7850 plaatsen naar 6633, een daling van 15,5% (Beker et al., 1998; DJI, 2010; Kamerstukken II, 1999-2000, 26 816, nr. 2). Het is overigens voor deze jaren lastiger geworden om eenduidige cijfers te presenteren. Boendermakers, Van Rooijen en Berg (2010) stellen vast dat in de verschillende rapporten waarin aandacht besteed wordt aan de omvang van de residentiële jeugdzorg, uiteenlopende aantallen worden genoemd omdat deze rapporten over verschillende sectoren gaan. Zo rapporteert Loeffen (2007) dat er in de verschillende instellingen in totaal 18.247 plaatsen beschikbaar zijn, waarvan 54% bij de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, 25% bij de jeugd-ivg, 14% in een justitiële jeugdinstelling en 7% binnen de kinder- en jeugdpsychiatrie. *Het rapport Monitoring gebouwkwaliteit Kinder- en Jeugdzorg* (2007) van het College Bouw Zorginstellingen geeft heel andere cijfers: volgens dit rapport omvat de capaciteit van de provinciaal gefinancierde residentiële jeugdzorg in 2007 in totaal 6633 plaatsen, met 4704 plaatsen in leefgroepen, 1276 plaatsen in kamertrainingscentra en zeshonderddrieënvijftig plaatsen in gezinshuizen. In een rapport van de Commissie Financiering Jeugdzorg (2009) wordt niet gesproken over het aantal bedden of plaatsen maar wordt het aantal gebruikers genoemd. Figuur 15 laat zien dat het aantal gebruikers van de residentiële zorg over de periode 1997-2010 gedaald is met 18,4%: van 14.196 in 1997 naar 11.587 gebruikers in 2010. In deze periode is er juist een toename van het aantal uithuisplaatsingen en maatregelen (zie verder Hoofdstuk 4). De cijfers lijken daarom te wijzen op een verschuiving van residentiële zorg en dagbehandeling naar ambulante geïndiceerde zorg en naar pleegzorg (Stevens et al., 2009).

Figuur 15. Aantal gebruikers¹⁴ en de capaciteit van de residentiële voorzieningen¹⁵, periode 1995 tot 2010



De justitiële jeugdinrichtingen maakten een andere ontwikkeling door. Begin 1996 waren er in totaal twaalf inrichtingen, anno 2012 nog elf: vijf rijks en zes particulier (Bruning, Liefaard & Volf, 2004; DJI, 2012). De in de jaren negentig gestarte groei van capaciteit bij justitiële inrichtingen zette door tot 2007. Er was een stijgende vraag naar plaatsen in zulke instellingen en de politiek wilde extra plaatsen financieren (Beker et al., 1998). Het geloof in de disciplinaire heropvoeding binnen justitiële inrichtingen, vanaf de jaren zeventig in twijfel getrokken, was helemaal terug. De capaciteit bereikte met 2689 plaatsen (bezetting: 2356) in 2007 een recordhoogte (zie *Figuur 16*). Toen was de groei ook abrupt voorbij; in de jaren 2007-2010 nam de capaciteit met meer dan de helft af (55,1%) naar 1207 plaatsen. De bezetting daalde nog sterker, van 2356 naar zeshonderdeenentachtig (71%).

Dit kwam om twee redenen. Allereerst was besloten om in de justitiële jeugdinrichtingen uitsluitend nog jeugdigen te plaatsen met een strafrechtelijke maatregel. Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw werden in justitiële jeugdinrichtingen naast jongeren met een strafrechtelijke maatregel steeds meer civielrechtelijk geplaatste pupillen opgenomen, iets wat daarvoor wel gebeurde, maar veel minder frequent (Drost, 2011, p. 285). Daardoor steeg het aantal onder toezicht gestelde jongeren in de gesloten opvang in vier jaar van enkele tientallen naar ruim

¹⁴ Aantallen jeugdigen die op 1 januari van het betreffende jaar al gebruik maakten van zorg plus het aantal bij wie de zorg in de loop van dat jaar begon, ofwel de instroom (Stevens et al., 2009, p. 47).

¹⁵ Het gegeven cijfer vormt een gewogen optelling van cliënten residentieel (exclusief crisisopvang) met cliënten crisisopvang op basis van de gewogen gemiddelde verblijfsduur (Stevens et al., 2009, p. 47).

achthonderd en liep hun gemiddelde verblijfsduur in deze gesloten instellingen op naar meer dan een half jaar. Deze gezamenlijke opsluiting van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jongeren verloor haar draagvlak bij de bevolking, met name bij ouders van civielrechtelijk geplaatste en opgesloten jongeren, en bij het parlement. Daarom besloot het kabinet Balkenende-Bos-Rouvoet deze gezamenlijke plaatsing van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jongeren in één en dezelfde gesloten instelling te beëindigen. Dat betekende niet dat er vanaf nu geen civielrechtelijk geplaatste kinderen meer in een gesloten instelling terechtkwamen. Ze werden echter niet meer samen met de strafrechtelijk geplaatste jongeren opgesloten. Voor de civielrechtelijk geplaatste jongeren voor wie gesloten opvang toch noodzakelijk werd geacht, kwam vanaf 2008 gesloten capaciteit beschikbaar in al bestaande instellingen die nu werden ingericht als gesloten Jeugdzorg onder de naam JeugdzorgPlus: zowel justitiële instellingen die voortaan als JeugdzorgPlus verder gingen als een dertiental bestaande particuliere aanbieders.

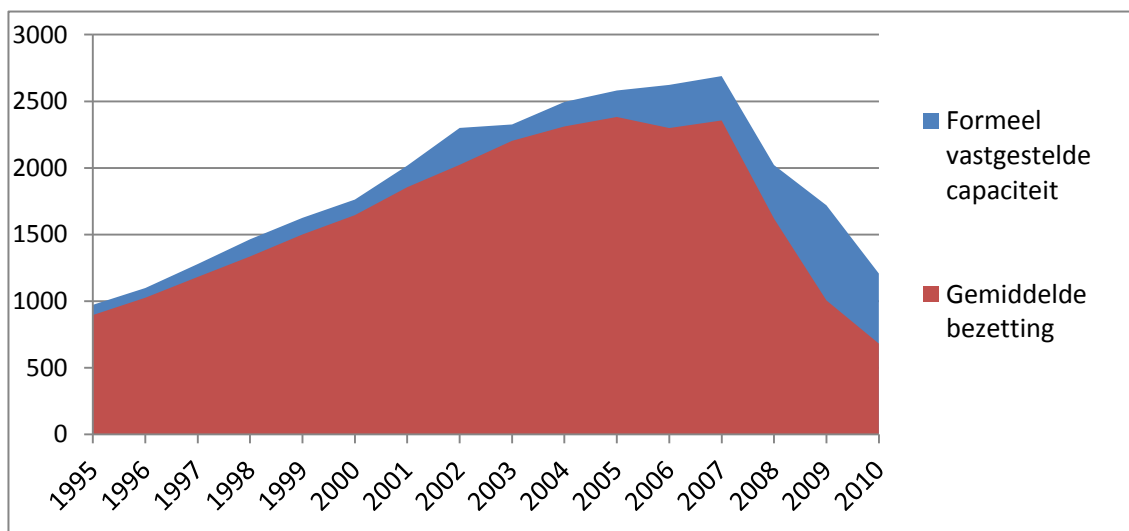
Door aanhoudende kritiek en verschillende onderzoeken werd uiteindelijk besloten tot totstandkoming van een nieuw soort zorg in 2010: de JeugdzorgPlus (Boendermakers, 2008). Hieronder vielen al lang bestaande instellingen, zoals de O.G. Heldring-stichting te Zetten en Rentray (het voormalige Nederlandsch Mettray) in Eefde, en nieuwe instellingen zoals de Stichting Behandelcentrum Woodbrookers in Korteheemmen. Het niet meer in één tehuis samenbrengen van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten werd wettelijk geregeld door middel van een wijziging van de Wet op de Jeugdzorg die op 1 januari 2008 in werking trad. Vanaf midden 2009 werden geen jeugdigen met een civielrechtelijke titel meer in de justitiële inrichtingen geplaatst. Met ingang van 1 januari 2010 mochten ook de al in deze instellingen verblijvende jeugdigen met een civielrechtelijke titel er niet meer verblijven.¹⁶ Niettemin gaf een aanzienlijk deel van de informanten (36,4%) in de survey aan dat civiel- en strafrechtelijk geplaatste jeugdigen binnen hun instelling in dezelfde groepen verblijven.

Er was een tweede reden voor de terugloop van vraag naar plaatsing in justitiële inrichtingen: de vermindering van de jeugdcriminaliteit, mede als gevolg van het teruglopend aantal jeugdigen ten opzichte van de totale bevolking. Als gevolg van beide ontwikkelingen nam over de periode 2006-2010 zowel de bruikbare capaciteit (54%) als de bezetting (70%) drastisch af (Valstar & Afman, 2011). Enkele inrichtingen, zoals de

¹⁶ Jeugdzorg Plus viel destijds onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Jeugd en Gezin. Na het opheffen van dit ministerie bij het aantreden van het kabinet-Rutte in 2010 valt JeugdzorgPlus onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

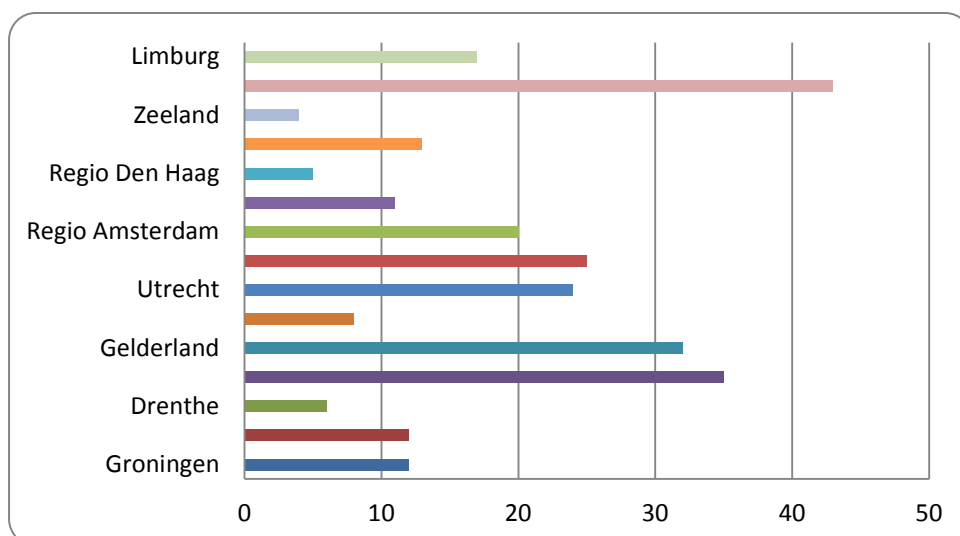
nog maar kort bestaande Doggershoek in Den Helder, moesten hun poorten sluiten, terwijl een achttal andere als JeugdzorgPlus doorging.

Figuur 16. Formeel vastgestelde capaciteit en bezetting van justitiële jeugdinstellingen, periode 1995 tot 2010



Anno 2010 wordt binnen de residentiële jeugdzorg een viertal typen zorgaanbod onderscheiden (Harder, Knorth & Boendermaker, 2010, pp. 264-265): de provinciaal gefinancierde residentiële jeugdzorg welke voorheen bekend was onder ‘jeugdhulpverlening’, de klinische (intramurale) kinder- en jeugdpsychiatrische instellingen (de jeugd-GGZ), residentiële instellingen voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen (jeugd-lvg), en ten slotte de justitiële jeugdinstellingen. In totaal bestond het aanbod van de residentiële jeugdzorg omstreeks 2010 uit tweehonderdzevenenzestig vestigingen. De verdeling over de provincies en grootstedelijke regio’s is weergegeven in de volgende figuur. In de telling zijn zowel particuliere instellingen als justitiële instellingen opgenomen en zowel regionale als landelijke instellingen.

Figuur 17. Vestigingen binnen de residentiële zorg naar provincie, omstreeks 2010



De vanuit de geschiedenis van de jeugdzorg gegroeide ongelijke verdeling van instellingen over provincies, met veel instellingen in Brabant, Gelderland en Overijssel (zie ook *Figuur 17*) en in relatie tot de bevolkingsdichtheid aanzienlijk minder instellingen in Noord- en Zuid-Holland en in Utrecht, bestaat nog steeds. Wel is als gevolg van de werking van de Wet op de Jeugdhulpverlening, van kracht tussen 1989-2005 en mede bedoeld om een evenredige verdeling van instellingen over provincies te stimuleren, intussen een zekere herverdeling op gang gekomen (Tilanus & Montfoort, 2005, p. 37). Overigens mogen sinds de invoering, in 2005, op basis van de Wet op de Jeugdzorg opnieuw, zoals vroeger, instellingen de provinciegrenzen overschrijden mits zij hun aanbod afstemmen en tot samenwerking komen (Montfoort, 2007, pp. 288-289).

Omvang van de pleegzorg in de periode 1995-2010

In deze jaren groeide de pleegzorg. Er kwamen meer instellingen voor de pleegzorg bij en het aantal gebruikers van pleegzorg steeg sterk (zie *Figuur 18*), met een groei tussen 1997 en 2010 met ruim 110%, van 11.490 pleegkinderen naar 24.150 kinderen in 2010. De capaciteit van de pleegzorg steeg ook over de gehele periode van 8008 in 1995 naar 15.070 in 2010, een stijging van ruim 88%.¹⁷ Ondanks deze groei bleef er sprake van tekorten en bleef het moeilijk om kinderen in pleeggezinnen te plaatsen. In de vorige perioden was er steeds sprake van vermindering en schaalvergroting binnen de pleegzorg. In deze periode stabiliseerde dat aantal. In 1997 bestonden er negentien

¹⁷ Het aantal gebruikers is hoger door veel tussentijdse in- en uitstroom.

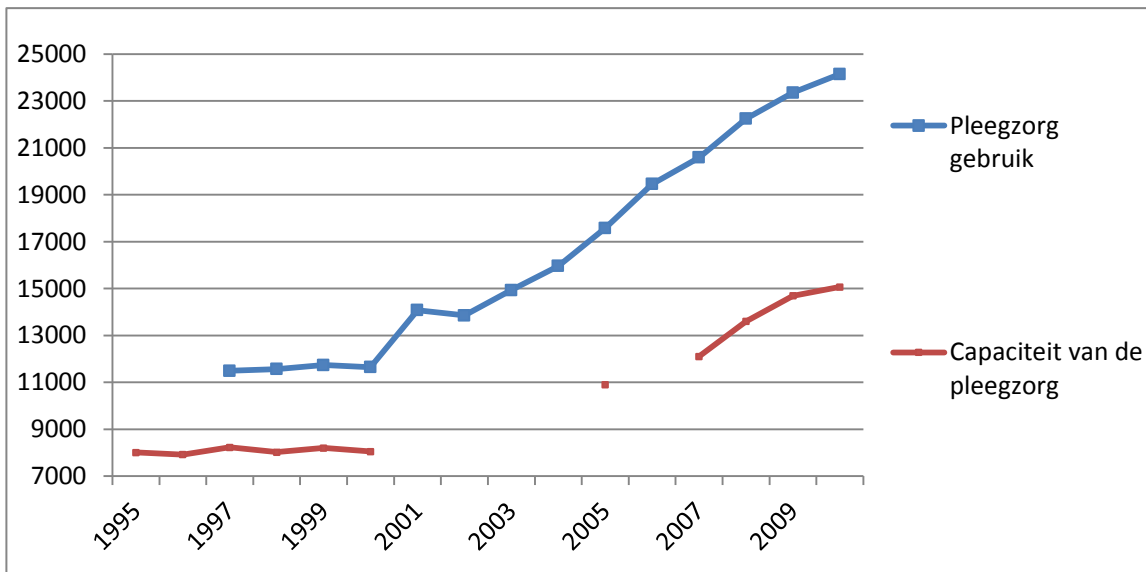
regionale voorzieningen en vier landelijk werkende instellingen voor pleegzorg (Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2). Vijftien jaar later, in 2011, waren er achtentwintig (alle meegenomen in de survey). Vier van hen opereerden landelijk, namelijk de William Schrikker Pleegzorg Diemen¹⁸, de Christelijke Pleegzorg Amersfoort, Pleegzorg Leger des Heils Utrecht en De Bascule/Cluster TGV Amsterdam. Deze landelijk opererende instellingen vallen onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid, terwijl provincies verantwoordelijk zijn voor de overige pleegzorgorganisaties. De pleegzorginstellingen-nieuwe-stijl bieden niet alleen pleegzorg zelf aan, inclusief de begeleiding van het pleeggezin. Ze houden zich ook bezig met werving, selectie en voorbereiding van pleegouders. De plaatsende instantie, meestal een Bureau Jeugdzorg, in actie gekomen door een maatregel van de kinderrechter, begeleidt de ouders van het pleegkind en blijft verantwoordelijk voor het kind (Weterings, 2007).

Volgens Bergh & Weterings (2011) is de pleegzorg de afgelopen jaren steeds beter gepositioneerd binnen de jeugdzorg als geheel. De vraag naar pleegzorg groeide tussen 2001 en 2006 sterker dan de beschikbare capaciteit, een ontwikkeling die zich ook voordeed in ander landen zoals de VS en België (Strijker, 2006). De sterkere groei van de pleegzorg hield verband met het overheidsbeleid om de capaciteit van de pleegzorg los te laten. Dat hield in dat, in overleg met de provincie, zorgaanbieders deze capaciteit met de vraag lieten meegroeien (Stevens et al., 2009, p. 62). Ondanks de sterke groei in de laatste jaren was er volgens Pleegzorg Nederland (2010) sprake van grote druk op de capaciteit van pleegzorg en werd de pleegzorg ‘overbenut’.¹⁹

¹⁸ Zie verder E. Walhout (2012). Archiefonderzoek William Schrikker Groep. In: M.C. Timmerman et al. (2012). Hoofdstuk 7. *Deelonderzoek 4, Aard en omvang van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg, en reacties op signalen van dit misbruik (1945-2008)*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, pp. 199-210).

¹⁹ Overbenutting (in 2010 berekend op 101%) wordt gemeten aan de hand van het budget. Per pleegzorgdag is er een vast budget. Bij een overbenutting van 101% wordt het budget met 1% overschreden (NJI, 2010).

Figuur 18. Capaciteit van de pleegzorg, periode 1995 tot 2010



3.4 Conclusie: van verzuild systeem naar jeugdzorgmarkt

De kindbescherming van na de oorlog was tot ver in de jaren zestig een hecht verzuild systeem. Katholieke en protestantse tehuizen en pleegzorginstellingen domineerden. De overheid had een beperkt aantal eigen instellingen voor strafrechtelijk geplaatste pupillen. En verder gaf ze vooral geld aan de particuliere instellingen. De capaciteit van de instellingen steeg licht. Het systeem kenmerkte zich door stabiliteit.

Dat veranderde vrij plotseling in het midden van de jaren zestig, ten tijde van de culturele revolutie. De kindbescherming kwam terecht in een turbulente periode. Ontzuiling en de mondigheidsrevolutie van de jaren zestig brachten de verzuilde kindbescherming aan het wankelen en in een legitimiteitscrisis. Het begin van ontzuiling betekende tevens het begin van de onttakeling van de traditionele hoofdstructuur van de kindbescherming. En de grotere aandacht voor mondigheid en de toenemende afkeer van disciplinerende maatregelen raakten de kindbescherming, in de kern gedwongen hulpverlening en niet zelden tegen de zin van kinderen en ouders, in het hart. Er was wantrouwen ten opzichte van de kindbescherming. Als er al hulp moest worden geboden, dan vrijwillig en zonder de band tussen kind en ouder te verbreken, dat werd de heersende opvatting, ook ondersteund door nieuwe opvattingen in de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie. De crisis binnen de kindbescherming vertaalde zich in een scherpe daling van uithuisplaatsingen. De capaciteit en bezetting van de instellingen in de particuliere sector halveerde in tien jaar. Er was sprake van

diverse bezuinigingsrondes en van een koude sanering. Veel tehuizen werden gedwongen om te sluiten.

Pas vanaf midden jaren tachtig namen kinderbeschermingsmaatregelen en interventiebesluiten weer langzaam toe. De legitimiteitscrisis van de jaren zeventig leek voorbij. Dit leidde nog niet tot uitbreiding binnen de tehuissector. Pleegzorg, altijd al een belangrijke vorm van uithuisplaatsing, werd gewilder, en bleef dat. De zich weer oprichtende kinderbescherming – nu meestal jeugdzorg genoemd – ging zich namelijk drastisch vernieuwen. Na de turbulente jaren zestig en zeventig ontstond langzaam maar zeker een geheel vernieuwde jeugdzorg. Er kan gesproken worden van een stille revolutie. Opnieuw werden veel tehuizen gesloten. Pleegzorg kreeg waar mogelijk de voorkeur. Binnen de tehuiszorg was er toenemende kleinschaligheid. Differentiatie in behandeling in plaats van in levensbeschouwing ging de boventoon voeren. De overheid kreeg een sterkere greep op deze nieuwe jeugdzorg. De wettelijke maatregelen voor kinderbescherming, destijds nationale regelingen, werden ingebed in internationale verdragen over kinderrechten.

Sinds de jaren negentig is de jeugdzorg, inclusief de gedwongen variant ervan, een markt geworden, met steeds grotere marktpartijen. Maar wel een bijzondere markt. Trouwens een markt waartegen op de werkvloer anders wordt aangekeken dan in de directiekamers, zoals bleek uit een interview met een medewerker van Nederlandsch Mettray. Terwijl op de werkvloer wordt uitgegaan van kinderen gaan de jaarverslagen, planningsrapporten en financiële stukken uit van producten.²⁰ Op de markt waren het aan de vraagzijde altijd al vooral de samenleving – met een groeiende stem van de professionals – en de politiek, en niet de individuele cliënten, kinderen en ouders, zoals meestal bij de GGZ, die bepaalden hoeveel kinderbescherming nodig was. De in de tijd veranderende maatschappelijke behoefte aan kinderbescherming was bepalender dan de mate van pedagogische verwaarlozing en beschadiging door ouders of van gedragsproblemen van kinderen. Aan de aanbodzijde werd de kinderbescherming allereerst bepaald door de stand van de rijksbegroting. Grote bezuinigingsoperaties werkten meteen door op de begrotingen van justitie en gezondheidszorg, waarvan de kinderbescherming afhankelijk was. Vermindering van het budget beïnvloedde weliswaar niet direct het aantal kinderen en jeugdigen binnen de kinderbescherming – die aantallen werden vooral bepaald door de maatschappelijke vraag en de daaruit voortvloeiende door de rechter genomen maatregelen van kinderbescherming – maar

²⁰ Interview met medewerker A van Nederlandsch Mettray, 25-11-2011.

wel de inrichting ervan. Zo werd de pleegzorg als goedkopere zorg meer aanbevolen. Ook belangen binnen de kindbescherming hadden invloed op het aanbod. Kinderbeschermingsmaatregelen moeten weliswaar krachtens de wet genomen worden in het belang van het kind, maar er waren, zo laat de naoorlogse geschiedenis zien, altijd ook andere belangen in het spel: eerst bestendiging van het marktaandeel voor de protestantse en katholieke zuilen, vervolgens eigenstandige belangen van gevestigde en opkomende professionals en hun instituties.

Er zijn overigens niet alleen verschillen met vroeger. Jeugdzorg wordt nog steeds gewantwoord, maar nu vaker omdat men te laat dan, zoals het verwijt in de jaren zeventig, te vroeg zou ingrijpen. Veel tehuizen met een lange geschiedenis, zoals Nederlandsch Mettray en de Heldring-stichtingen, verzorgen nog steeds uit huis geplaatste kinderen. Ondertoezichtstelling is nog steeds de veruit belangrijkste kindbeschermingsmaatregel. En het gaat bij uithuisplaatsing nog steeds vooral om geweld binnen het gezin, pedagogische onmacht van de ouders, verwaarlozing en ernstig verstoord en storend gedrag van het kind, net zoals vroeger.

In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar de veranderingen binnen de pedagogische cultuur: achtergronden van de kinderen, professionalisering van het personeel, en de gang van zaken in tehuizen en binnen de pleegzorg. Hoe was het om in een kindertehuis of pleegzorg binnen de verzuilde, op verzorging en heropvoeding gerichte kindbescherming te verblijven en hoe zag dat er uit binnen de moderne, professionele, marktgerichte en op behandeling gerichte gedwongen jeugdzorg?

Thema II: Pedagogische cultuur en veilige pedagogische omgeving in de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010

Terwijl in het vorige hoofdstuk de institutionele geschiedenis van de jeugdzorg centraal stond, kijken we in dit hoofdstuk naar binnen: naar de geschiedenis van de pedagogische cultuur binnen de kindbescherming in de periode 1945-2010 in het licht van het beschermen van kinderen en van het bieden van veiligheid. Kinderbescherming moet immers uit de aard der zaak kinderen beschermen en dus veiligheid bieden. Eerst wordt gekeken naar kenmerken en achtergronden van de kinderen in de jeugdzorg (par. 1); dan naar het personeel en de professionalisering (par. 2); ten slotte naar de pedagogische cultuur (par. 3). Bij dat laatste onderwerp wordt eerst ingegaan op de ontwikkeling van de pedagogische cultuur in internationaal perspectief (par. 4.3.1); vervolgens op de opvang, verzorging en behandeling van kinderen in de jeugdzorg (par. 4.3.2); ten slotte op de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg.

4.1 Kinderen in de jeugdzorg

Deze paragraaf over kindbeschermingskinderen, hun populatie, kenmerken en achtergronden, sluit aan bij de deelvragen 1 en 2 uit de startnotitie (deelvraag 1: Welke kinderen kwamen terecht in de jeugdzorg (c.q. werden gedwongen geplaatst in instellingen en pleeggezinnen) (inclusief aantallen en aard van de opgelegde maatregelen)? Uit wat voor gezinnen kwamen zij?; deelvraag 2: Welke waren de redenen van plaatsing?).

Wie waren de kinderen in de jeugdzorg, wat waren hun kenmerken en achtergronden? Daarover gaan de volgende drie paragrafen, die aansluiten bij de in hoofdstuk 3 weergegeven institutionele geschiedenis van de jeugdzorg. Eerst zal per periode een overzicht gegeven worden van de populatie kinderen in tehuizen en

pleegzorg over wie de Nederlandse overheid verantwoordelijkheid droeg. Hierbij wordt ingegaan op het aantal kinderen en de maatregel waaronder de kinderen geplaatst waren, het aantal uithuisplaatsingen en de verblijfplaats van de pupillen (par. 4.1.1). Dan wordt ingegaan op de kenmerken leeftijd, geslacht en etnische achtergrond (par. 4.1.2). Ten slotte wordt ingegaan op redenen van uithuisplaatsing, met name gezinsachtergronden en gedrag (par. 4.1.3).

4.1.1 De populatie

Zoals we eerder zagen was er in de periode 1945-2010 sprake van een golfbeweging bij het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen. Deze golfbeweging weerspiegelde een veranderende behoefte aan verregaande en gedwongen interventie in de opvoeding. Ze weerspiegelde ook een veranderend acceptatieniveau van kinderbeschermingsmaatregelen: hoog in de jaren vijftig, laag in de jaren zestig, zeventig tot midden tachtig, en langzaam aan weer hoger vanaf het einde van de jaren tachtig. In deze paragraaf wordt een kwantitatief beeld gegeven van de ontwikkeling van de populatie in de jeugdzorg binnen deze golfbeweging (het totale aantal kinderen onder een maatregel van kinderbescherming, het aantal uit huis geplaatste kinderen en hun verblijfplaats): eerst van de gehele periode 1945-2010, vervolgens van de jaren 1945-1965, 1966-1980, 1981-1995 en 1996-2010.

De periode 1945-2010: naar verhouding meer uithuisplaatsingen

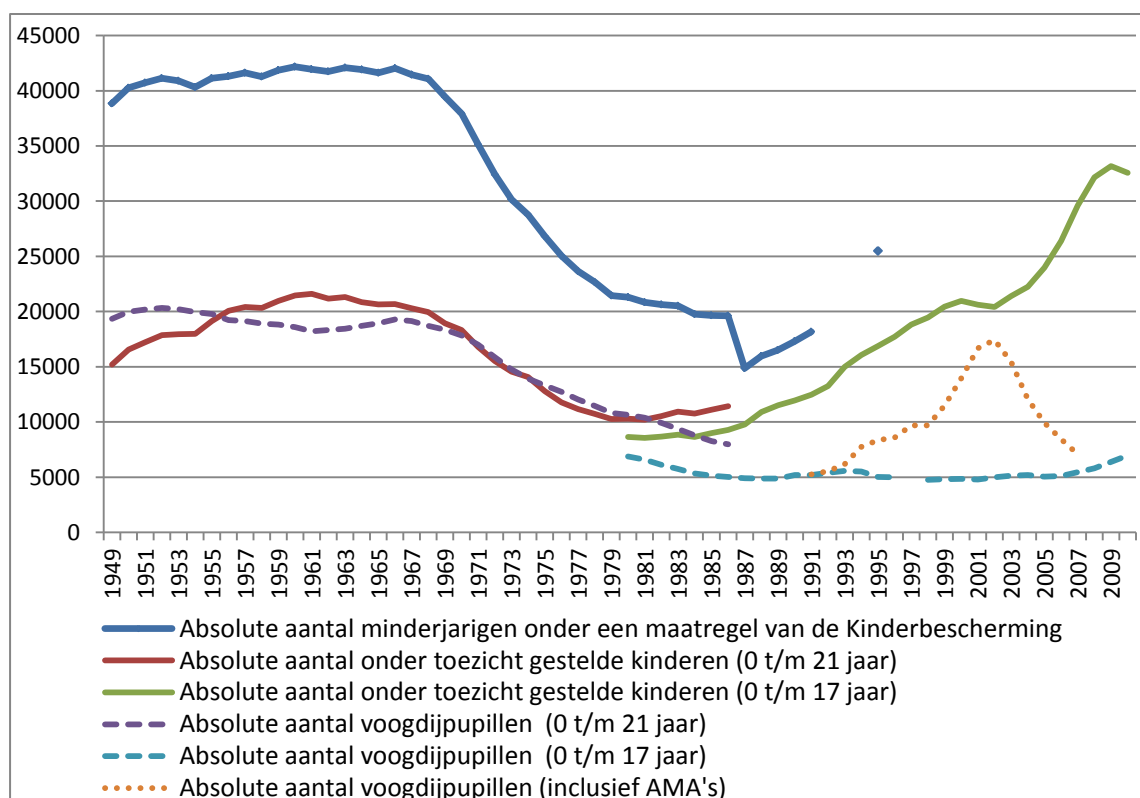
Maatregelen

Het aantal kinderen dat in de periode 1945-1965 te maken kreeg met een maatregel van kinderbescherming (ontheffing, ontzetting, ondertoezichtstelling, voorlopige toevertrouwing of ter beschikkingstelling van de regering) bleef stabiel met 38.845 in 1949 en 41.640 in 1965, met het hoogste aantal, 42.181, in 1960. Omdat het aantal minderjarigen in Nederland in deze periode groeide was er per 10.000 minderjarigen vanaf 1951 sprake van een relatieve daling van kinderbeschermingsmaatregelen: van honderdtwee per 10.000 in 1951 naar vijftachtig per 10.000 minderjarigen in 1965, vooral bij het aantal ondertoezichtstellingen. De oplegging van deze maatregel groeide in absolute zin tot begin jaren zestig – van 15.196 in 1949 naar 21.613 in 1961 – maar

daalde daarna sterk naar 10.200 in 1981. Toen stegen de aantallen weer: tot een voorlopig maximum van 33.186 in 2009. In 2010 daalden de aantallen licht.

Omdat oplegging van ontzetting en ontheffing, met als gevolg de ontneming van de ouderlijke macht, wel afnam, verminderde het aantal voogdijpupillen in absolute en in relatieve zin vanaf begin jaren vijftig: van 20.199 in 1953 naar 4861 in 1989. Het aantal bleef daarna schommelen rondom de 5000 en steeg de laatste jaren naar 6952 in 2010. Wel was er een tijdelijke sterke stijging aan het begin van deze eeuw door de groep van AMA's (Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers).²¹

Figuur 19. Het absolute aantal minderjarigen onder een maatregel van de Kinderbescherming, aantal onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen, periode 1949 tot 2010²²



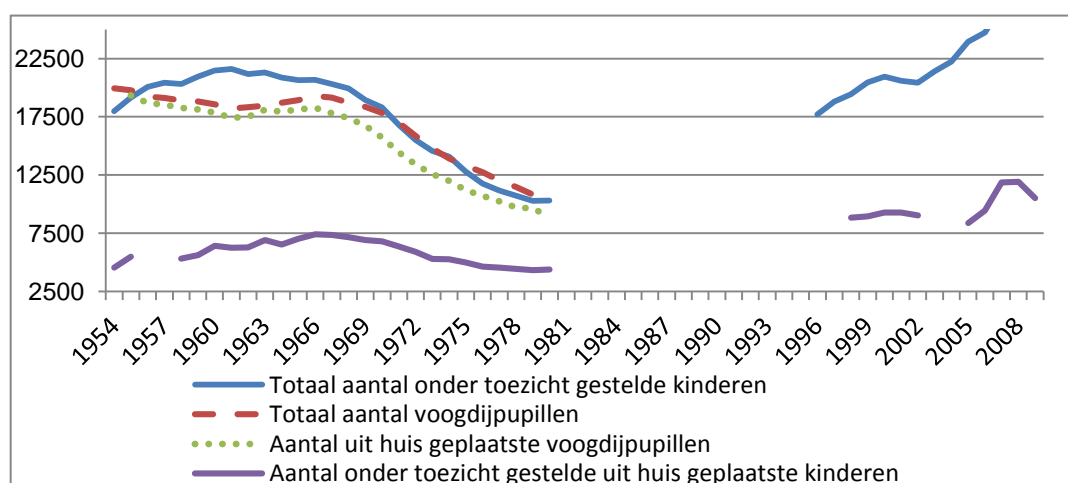
²¹De daling rond december 1987 werd veroorzaakt door de wijziging van de meerderjarigheidsgrens op 1 januari 1988. Jongeren van 18 jaar en ouder kwamen sinds die datum niet meer in de kinderbeschermingsstatistieken voor (Junger-Tas, 1992).

²²De onderbroken lijnen in deze en volgende grafieken zijn het gevolg van ontbrekende gegevens.

Uithuisplaatsingen

Het aantal uithuisplaatsingen liep niet gelijk met de schommelingen in het aantal kinderbeschermingsmaatregelen: relatief gezien werden steeds meer kinderen uit huis geplaatst. In 1954 werden 25.951 onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen buiten hun oorspronkelijke gezin verzorgd en opgevoed. Dat aantal groeide naar 28.788 kinderen in 1966 maar halveerde daarna bijna tot ruim 15.000 in 1980. Omdat het aantal opgelegde maatregelen nog sterker daalde nam het percentage uithuisplaatsingen ten opzichte van het aantal thuis verblijvende kinderen onder een maatregel van kinderbescherming wel toe: van 68,5% in 1966 naar 72,2% in 1980. Vanaf dat jaar nam het aantal uithuisplaatsingen trouwens ook absoluut gezien toe. Er zijn wel verschillen tussen onder toezicht gestelde kinderen en voogdijkinderen. Voogdijpupillen werden gedurende de gehele periode meestal uit huis geplaatst. Dat was niet het geval met onder toezicht gestelde kinderen: van hen nam het aantal uit huis geplaatste kinderen toe van 28,6% in 1955 naar 34% in 1965 en 42,6% in 1980, om tot midden jaren negentig verder door te groeien (toen groeide ook in absolute zin het absolute aantal uit huis geplaatste kinderen met een ondertoezichtstelling). Deze trend zette verder door in de jaren 1998-2007 met een groei van het aantal ondertoezichtstellingen en het aantal uithuisplaatsingen met 43,7% in 2007. Vervolgens boog de trend naar beneden en daalde het aandeel uithuisplaatsingen naar 32,7% in 2009 (zie *Figuur 20*).

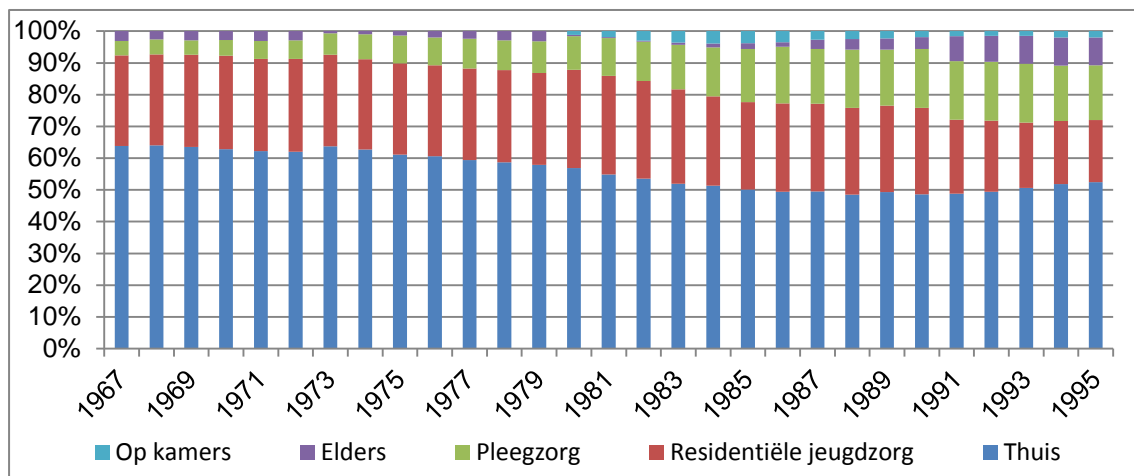
Figuur 20. Het absolute aantal minderjarigen onder een maatregel van de Kinderbescherming, aantal onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen, periode 1954 tot 2009



Verblijfplaats

De daling van het absolute aantal uit huis geplaatste kinderen sinds midden jaren zestig vond vooral plaats binnen de categorie op kamers wonende kinderen en binnen de in de periode sterk bekritiseerde residentiële zorg (zie voor de categorie OTS-kinderen *Figuur 21*). Sinds de jaren tachtig nam ook het aandeel van thuiswonende onder toezicht gestelde kinderen af. Intussen groeide de pleegzorg in relatieve zin. Een deel van de kinderen in de sinds begin jaren tachtig gegroeide categorie ‘elders’ was voornamelijk geplaatst binnen residentiële voorzieningen (Junger-Tas et al., 1992, p. 87). Volgens Beker et al. (1998) ging het hierbij om onder toezicht gestelde kinderen in (psychiatrische) ziekenhuizen. Voor de periode 1967-1986 werd echter met de categorie ‘elders’ vooral zelfstandig op kamers wonende kinderen bedoeld (Directie Kinderbescherming, 1987, p. 43).

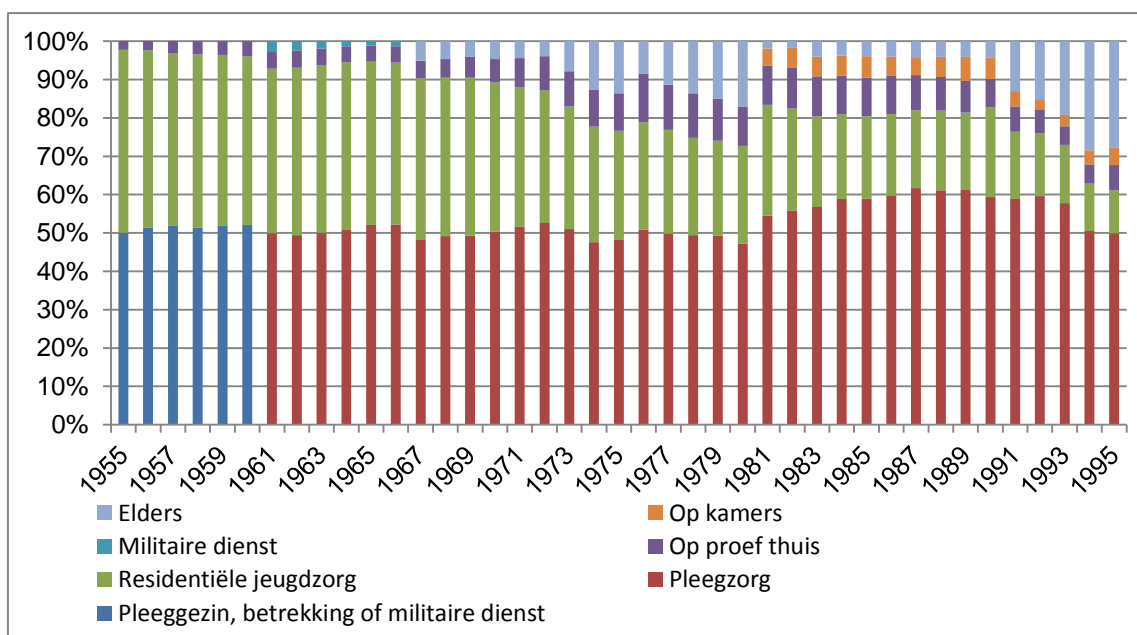
Figuur 21. Aantal onder toezicht gestelde kinderen, naar verblijfplaats, periode 1967 tot 1995



Voogdijpupillen werden van oudsher meestal uit huis geplaatst. In deze periode nam plaatsing in tehuizen verder af en steeg het aandeel van de pleegzorg en van de categorie ‘elders’ (zie *Figuur 22*). Bronnen geven overigens een verschillende interpretatie van de categorie ‘elders’ bij voogdijpupillen: in tehuizen (Junger-Tas et al., 1992; Verbraak, 1998, p. 17) of, tot 1986, zelfstandig op kamers wonend (Directie

Kinderbescherming, 1987, p.43). In de periode 1995-2010 verbleef circa 12% van de pupillen onder begeleiding op kamers, zijn terug gegaan naar (een van hun) ouders, zijn gedetineerd of zwerven (Woerden, Van Montfoort, Van den Braak & Hordijk, 2010, p. 34).

Figuur 22. Aantal voogdijpupillen naar verblijfplaats, periode 1955 tot 1995



We gaan nu dieper in op de verschillende perioden binnen de jaren 1945-2010.

De periode 1945-1965: minder maatregelen en uithuisplaatsingen in verhouding tot een groeiende groep minderjarigen

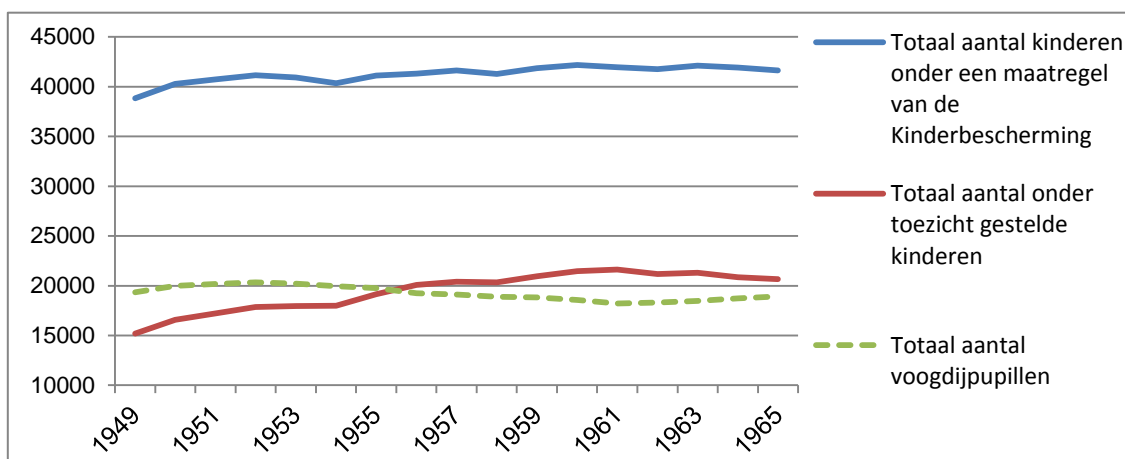
Kinderbeschermingsmaatregelen

Het totaal aantal kinderen onder een maatregel van de Kinderbescherming steeg in deze periode van 38.845 in 1949²³ naar 41.640 in 1965, met een maximum in 1963 van 42.105 kinderen. De ontwikkeling was niet hetzelfde voor de verschillende maatregelen, met een omslag omstreeks 1955-1956. Het aantal onder toezicht gestelde kinderen nam van 1949 tot 1965 met 35,9% toe van 15.196 naar 20.645, met een maximum in 1961 van 21.613. Het aantal voogdijpupillen daalde echter gedurende de gehele periode licht

²³ De Directie Kinderbescherming geeft informatie over het aantal uitgesproken maatregelen vanaf 1949.

met 2,2%: van 19.355 naar 18.926. Ook het aantal kinderen dat voorlopig was toevertrouwd aan de Raad voor de Kinderbescherming en het aantal ter beschikking van de regering gestelde kinderen nam af in deze periode.

Figuur 23. Absolute aantal minderjarigen (0 tot en met 21 jaar) onder een maatregel van de Kinderbescherming, periode 1949 tot 1965



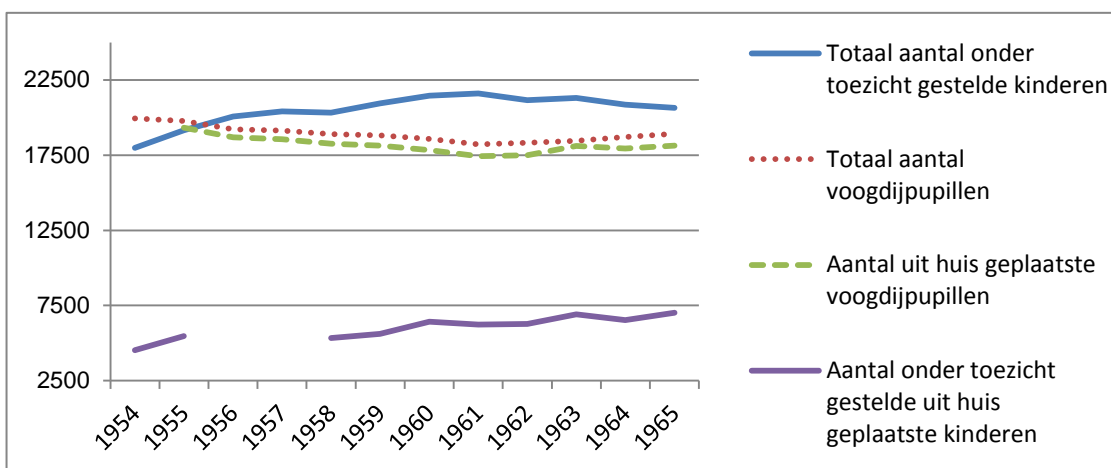
In verhouding tot het groeiend aantal minderjarigen was sprake van een daling van kinderbeschermingsmaatregelen: van honderd kinderen per 10.000 minderjarigen in 1949 naar vijftig kinderen per 10.000 minderjarigen in 1965, een daling van 15%. Ook hier is een verschil tussen de maatregelen. Over de periode 1949-1964 steeg het aantal onder toezicht gestelde kinderen met 7,7% van negenendertig naar tweeënveertig kinderen per 10.000 minderjarigen, met een maximum tussen 1959-1961 van zevenenveertig. Het aantal voogdijpupillen daalde echter van vijftig naar negenendertig pupillen per 10.000 minderjarigen (vgl. Directie Kinderbescherming, 1961, 1965, 1972; Komen, 1997, p. 14). De trend is duidelijk: in de tweede helft van de twintigste eeuw werd de burgerrechtelijke ondertoezichtstelling veruit de meest gebruikte maatregel van kinderbescherming. Als meest flexibele maatregel – met zware gevolgen zoals uithuisplaatsing, maar ook lichte zoals beperkt toezicht op de opvoeding thuis – kon de Kinderbescherming hiermee blijkbaar het best uit de voeten.

Uit huis geplaatste kinderen

Wanneer een kind in de thuissituatie grote risico's liep kon de officier van justitie een kind aan de ouderlijke macht onttrekken en toevertrouwen aan de Raad voor de

Kinderbescherming. De Raad plaatste het kind dan in een pleeggezin of een tehuis. Indien de thuissituatie op korte termijn niet verbeterde, trof de Raad voorbereidingen om een verzoekschrift in te dienen voor een maatregel. Op basis van de verslagen van de Directie Kinderbescherming kunnen we een schatting maken van het totale aantal kinderen dat uit huis was geplaatst. Van het totale aantal kinderen onder een maatregel van kinderbescherming vormden de voogdijkinderen en de onder toezicht gestelde kinderen veruit de grootste groep.

Figuur 24. Totaal aantal uit huis geplaatste onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen, periode 1954 tot 1965²⁴



In afwijking van de andere kinderbeschermingsmaatregelen biedt de ondertoezichtstelling een keuze tussen het al dan niet uit huis plaatsen van een minderjarige. *Figuur 24* laat zien hoeveel onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen uit huis waren geplaatst tussen 1954-1965. Voor de jaren 1949-1953 en 1956 en 1957 ontbreken deze gegevens. In 1955 werden in totaal 24.804 onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen buiten hun oorspronkelijke gezin verzorgd en opgevoed (63,7%). Relatief gezien nam het aantal onder toezicht gestelde en uit huis geplaatste kinderen toe van 28,6% in 1955 naar 34% in 1965. Het aantal uit huis geplaatste voogdijpupillen daalde licht, van 97,8% in 1955 naar 95,8% in 1965. Het totale aantal kinderen onder een maatregel van Kinderbescherming uit huis geplaatste

²⁴ De Directie Kinderbescherming geeft geen informatie over de periode 1945-1953. Ook ontbreekt door gebrek aan gegevens het aantal kinderen dat via het strafrecht in een tuchtschool, rijksopvoedingsgesticht of gevangenis werd geplaatst.

kinderen schommelde in deze periode rond de 27.000, met een piek van 28.015 in 1965 (Directie Kinderbescherming, 1961, 1965, 1972).

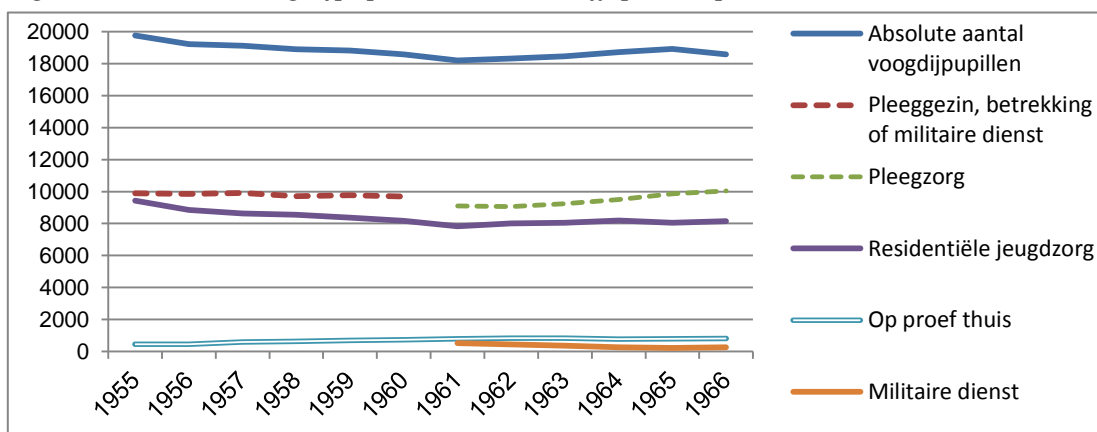
Verblijfplaats van de uit huis geplaatste kinderen

Waar werden deze uit huis geplaatste kinderen opgevangen, verzorgd en opgevoed? Er zijn geen totaalcijfers beschikbaar voor de totale groep uit huis geplaatste kinderen, alleen vanaf 1955 voor de voogdijpupillen, die dan ongeveer de helft van de populatie uitmaakten (zie *Figuur 23*).²⁵ In de onderstaande grafiek wordt onderscheid gemaakt tussen kinderen die verblijven in een inrichting (residentiële jeugdzorg) en kinderen die verblijven in een ‘pleeggezin, betrekking of militaire dienst’. Vanaf 1961²⁶ wordt onderscheid gemaakt tussen kinderen die in een pleeggezin verblijven (pleegzorg) en jongeren in militaire dienst. Kinderen die op proef thuis zijn (bij ouders) vormen over de gehele periode een aparte categorie. *Figuur 25* laat zien dat over de periode 1955-1966 het merendeel van de voogdijkinderen binnen een pleeggezin of in een inrichting verbleef. Dat een kleine meerderheid in een pleeggezin zat lijkt opmerkelijk gezien het feit dat de pleeggezinsector toen nog weinig op de voorgrond trad en geen sterke organisatie kende, zoals de tehuiszorg, maar hangt samen met de in hoofdstuk 3 genoemde naoorlogse omstandigheden, zoals het grote aantal in pleeggezinnen opgenomen kinderen van NSB-ers. Of eenzelfde verhouding pleeggezin-tehuis ook aanwezig was bij onder toezicht gestelde kinderen is de vraag; er zijn geen gegevens over bekend. Wellicht gold ook voor deze categorie dat de tehuiszorg – met een veel drastischer overgang van gezin naar tehuis – destijds meer aandacht trok dan de meer in de schaduw werkende pleegzorg (vgl. Punselie, 2006).

²⁵ Voor de jaren 1955 tot en met 1960 wordt een onderscheid gemaakt tussen voogdijkinderen die verblijven in een inrichting (residentiële jeugdzorg), kinderen die verblijven in een ‘pleeggezin, betrekking of militaire dienst’ en kinderen die op proef thuis zijn. Aan deze grafiek zijn de gegevens voor het jaar 1966 toegevoegd aangezien de wijze waarop de cijfers gepresenteerd worden in de verslagen van de Directie Kinderbescherming vanaf 1967 zodanig veranderden dat het jaar 1966 niet goed in de grafiek over de volgende periode te passen was.

²⁶ De categorie ‘pleeggezin, betrekking of militaire dienst’ werd pas vanaf 1961 uitgesplitst naar interne betrekking, ‘pleeggezin en aldaar in betrekking’, ‘pleeggezin en elders in betrekking’, ‘pleeggezin en niet in betrekking’, en militaire dienst. Verder zijn de categorieën ‘interne betrekking’ en ‘pleeggezin en aldaar in betrekking’ samengevoegd met pleegzorg. In beide gevallen gaat het namelijk om minderjarigen die verbleven in het gezin van hun werkgever. Ook de categorie ‘pleeggezin en elders in betrekking’ zijn samengevoegd. Kinderen uit deze categorie verbleven waarschijnlijk in een pleeggezin met de bedoeling dat dit gezin hun thuis werd, of zij nu buitenshuis een betrekking hadden of niet.

Figuur 25. Aantal voogdijpupillen naar verblijfsplaats, periode 1955 tot 1966



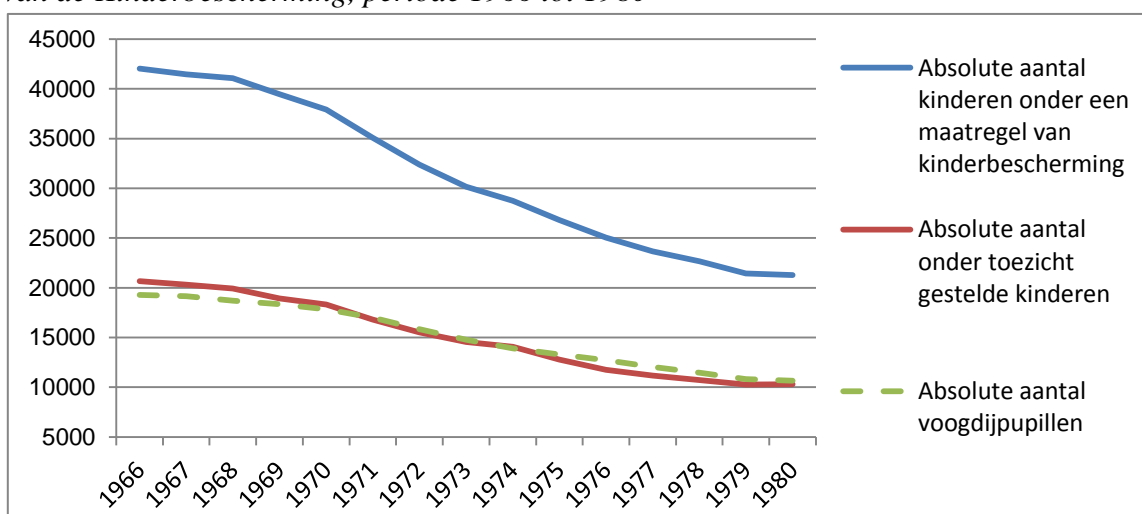
De periode 1966–1980: halvering van maatregelen

Kinderbeschermingsmaatregelen

In de periode 1966-1980 daalde het totale aantal kinderen dat onder een maatregel van Kinderbescherming werd geplaatst zowel absoluut als relatief (Directie Kinderbescherming, 1981, pp. 86-87). Het totale aantal kinderen dat onder een dergelijke maatregel viel halveerde van 42.043 in 1966 naar 21.291 in 1980. Dat deze daling niet sterker uitviel kwam door de komst van een groot aantal Vietnamese bootvluchtelingkinderen (Directie Kinderbescherming, 1981, pp. 47-48). De trend is gelijk voor de ondertoezichtstelling en de voogdijmaatregelen (*Figuur 26*).²⁷ Het aantal onder toezicht gestelde kinderen halveerde in de periode 1966-1980 van 20.671 naar 10.304 kinderen. Het aantal voogdijpupillen daalde bijna even sterk, van 19.272 naar 10.645 kinderen. Ook ten opzichte van het aantal minderjarigen in Nederland was sprake van een forse daling van het aantal kinderen onder een maatregel van de kindbescherming, met 46,5%.

²⁷ De enige maatregel die in deze periode niet in aantal terugliep was de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, ingevoerd in 1965 en van toepassing op jaarlijks niet meer dan tussen de twintig tot dertig kinderen.

Figuur 26. Absolute aantal minderjarigen (0 tot en met 21 jaar) onder een maatregel van de Kinderbescherming, periode 1966 tot 1980

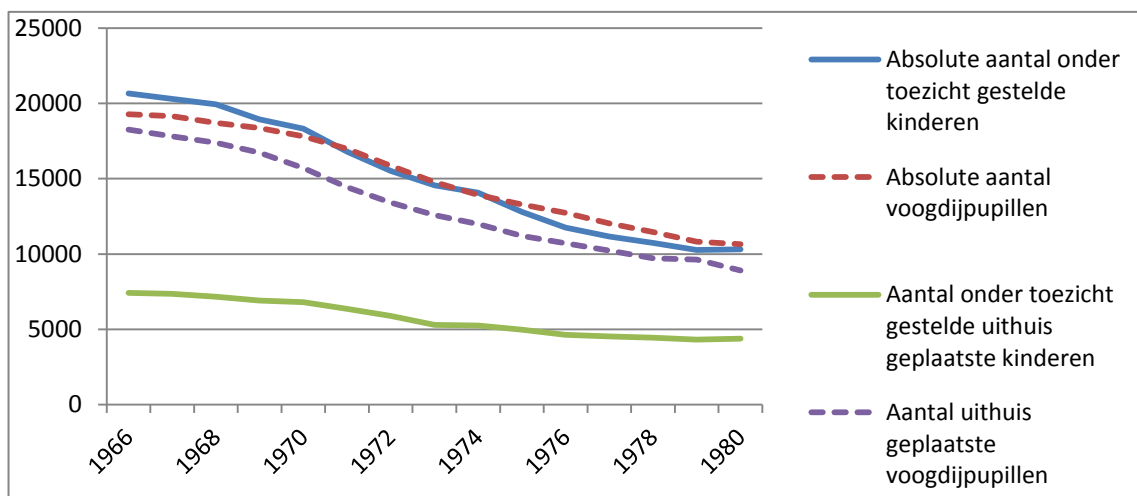


Uit huis geplaatste kinderen

Ook het aantal uithuisplaatsingen van kinderen onder een maatregel van de Kinderbescherming halveerde bijna, met een daling van 46,6%. In 1966 waren er 28.788 kinderen uit huis geplaatst, in 1980 nog maar 15.374.²⁸ Naar verhouding groeide het aantal uit huis geplaatste kinderschermingspupillen echter: in 1966 was dit aandeel 68,5% en in 1980 72,2%. Daarbij was er sprake van een stijging van het aantal uit huis geplaatste kinderen onder toezichtstelling, van 35,9% in 1966 naar 42,6% in 1980; bij voogdijpupillen was er sprake van een daling van het aantal uit huis geplaatste pupillen, met 94,8% in 1966 naar 83,6% in 1980 (zie ook *Figuur 27*).

²⁸ Dit aantal is gebaseerd op een schatting vermeld in de Staten van de Verslagen Directie Kinderbescherming. Voor sommige jaren noemt de Directie exacte getallen van het aantal uithuisplaatsingen (voor 1980 wordt bijvoorbeeld een aantal van 13.568 genoemd); deze liggen wat lager dan de schatting op basis van de getallen (Directie Kinderbescherming, 1981, p. 48).

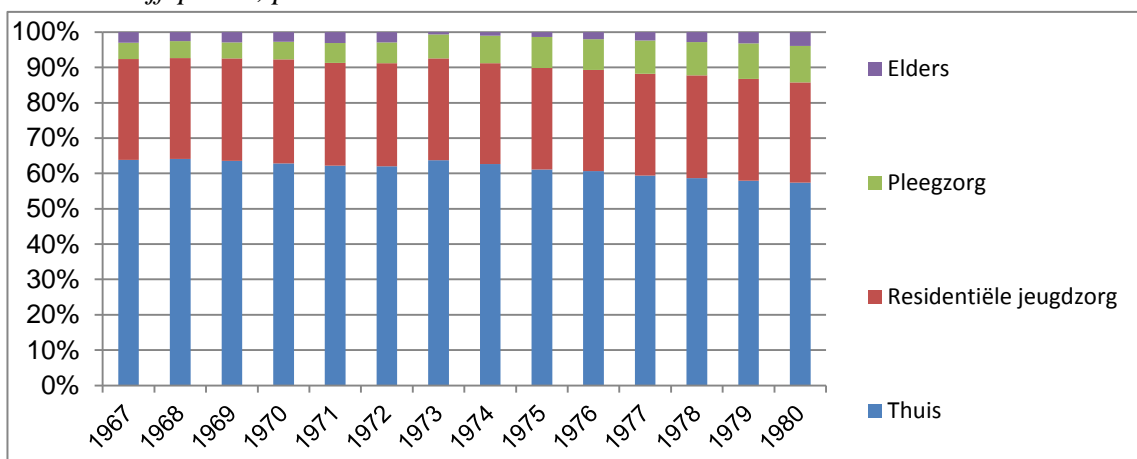
Figuur 27. Aantal uit huis geplaatste onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen, periode 1966 tot 1980



Verblijfplaats van uit huis geplaatste kinderen

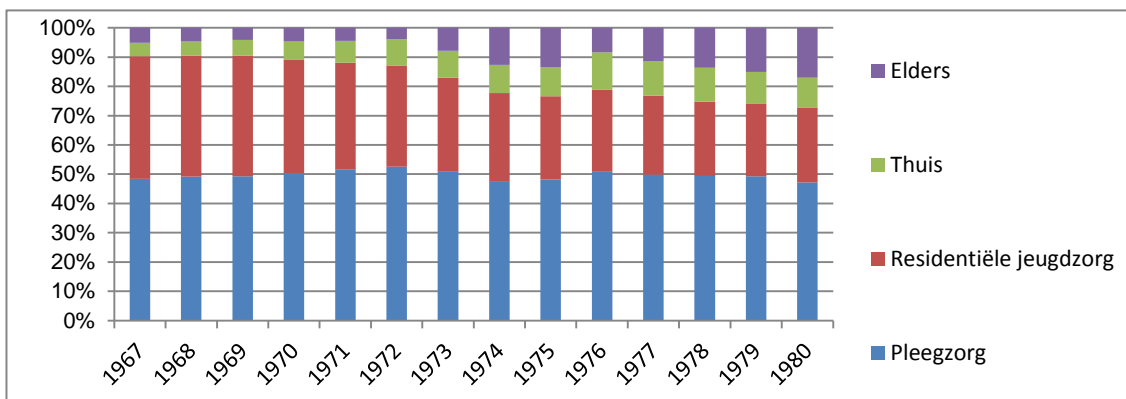
Van de onder toezicht gestelde kinderen verbleef de gehele periode de meerderheid thuis, maar dit aandeel liep wel terug van 63,8% in 1967 naar 57,4% in 1980 (Directie Kinderbescherming, 1981, p. 50). Pleegzorg bleef in deze jaren achter bij de residentiële jeugdzorg, maar groeide wel: in 1967 bevond 28,5% van de onder toezicht gestelde kinderen zich in de residentiële zorg en 4,6% in de pleegzorg, in 1980 waren deze cijfers respectievelijk 28,3% en 10,4% (zie ook *Figuur 28*).

Figuur 28. Totaal aantal onder toezicht gestelde minderjarigen (0 tot en met 21 jaar) naar verblijfsplaats, periode 1967 tot 1980



Voogdijkinden werden evenals in voorgaande jaren voor bijna de helft in de pleegzorg opgevoed (zie *Figuur 29*). Het aantal voogdijpupillen binnen de residentiële jeugdzorg daalde sterk; van in 1967 nog 42% van de voogdijpupillen naar 25,5% in 1980. Dit hing samen met de forse kritiek op de kinderbescherming in het algemeen en de residentiële zorg in het bijzonder. Het aantal voogdijpupillen dat thuis of elders (veelal zelfstandig op kamers) verbleef, groeide van minder dan 10% naar ruim 25%: een bevestiging van het proces van het zoeken naar alternatieve mogelijkheden voor de meestal nog grootschalige inrichtingen bij kinderbeschermingsmaatregelen in de jaren zeventig, zoals kleinere gezinshuizen en begeleide kamerbewoning (vgl. hoofdstuk 3).²⁹

Figuur 29. Totaal aantal voogdijpupillen (0 tot en met 21 jaar) naar verblijfsplaats, periode 1967 tot 1980



De periode 1981-1995: het begin van een nieuwe groei

Door de verlaging van de meerderjarigheidsgrens op 1 januari 1988 van 21 naar 18 jaar nam binnen een half jaar bijna driekwart van de ineens meerderjarig geworden jongeren afscheid van zijn of haar beschermer. Het aantal pupillen van 18 jaar en ouder in de kinderbescherming verminderde daardoor binnen een kwartaal van 2400 naar 1250 kinderen. In de wereld van de kinderbescherming heerste verwarring, want door een wettelijke maatregel verdwenen opeens ruim duizend kinderen. Men verzuchtte: ‘Niemand weet waar deze pupillen gebleven zijn.’ En ook wist niemand ‘hoe de cijfers op dit moment liggen’. Dat kwam omdat de landelijke verzameling van

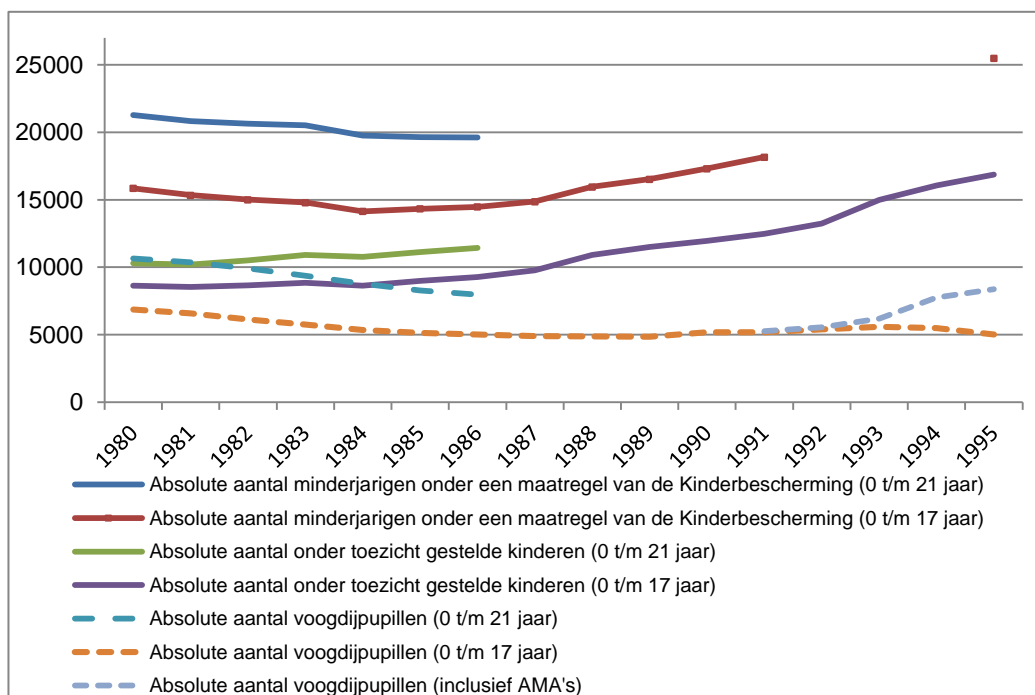
²⁹ De verslagen zijn hierin overigens niet helder: het is mogelijk dat gezinshuizen bij de inrichtingen opgeteld zijn.

registratiegegevens stil lag door het verdwijnen van koepels zoals het WIJN (Bais, 1989, p.4).

Kinderbeschermingsmaatregelen

Over de periode 1980-1995 was er sprake van een stijging met 19,8% van het aantal kinderen in de kinderbescherming: van 21.291 kinderen in de categorie 0 tot en met 21 jaar naar 25.500 kinderen in de categorie 0 tot en met 17 jaar, met door de genoemde verlaging van de meerderjarigheidsgrens een tijdelijk forse daling tussen 1986-1987 van 19.630 naar 14.862. Voor alleen de categorie 0 tot en met 17 jaar was de stijging voor de jaren 1980-1995 daarom groter: van 15.847 kinderen naar 25.500 (Directie Kinderbescherming, 1987, pp. 74-75; Junger-Tas et al., 1992; Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2).

Figuur 30. Totaal aantal minderjarigen onder een maatregel van de Kinderbescherming, periode 1980 tot 1995³⁰



³⁰ Bron: cijfers maatregelen (0 tot en met 21 jaar) 1980-1986 (Directie Kinderbescherming, 1987); cijfers 1980-1990 (0 tot en met 17 jaar) (Junger-Tas, 1992); Cijfers OTS & voogdijpupillen 1990-1995 (Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2); cijfers voogdijpupillen inclusief AMA's 1990-1995 (CBS, 1995; CBS, 1999). De cijfers over de aantallen onder toezicht gestelde kinderen naar verblijfplaats voor de periode 1991-1995 van het ministerie van Justitie (Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2) verschillen van de cijfers van het CBS. Zo stegen de aantallen van het CBS minder sterk (van 12.595 naar 16.777) dan de cijfers bekend vanuit het ministerie van Justitie (van 12.470 naar 16.865).

Bij de onder toezicht gestelde kinderen was sprake van een stijging van 63,7%, met 10.304 in de categorie 0 tot en met 21 jaar in 1980 naar 16.865 kinderen in de categorie 0 tot en met 17 jaar in 1995 (met een sterke daling tussen 1986-1987 van 11.422 naar 9763 door de verlaging van de meerderjarigheidsgrens). Voor de categorie 0 tot en met 17 jaar was er bijna sprake van verdubbeling, van 8642 naar 16.865 (Directie Kinderbescherming, 1987, pp. 74-75; Junger-Tas et al., 1992; Kamerstukken II, 1995-1996, 24 885, nr. 2). De sterkste stijging vond plaats in het begin van de jaren negentig, met tussen 1990 en 1993 een toename met 25% (Spindler, 1997). Deze stijging kwam zowel door verhoogde instroom als door duurverlenging van reeds bestaande OTS-maatregelen (Beker et al., 1998).

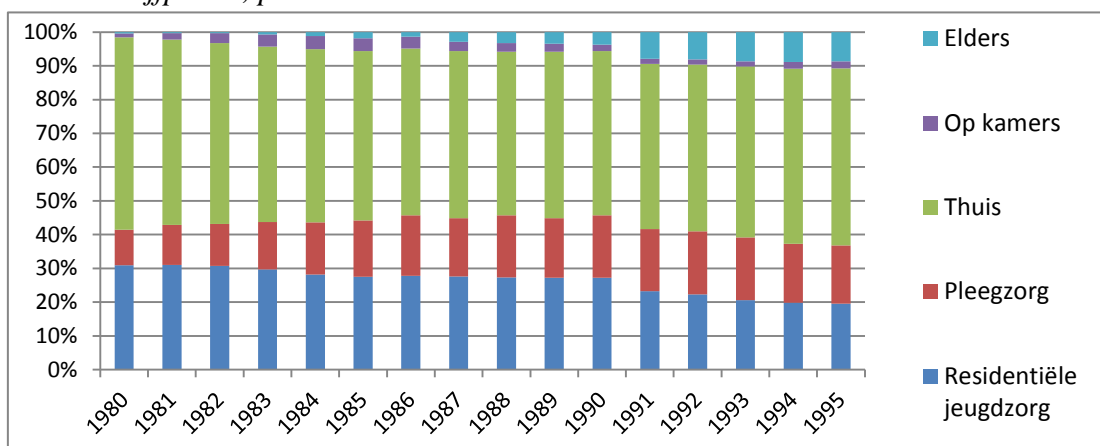
Bij de voogdijkinderen was juist sprake van meer dan halvering: met 10.645 kinderen in de categorie 0 tot en met 21 jaar in 1980 naar 5004 kinderen in 1995 in de categorie 0 tot en met 17 jaar. De daling is minder sterk, 27,2%, van 6875 in 1980 naar 5004 in 1995 bij de groep 0 tot en met 17 jaar. De sterkste daling, in de eerste helft van de jaren tachtig, had een specifieke oorzaak: het niet meer onder voogdij staan van een groot aantal – eind jaren zeventig in Nederland opgevangen – Vietnamese bootvluchtelingen (Directie Kinderbescherming, 1987, pp. 74-75; Junger-Tas et al., 1992; Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2). Tussen 1991-1994 groeide het aantal voogdijkinderen door een andere specifieke oorzaak, de verdubbeling van het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) van 5263 in 1991 naar 8381 in 1995 (Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, 1998; Kamerstukken II, 1995-1996, 24 885, nr. 2; Van der Ploeg, Janssens & de Bruyn, 1997, p. 21). Er was volgens Junger-Tas et al. in de jaren tachtig sprake van een trendbreuk (1992, p.81): het totale aantal kinderen (0 tot en met 17 jaar) onder een maatregel van de Kinderbescherming nam vanaf 1985 weer toe. De maatschappelijke vraag naar meer interventie in de opvoeding was daarvan de oorzaak.

Uit huis geplaatste kinderen en hun verblijfplaats

Kinderen met een ondertoezichtstelling werden steeds vaker uit huis geplaatst: van 45% in 1980 naar 52,2% in 1985 (Directie Kinderbescherming, 1987; Junger-Tas, et al., 1992; Komen, 1999). Het toch al zeer hoge percentage uit huis geplaatste

voogdijpupillen nam nog verder toe in de periode 1980-1990 (Junger-Tas et al., 1992).³¹ Maar volgens Junger-Tas et al. nam in de periode 1980-1990 wel het aantal uithuisplaatsingen in tehuizen af. Het accent kwam meer te liggen ‘op vrijwillige hulpverlening’, het liefst ‘thuis’, en wanneer ‘uithuisplaatsing onvermijdelijk is, zo min mogelijk residentieel’ (Junger-Tas et al., 1992, p. 80; vgl. Directie Kinderbescherming, 1987, over de periode 1985-1986). De cijfers bevestigen deze inschatting. Het aantal kinderen binnen de residentiele zorg daalde van 30,9 in 1980 naar 19,5% in 1995. Overigens daalde ook het aantal kinderen dat thuis verbleef, van 56,9 naar 52,4%. Onder toezicht gestelde kinderen (zie *Figuur 31*) verbleven in toenemende mate in pleeggezinnen en ‘elders’³²: van 10,6% in 1980 naar 17,3% in 1995 (Beker et al., 1998, p.31). De categorie ‘elders’, die in deze periode steeg van 0,4% in 1980 naar 8,7% in 1995, betreft onder toezicht gestelde kinderen in (psychiatrische) ziekenhuizen (Beker et al., 1998).

Figuur 31. Percentage onder toezicht gestelde minderjarigen (0 tot en met 17 jaar) naar verblijfplaats, periode 1980 tot 1995³³



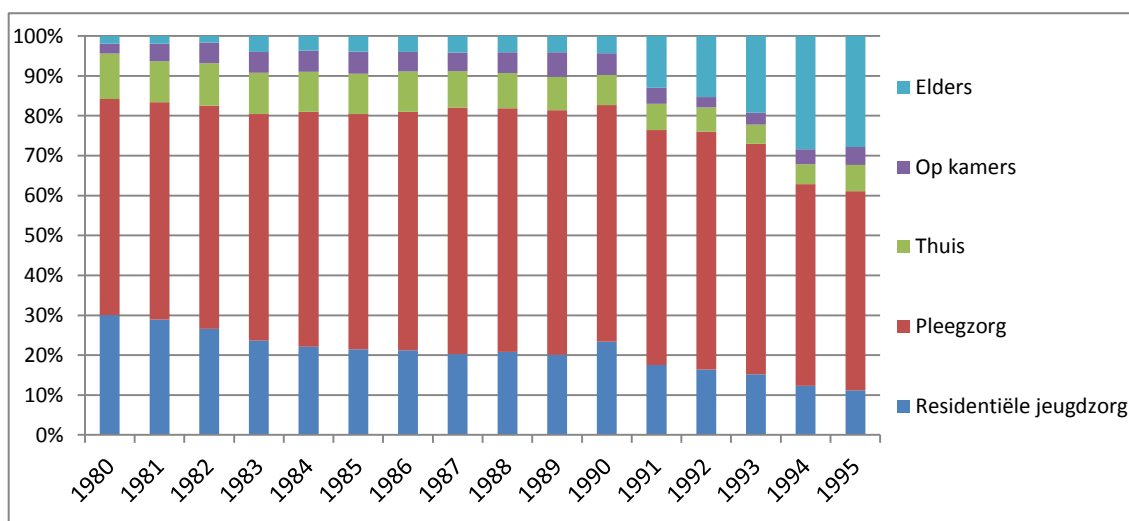
³¹ Het aantal kinderen in tehuizen groeide tussen 1980 en 1995 ook omdat ‘een groeiend aantal jongeren [werd] veroordeeld tot een onvoorwaardelijke overheidsstraf (tuchtschool bijvoorbeeld)’ (Komen, 1999, p.16), door sterkere nadruk op de bestrijding van jeugdcriminaliteit door middel van heropvoeding, bijvoorbeeld – een voorstel van premier Lubbers – via heropvoedingskampementen.

³² Volgens Junger-Tas et al. (1992) en Verbraak (1998, p. 17) betreft dit vooral *residentiële plaatsing*, volgens de Directie Kinderbescherming (1987, p. 43) (voor de periode tot 1986) *zelfstandig op kamers wonen*.

³³ Bron: cijfers van het ministerie van Justitie (Kamerstukken II, 1995–96, 24 885, nr. 2). De aantallen onder toezicht gestelde kinderen naar verblijfplaats voor de periode 1991-1995 zoals weergegeven door het ministerie van Justitie verschillen van de aantallen van het CBS: deze stegen minder sterk (van 12.595 naar 16.777) dan de cijfers van het Ministerie (van 12.470 naar 16.865).

Het aantal voogdijkinderen daalde tussen 1980 en 1990, zoals we zagen, tot 7979 voogdijkinderen in 1986. Bijna de helft 47,2% in 1980 en 49,2% in 1986, verbleef in pleeggezinnen (Directie Kinderbescherming, 1987, p. 43) en daarmee domineerde het pleeggezin in deze categorie. Het aandeel van voogdijkinderen binnen de residentiële jeugdzorg daalde sterk, van 30% in 1980 naar 11,2% in 1995. Ook het aantal voogdijkinderen binnen de pleegzorg (45 naar 4,9%), thuis (10,7 naar 6,6%) en op kamers (5,1 naar 4,5%), daalde over deze periode. Deze dalingen veroorzaakten een stijging in de categorie ‘elders’, welke opmerkelijk hard groeide, van 1,7 in 1980 naar 27,8% (Beker et al., 1998; Directie Kinderbescherming, 1987; Junger-Tas et al., 1992; vgl. noot 12) (zie ook *Figuur 32*).

Figuur 32. Percentage voogdijpupillen (0 tot en met 17 jaar) naar verblijfplaats, periode 1980 tot 1995³⁴



De periode 1996-2010: meer maatregelen en meer uithuisplaatsingen

Opmerkelijk genoeg is het juist voor de recente periode bijzonder lastig om een overzicht te geven van kinderschermingsmaatregelen, uithuisplaatsingen en verblijfplaatsen van kinderen in de jeugdzorg. Het vastleggen en publiceren van geaggregeerde gegevens vanuit een centrale instantie zoals het ministerie van Justitie hield eind jaren negentig op. In 2001 werd zelfs gesproken over middeleeuwse

³⁴ Bron: cijfers 1980-1990 (Junger-Tas et al., 1992, p. 87); cijfers 1991-1995 (Kamerstukken II, 1995-96, 24 885, nr. 2).

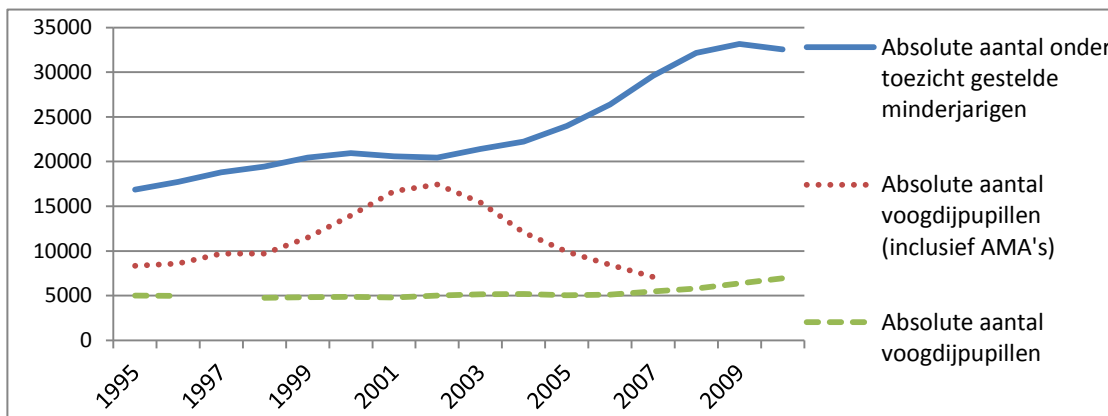
toestanden: veel gegevens werden niet meer vastgelegd, er werden geen uniforme definities gebruikt, de spanning tussen de privacywetgeving en het Centraal Informatiepunt Jeugdzorg (CIJ) stimuleerde geen vastlegging van cijfers, en daar kwam bij dat iedere instelling er haar eigen registratiesystematiek op na hield (Van Rooijen, 2001, p.10). Deze problemen zijn nog niet verdwenen. Uit recent onderzoek naar regionale verschillen in het aantal ondertoezichtstellingen en in machtigingen voor uithuisplaatsing klinkt opnieuw kritiek op het nu geldende registratiesysteem. Zo blijken cijfers van Bureau Jeugdzorg, tegenwoordig de bron voor gegevens, moeilijk te interpreteren. Verschil in definities en in manieren van registratie maakten vergelijkingen over jaren of over regio's onbetrouwbaar. Het is niet goed mogelijk om deze definitie- en registratieverschillen te corrigeren (Berends, Campbell, Wijgergangs & Bijl, 2010, p. 63). Met deze kanttekening wordt nu een beeld gegeven van maatregelen, uithuisplaatsingen en verblijfplaatsen van pupillen in de recente periode.

Kinderbeschermingsmaatregelen

De ondertoezichtstelling is weer helemaal terug. De toepassing van deze maatregel was eind jaren vijftig op zijn hoogtepunt. Vervolgens daalde het aantal ondertoezichtstellingen, zoals we zagen, spectaculair vanaf midden jaren zestig tot begin jaren tachtig. Begin jaren negentig begonnen de cijfers weer te stijgen. De laatste vijftien jaar zette deze stijging door (zie *Figuur 33*) van 16.865 in 1995 naar 20.441 kinderen in 1999 en naar ruim 33.168 in 2009 (CBS, 2010; CBS Statline, 2011; Spindler, 1997, p.4). In 2010 was er een lichte daling van 1,8% naar 32.565 kinderen. Of dit het begin van een trend naar beneden is zal de toekomst moeten uitwijzen.

Ook het aantal voogdijpupillen steeg tussen 1991 en 2002, maar door een specifieke factor: het aantal onder voogdij gestelde AMA's (Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, 1998, p. 8). Vanaf 2002 daalde het aantal weer (zie *Figuur 33*). Gecorrigeerd voor het aantal AMA's bleef het aantal voogdijkinderen tamelijk stabiel; maar in laatste jaren nam het aantal weer toe (CBS, 2010) omdat men binnen de kindbescherming eerder preventief en dus sneller wilde ingrijpen in de ouderlijke macht.

Figuur 33. Aantal onder toezicht gestelde minderjarigen en voogdijpupillen, periode 1996 tot 2010³⁵



Uit huis geplaatste kinderen

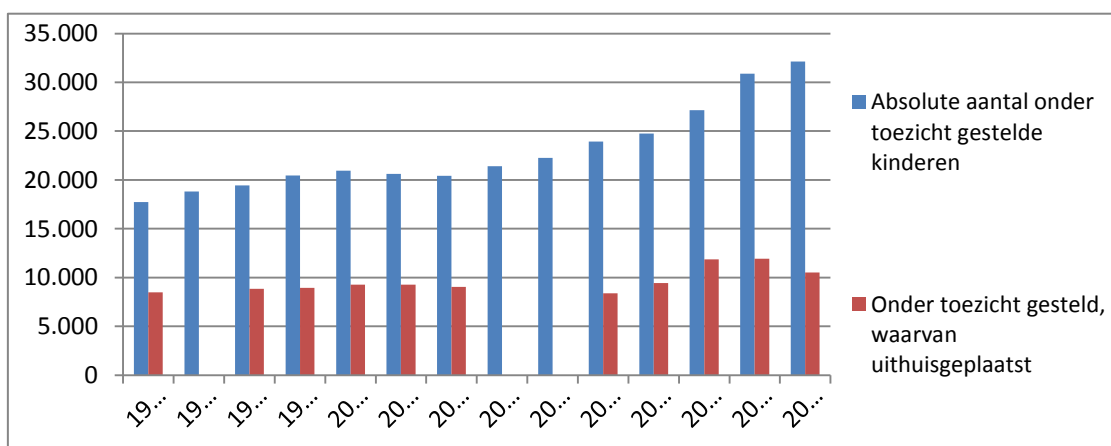
Van het stijgend aantal ondertoezichtstellingen leidde een toenemend aantal tot uithuisplaatsing: 24,5% in 1996 en 32,7% in 2009 (zie *Figuur 34*). Voogdijkinderen werden ook in deze periode meestal uit huis geplaatst. Zo werden in 1996 bijna 96% van de voogdijkinderen uit huis geplaatst ('Verdere stijging OTS', 1997, p.7). Volgens Hermanns (2008) betekent het uitspreken van een voogdijmaatregel bijna automatisch ook een uithuisplaatsing.

Ondanks de stijging van het aantal ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen was er volgens de minister voor Jeugd en Gezin geen sprake van een zogeheten 'Savanna-effect', het sneller en vaker uit huis plaatsen uit angst dat er iets mis zou gaan, dit als gevolg van het in 2004 overlijden van het onder voogdij staande meisje Savanna (Kamerstukken II, 2008–09, 31 839, nr. 10, p. 13). Het percentage uithuisplaatsingen bleef ten opzichte van het aantal meldingen volgens de Raad voor de Kinderbescherming namelijk nagenoeg gelijk. Daarnaast zou de structuur van de Nederlandse jeugdbescherming – waarin Bureau Jeugdzorg, de Raad van de Kinderbescherming en de rechter allen een eigen rol hebben – volgens de Raad voldoende bescherming bieden tegen een dergelijk effect. De toename van het aantal ondertoezichtstellingen kwam volgens de Raad door 'een grotere aandacht voor jeugdbescherming en een betere signalering van die situaties waarin een

³⁵ Cijfers 1995-1997 (CBS Jaarverslagen 1995, 1999); Cijfers 1998-2010 (CBS Statline).

jeugdbeschermingsmaatregel noodzakelijk is' (Kamerstukken II, 2008–09, 31 839, nr. 10, p. 13). Men lette daarbij meer op het belang van het kind waardoor er 'minder compromissen met ouders gesloten' werden: 'de belangen van het kind' werden voorop gesteld. Men kan zich afvragen of hiermee in feite toch niet sprake is van het genoemde Savanna-effect: minder compromissen sluiten en sneller interveniëren lijken toch samen te hangen met de angst van de Kinderbescherming dat er opnieuw iets zo gruwelijk fout zou gaan. In recent onderzoek naar ontwikkelingen en regionale verschillen in het aantal ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen in Nederland (Berends et al., 2010) worden naast factoren zoals verbeterde signalering en verlaging van de meldingsdrempel ook een, zij het tijdelijk, Savanna-effect genoemd. De minister stelde vast dat het aantal kinderbeschermingsmaatregelen – al dan niet in combinatie met een uithuisplaatsing – in verhouding tot het totale aantal kinderen in de jeugdzorg eerder was afgenomen (Kamerstukken II, 2008–09, 31839, nr.10).

Figuur 34. Aantal uit huis geplaatste onder toezicht gestelde kinderen, periode 1996 tot 2009³⁶



Verblijfplaats van uit huis geplaatste kinderen

Onder toezicht gestelde kinderen verbleven in de jaren 1999-2002 voor meer dan de helft thuis. Een vierde van hen verbleef in de residentiële zorg en iets minder dan een

³⁶ De gegevens van 1998 tot 2004 zijn afkomstig van de pupillenregistratie van het Ministerie van Justitie; de aantallen uit huis geplaatste jeugdigen in het kader van een ondertoezichtstelling werden voor 2003 en 2004 niet verzameld wegens opheffing van de afdeling pupillenregistratie. Vanaf 2005 werd het aantal afgegeven machtigingen voor uithuisplaatsing geregistreerd door de Bureaus Jeugdzorg. Voor de jaren 1995, 1997, 2003 en 2004 ontbreken deze gegevens (Kamerstukken II, 2009-10, 31 001, nr. 85, p. 19).

vijfde in een pleeggezin. Een klein deel verbleef op kamers (De Graaf et al., 2005; Ministerie van VWS, 2002). In 2010 waren deze verhoudingen ongewijzigd (CBS, 2010).

De cijfers bij de voogdijpupillen waren ook voor deze periode anders. In de jaren 1999-2004 verbleef een ruime meerderheid, ongeveer twee derde, van hen in een pleeggezin en ongeveer een kwart in een tehuis. Slechts een klein aantal woonde zelfstandig of thuis bij familie of ouders (De Graaf et al. 2005; Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, 2003; Ministerie VWS/Justitie, 2002; Slot, Van der Veldt & Beenker, 2004). Het aantal voogdijpupillen dat elders verbleef is tussen 1995 en 2010 enigszins gelijk gebleven, ongeveer 12%. Zij verbleven ‘onder begeleiding op kamers, zijn terug gegaan naar (een van hun) ouders, zijn gedetineerd of zwerven’ (Woerden et al., 2010, p. 34).

Opname in het pleeggezin was voor deze categorie zo vanzelfsprekend geworden dat in 2011 een Wijziging van de Wet op de Jeugdzorg met zoveel woorden vaststelde dat ‘opname van een jeugdige in een pleeggezin’ in veel gevallen ‘te verkiezen [is] boven plaatsing in een instelling’. De wetgever vond dat kinderen ‘van pleegouders meer warmte en aandacht krijgen dan mogelijk is in het geval van wisselende verzorgers’ en ook eerder ‘sociale activiteiten [kunnen] ontplooien.’ Bovendien was, zoal ook in de jaren tachtig naar voren werd gebracht, ‘opname in een pleeggezin goedkoper dan plaatsing in een instelling’ (Kamerstukken II, 2010–11, 32529, nr. 3, p.1).

4.1.2 De kenmerken leeftijd, sekse en etnische achtergrond

Deze paragraaf gaat in op een drietal belangrijke kenmerken van de kinderen in de tehuizen en binnen de pleegzorg: leeftijd, sekse en etnische achtergrond.

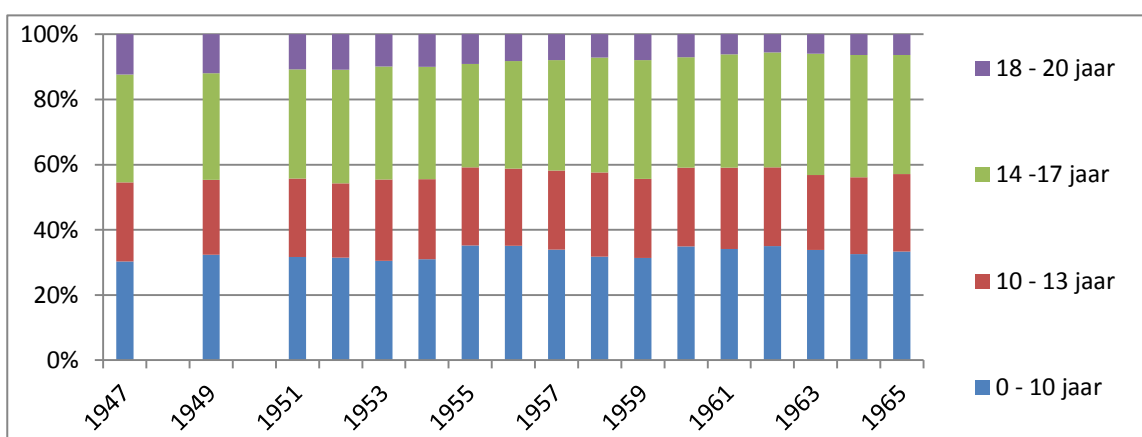
Leeftijd³⁷

³⁷ De van de Directie Kinderbescherming afkomstige informatie over de leeftijd van kinderen onder een maatregel van kindbescherming is onvolledig. Bovendien wordt in verschillende verslagen gebruik gemaakt van uiteenlopende leeftijdscategorieën: voor de jaren 1955-1960 werden dezelfde leeftijdscategorieën gehanteerd, voor de jaren 1961-1965, 1966-1973 en 1979-1986 andere, terwijl voor het jaar 1974 nog weer andere leeftijdscategorieën werden gehanteerd.

De periode 1945-1965

De leeftijd waarop kinderen burgerrechtelijk onder toezicht werden gesteld veranderde in de jaren 1946 tot 1960 niet veel. Wel liep het aandeel van de groep 18 tot en met 20-jarigen zowel absoluut als relatief terug, van 12% naar 7% met ongeveer zeshonderd in 1946 tot driehonderdvijfentachtig kinderen in 1960. Voor de strafrechtelijke onder toezicht gestelde jongeren zijn enkel gegevens bekend over de periode 1954-1960. Jonge kinderen beneden de 10 jaar stonden bijna nooit onder strafrechtelijk toezicht. Hier groeiden de aantallen in de categorieën 10 tot en met 13 jaar (honderdzeven naar honderdvijfenvijftig per jaar) en 14 tot en met 17 jaar (vierhonderdtien naar zeshonderdtwaalf per jaar) (Directie Kinderbescherming, 1961; 1965; 1972).

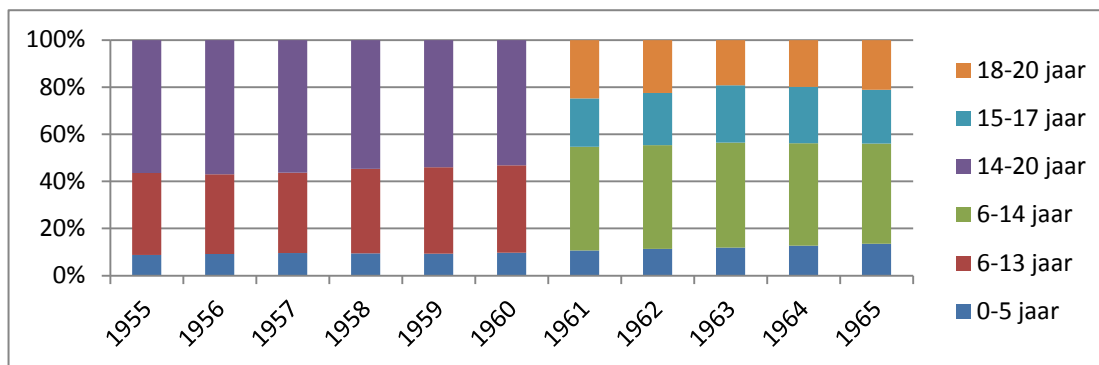
Figuur 35. Aantal per jaar burgerrechtelijk onder toezicht gestelde minderjarigen naar leeftijd, periode 1947 tot 1974



Kinderen werden op steeds jongere leeftijd onder voogdij geplaatst. Ook de leeftijd dat kinderen een OTS-maatregel kregen opgelegd werd lager. In de periode 1957-1963 daalde het aantal voogdijpupillen van 14 jaar en ouder zowel absoluut als relatief, vooral in de categorie 18 tot en met 20 jaar, terwijl de groep onder de 14 jaar in beide opzichten toenam (Directie Kinderbescherming, 1961; 1965; zie *Figuur 36*). Volgens de Directie Kinderbescherming zouden daarnaast oudere kinderen tussen 14 en 20 jaar eerder in pleeggezinnen worden opgenomen, terwijl daar het aantal kinderen van 0 tot en met 5 jaar nauwelijks was toegenomen. Volgens de Directie zouden voogdijinstellingen zich richten op de ‘geleidelijke voorbereiding van pupillen op hun meerderjarigheid, door hen zoveel mogelijk in de vrije maatschappij te plaatsen’. Maar

ook zou door ‘biologische rijping en een verlengde geestelijke puberteit’ internaten niet zo gemakkelijk oudere pupillen opnemen. Deze zouden hogere eisen aan het personeel stellen (Directie Kinderbescherming, 1961, p. 91).

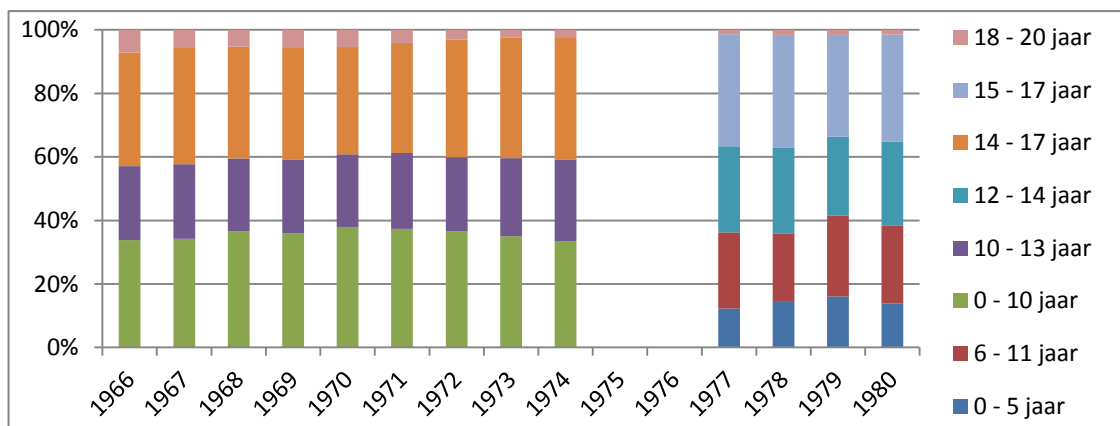
Figuur 36. Aantal voogdijpupillen naar leeftijd, periode 1955 tot 1965



De periode 1966-1980

In de gehele populatie onder toezicht gestelde kinderen deden zich slechts beperkte wijzigingen voor in de verhouding tussen de leeftijdsgroepen in deze periode (zie ook *Figuur 37*).³⁸ De categorie 15- tot en met 17-jarigen bleef de meest omvangrijke categorie (Directie Kinderbescherming, 1972; 1973; 1976; 1979; 1981).

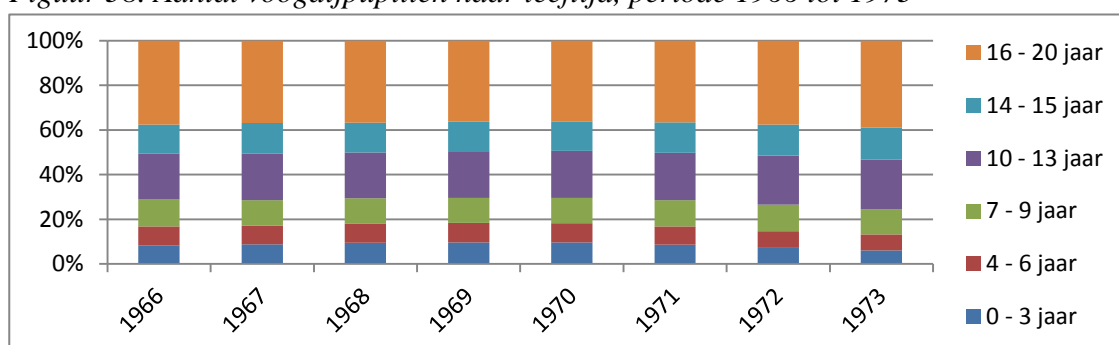
Figuur 37. Aantal per jaar burgerrechtelijk onder toezicht gestelde minderjarigen naar leeftijd, periode 1966 tot 1980



³⁸ Voor de periode 1966-1976 zijn cijfers beschikbaar voor de groep burgerrechtelijk onder toezicht gestelde kinderen; vanaf 1977 voor alle onder toezicht gestelde kinderen.

Voogdijpupillen³⁹ werden in deze periode in tegenstelling tot de eerdere jaren niet jonger: de categorie 16 tot en met 20 jarigen bleef steeds de meest omvangrijke categorie met ruim 40% (zie *Figuur 38*) (Directie Kinderbescherming, 1972; 1973; 1976; 1979; 1981) en in de jaren 1977-1980 nam het aandeel van oudere voogdijpupillen – van 15-17 jaar en van 18-20 jaar – juist toe (zie *Figuur 40*; Directie Kinderbescherming, 1979; 1981).

Figuur 38. Aantal voogdijpupillen naar leeftijd, periode 1966 tot 1973



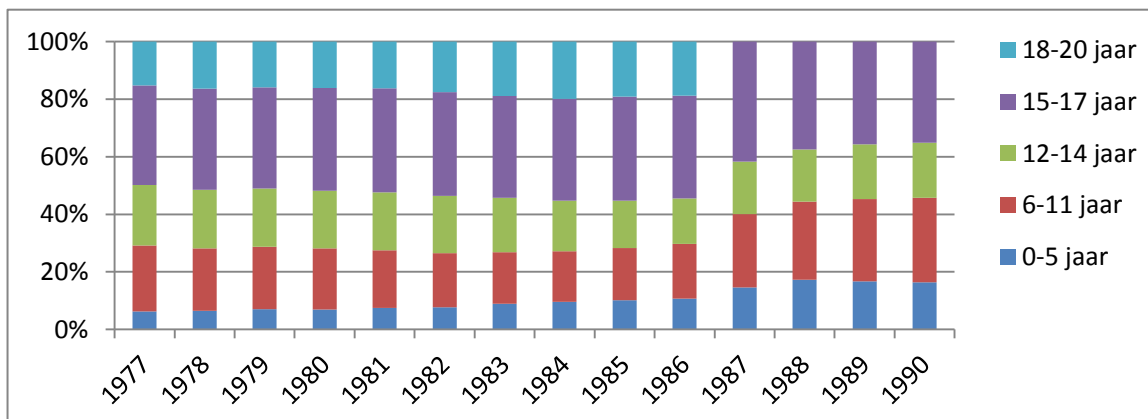
De periode 1981-1995⁴⁰

De gemiddelde leeftijd bij het uitspreken van de ondertoezichtstelling daalde aan het einde van de jaren tachtig van 11,2 jaar in 1987 tot 10,8 jaar in 1990 (Junger-Tas, 1992, pp. 83-84; Van der Ploeg et al., 1997, p. 20). Tegelijk bleef – en dat was al het geval sinds de jaren vijftig – de leeftijdscategorie met de meeste ondertoezichtstellingen die tussen de 14 en de 17 jaar: 33,5% in 1950, 43,6% in 1975, 36% in 1980 en 37,3% in 1996 (Directie Kinderbescherming, 1981; Spindler, 1997, p. 4). Het aandeel van de oudere kinderen – in de categorieën 15 tot en met 17 en 18 tot en met 20-jarigen – nam over de periode wel af, van 51,8% in 1980 naar 35,1% in 1990: met name door de verlaging van de meerderjarigheidsgrens per 1 januari 1988 van 21 naar 18 jaar (Junger-Tas et al., 1992).

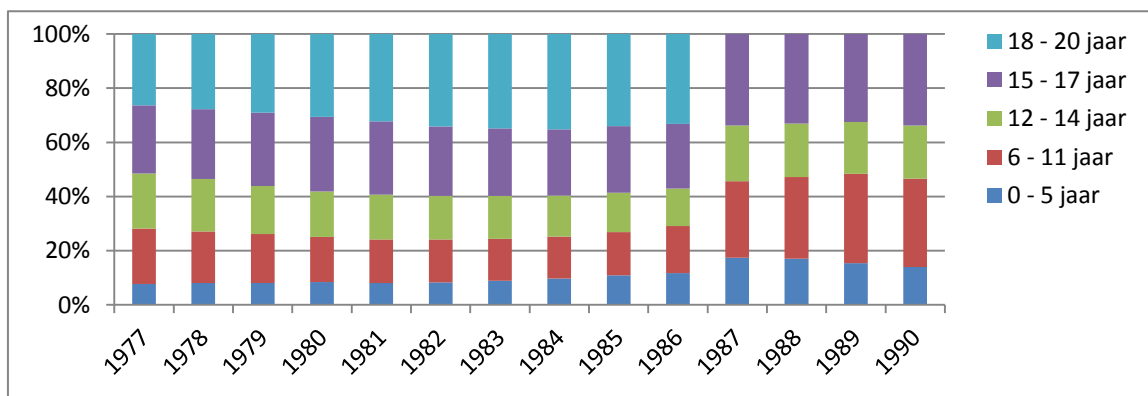
³⁹ Informatie over de leeftijd van voogdijpupillen over de jaren 1975-1976 ontbrak. Omdat de Directie Kinderbescherming voor de jaren 1974 en 1977-1980 afwijkende leeftijdscategorieën hanteerde zijn de jaren 1977-1980 opgenomen in *Figuur 40* voor de periode 1981-1995.

⁴⁰ Voor de periode 1980-1986 is de bron de Directie Kinderbescherming; voor de periode 1980-1990 Junger-Tas et al. (1992, p. 81), die overigens geen informatie geven over de leeftijdscategorie 18-20 jaar, omdat per 1 januari 1988 de meerderjarigheidsgrens niet meer bij 21 maar bij 18 jaar kwam te liggen.

Figuur 39. Aantal onder toezicht gestelde kinderen naar leeftijd, periode 1980 tot 1990⁴¹



Figuur 40. Aantal voogdijpupillen naar leeftijd, periode 1977 tot 1990



Voogdijpupillen werden in de jaren 1980-1990 jonger (zie *Figuur 40*). Dat in de jaren negentig de gemiddelde leeftijd van de voogdijpupillen steeg – van 9,8 jaar in 1987 naar 11,7 in 1990 – kwam door het aantal meestal oudere minderjarige asielzoekers (Junger-Tas, 1992, pp. 93-94).

De periode 1996-2010

Bij de onder toezicht gestelde jongeren was in 1998 de gemiddelde leeftijd ongeveer 11 jaar (Van der Ploeg & Scholte, 1996; CBS, 1999). In 1999 hadden de meeste

⁴¹ De leeftijdscategorieën voor 1977-1980 wijken dusdanig af dat de cijfers in dit overzicht zijn opgenomen.

ondertoezichtstellingen betrekking op kinderen tussen de 10 en 14 jaar (CBS, 1999). Over de periode 1999-2003 was de groep van 10 tot 14 jaar het grootst. Waarschijnlijk – zie de volgende paragraaf – kwamen in deze periode meisjes met problemen in de puberteit eerder in de GGZ terecht en jongens eerder in de jeugdzorg (Van Kempen en Zeijl, 2009).

Van het totale aantal voogdijpupillen behoorde in 2002 40,6% tot de categorie 12- tot en met 17-jarigen en 34,4% en 25% in respectievelijk de categorieën 6 tot en met 11 jaar en 0 tot en met 5 jaar. De leeftijdsgroepen waren daarmee evenwichtig verdeeld, met een gemiddelde leeftijd van 14 jaar en een gemiddelde voogdijduur van 6 jaar (De Graaf et al., 2005). Binnen de Nederlandse jeugdbescherming ziet men de grens van de meerderjarigheid soms als problematisch. Met ‘het bereiken van de 18-jarige leeftijd eindigt rechtswege namelijk de voogdij’ en ook de ‘de jeugdzorgondersteuning’ (Hermanns, 2008, p. 23). Ook andere auteurs vinden dat de leeftijdsgrens van 18 jaar ‘belemmeringen in de hulpverlening aan een groep van kwetsbare jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar’ tot gevolg kan hebben. Het gaat immers om jongeren ‘die in hun ontwikkeling nog niet in staat zijn om zelfstandig te functioneren, hoewel zij volgens de wet meerderjarig zijn’ (Steketee, Vandenbroucke & Rijkschroeff, 2009, p. 6).

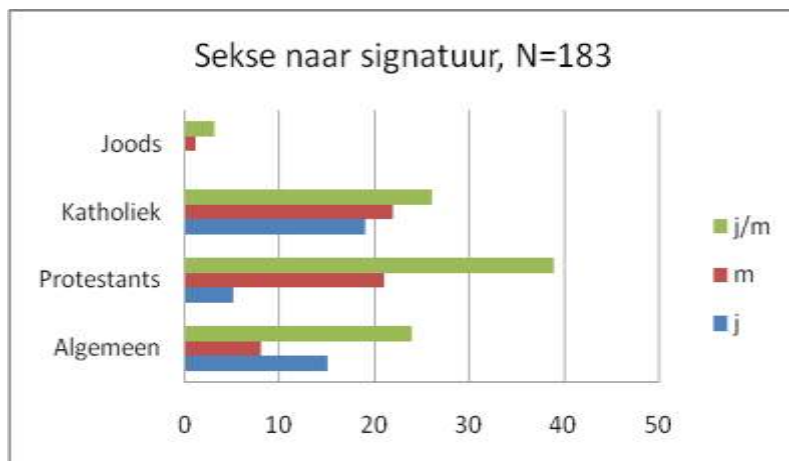
Geslacht⁴²

Tot ver in de jaren zeventig was gescheiden heropvoeding van jongens en meisjes de regel. Zo was het geweest sinds de oprichting van de tehuizen, waarvan instellingen zoals Nederlandsch Mettray voor jongens en de Heldring-stichtingen voor meisjes al in het midden van de negentiende eeuw waren opgericht. Dat veranderde vanaf midden jaren zeventig. Toen begon co-educatie geleidelijk aan de norm te worden. Op het eerste gezicht lijkt onderstaande figuur in strijd met dit beeld: veel katholieke en protestantse tehuizen waren al in 1945 voor zowel jongens als meisjes bestemd. Maar ook deze

⁴² In de verslagen van de Directie Kinderbescherming wordt voor de periode 1945-1965 alleen informatie gegeven over voogdijpupillen, niet over kinderen onder toezicht stelling (zie *Figuur 8*). Over de periode 1979-1986 is deze informatie wel aanwezig.

instellingen kenden een strikte seksescheiding: de verzorging en de heropvoeding vond in gescheiden vleugels plaats (zie verder bijlage 1.2).

Figuur 41. Sekse naar signatuur omstreeks 1945



Bij alle kindbeschermingsmaatregelen waren iets meer jongens dan meisjes betrokken. In de periode 1980-1990 was bij de onder toezicht gestelde kinderen de verhouding 56% jongens tegen 46% meisjes; deze verhouding bestond voor de gehele periode (Junger-Tas, 1992, p. 84). Volgens CBS-cijfers waren er van de in 2002 in totaal 20.429 onder toezicht gestelde kinderen 10.903 (53,4%) jongens en 9526 (46,6%) meisjes. De jongens waren met 53,7% sterker vertegenwoordigd in de leeftijdscategorie 6 tot en met 11 jaar; alleen bij de leeftijdscategorie 12 tot en met 17 jaar waren het met 51,4% iets meer meisjes dan jongens. Ook bij de voogdijpupillen bleef de verhouding jongens/meisjes in de periode 1980-1990 gelijk, met de jongens met 55% in de meerderheid (Junger-Tas, 1992, pp. 93-97). In 2002 was de verhouding jongens-meisjes met 50,8% jongens bijna in evenwicht.

Iets meer jongens dan meisjes was dus het beeld bij kinderen onder toezicht en voogdijpupillen. Dat was heel anders bij de bijna 3800 jongeren (het cijfer uit 1997) 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: strafrechtelijk geplaatste kinderen zijn meestal jongens (Dekker, 2001). Gemiddeld waren ze bij plaatsing in 2003 15,5 jaar oud. Soms waren ze pas 10 jaar bij opname, soms al bijna 18

jaar. Er was geen verschil qua leeftijd tussen jongens en meisjes (Van der Veldt & van Leeuwen, 2004, p. 14). Tot voor kort werden ook – zie hoofdstuk 3 – civielrechtelijk geplaatste jongeren in JJI's opgenomen. Voor deze categorie lag de verhouding jongen-meisje (cijfers uit jaar 2003) heel anders, want, met respectievelijk 48,8% en 51,2%, bijna gelijk. In drie van zulke inrichtingen, namelijk 't Poortje, Eikenstein en het inmiddels gesloten Doggershoek, was zelfs bijna 75% van de civielrechtelijk geplaatsten vrouw. In Den Hey-Acker, ook een JJI, was die verhouding overigens precies andersom (Van der Veldt & Van Leeuwen, 2004, p. 14). Na beëindiging van deze gezamenlijke plaatsing van civiel- en strafrechtelijk geplaatsten werd opnieuw, zoals gebruikelijk in de geschiedenis van de Kinderbescherming, het percentage meisjes in de JJI's met 5% heel laag (DJI, 2011). Over het algemeen werden en worden jongens dus aanzienlijk vaker strafrechtelijk opgenomen.

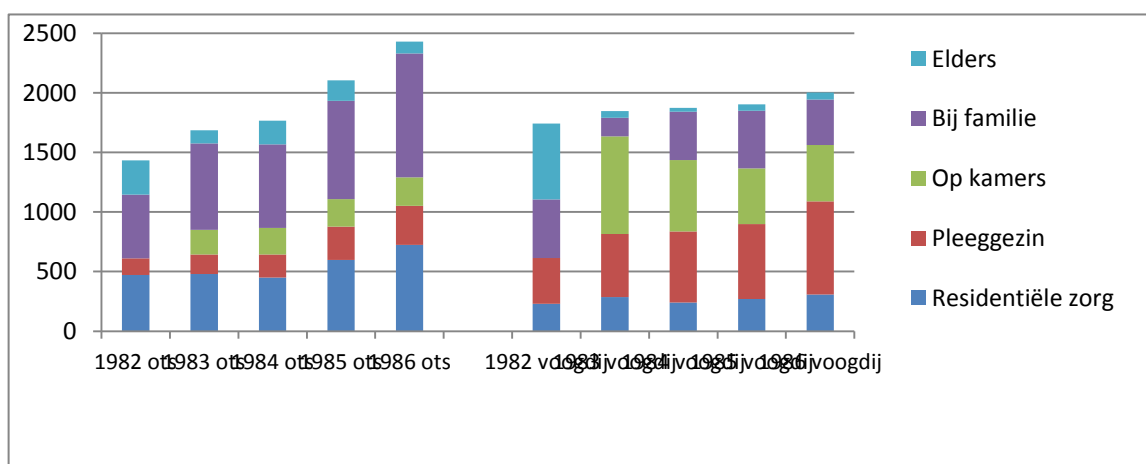
Etniciteit

Vanaf het einde van de jaren zeventig wordt in de verslagen van de Directie Kinderbescherming aandacht geschonken aan jongeren uit culturele minderheidsgroepen. Aanvankelijk ging de aandacht vooral uit naar de groep van 3750 Zuid-Vietnamese bootvluchtelingen die in 1979 naar Nederland werd overgebracht, en van wie er ruim zeshonderd minderjarig waren. In 1980 werd voor vierhonderdzesentwintig van hen de voogdij overgedragen aan de (landelijke) Stichting De Opbouw. De Directie Kinderbescherming riep op om “de problemen vroegtijdig te onderkennen” en er werd een ‘werkgroep in het leven geroepen ten behoeve van een adequate opvang van deze groep’ (Directie Kinderbescherming, 1981, p. 59). Vanaf 1982 werd ook enige statistische informatie in de verslagen opgenomen over onder toezicht gestelde kinderen die behoorden tot culturele minderheden: leeftijd, geslacht, cultureel milieu en verblijfplaats. Men maakte onderscheid tussen de volgende culturele milieus: Surinaams, Antilliaans, Moluks, Turks, overige landen ten noorden van de Middellandse zee, Marokkaans, overige landen ten zuiden van de Middellandse zee, Vietnamees, Kaapverdisch, gemengd milieu en overig. Het ging om steeds grotere aantallen; het aandeel van kinderen uit culturele minderheden in de kinderbescherming groeide. Bij onder toezicht gestelde kinderen groeide dit van 13,6% in 1982 naar 21,3%

in 1986 (Directie Kinderbescherming, 1981). Junger-Tas et al. (1992) geeft voor het totaal van onder toezicht gestelde minderjarigen en voogdijpupillen over de periode 1980-1990 cijfers met een vergelijkbare trend, van 14% in 1982 naar 23% in 1989.

Daarmee werd etniciteit een belangrijk kenmerk binnen de Nederlandse kinderbescherming. In de jaren 1980-1986 werden Surinaamse en Marokkaanse onder toezicht gestelde kinderen en voogdijpupillen uit deze groepen met respectievelijk 6% en 5% de grootste groepen, terwijl het aandeel van de Vietnamese voogdijpupillen afnam (zie Figuren 11 en 12 in Bijlage 1.2). De grote categorie ‘overige landen’ betrof vooral jongeren uit West-Europese landen. Bij de voogdij nam het aandeel autochtone kinderen tussen 1982 en 1989 af van 82% naar 71%, terwijl dat van allochtone jongeren naar 20% groeide: zij waren daarmee oververtegenwoordigd in verhouding tot hun aandeel in de Nederlandse jeugdpopulatie (Junger-Tas, 1992, pp. 94-97). Bij onder toezicht gestelde kinderen was dat niet het geval: daar was geen oververtegenwoordiging van allochtone jongeren (Junger-Tas, 1992, pp. 84-86). De onder toezicht geplaatste allochtone jongeren verbleven vooral bij hun familie en in de residentiële zorg, de allochtone voogdijpupillen eerder op kamers of in een pleeggezin (Figuur 42).

Figuur 42. Aantal allochtone voogdijpupillen en onder toezicht gestelde minderjarigen, naar verblijfplaats, periode 1982 tot 1986



Er zijn trouwens veel onvolkomenheden in de registratie. Volgens Knorth & Eldering (1997) is de op het eerste gezicht eenvoudige vraag hoeveel jeugdigen met een

allochtone achtergrond in residentiële voorzieningen verblijven niet zo eenvoudig te beantwoorden, omdat betrouwbare gegevens niet voorhanden zijn (Bakker & Clarijs, 1994; Task Force Jeugdhulpverlening, 1994 in Knorth & Eldering, 1997). Volgens beschikbare gegevens zou eind 1992 21% van de populatie van residentiële voorzieningen uit allochtone jeugdigen bestaan. De grootste groep van hen, 13%, zou dan bestaan uit jeugdigen met een achtergrond in Suriname, de Nederlandse Antillen, Marokko of Turkije, de zogeheten ‘jeugdigen uit migrantengroepen’. De categorie ‘andere allochtone jongeren’ is nog heterogener van samenstelling en bestaat uit onder meer jeugdigen uit al lang in Nederland woonachtige etnisch-culturele minderheidsgroepen zoals Molukkers en Chinezen, uit in het buitenland geadopteerde kinderen, uit vluchtelingenkinderen en uit jeugdigen afkomstig uit migrantengroepen uit andere dan de vier genoemde landen. Men kwam aan dat cijfer van 21% doordat de inspectie vanwege de keuze voor het criterium ‘buitenlandse herkomst’ in 1995 op ruim 20% uitkwam. Bij gebruik van het criterium ‘buitenlandse nationaliteit’ zou het percentage met 14% veel lager zijn uitgekomen, omdat veel kinderen van buitenlandse herkomst (inmiddels) de Nederlandse nationaliteit hadden (Knorth & Eldering, 1997). In 1992 waren Surinaamse en Antilliaanse jongeren volgens Knorth & Eldering (1997) oververtegenwoordigd in de jeugdhulpverlening, evenals, zij het minder sterk, Marokkaanse jongeren, terwijl Turkse jongeren juist waren ondervertegenwoordigd. Marokkaanse jongeren waren bovendien ‘sterk oververtegenwoordigd [...] in de justitiële inrichtingen’ (p. 59).

Dit bleek een zich voortzettende tendens. In 2002 was het aandeel allochtonen ten opzichte van autochtonen in de jeugdhulpverlening met 22% en in de jeugd-GGZ met 9% in de minderheid. Het beeld was precies andersom in de justitiële jeugdinrichtingen: daar vormden jeugdigen van allochtone afkomst met 60% de meerderheid (Van der Gaag & Speet, 2010). Cijfers op lokaal niveau, afkomstig van het Bureau Jeugdzorg van de gemeente Utrecht over de periode 2004-2006, bevestigen dat beeld: allochtone kinderen en jongeren zijn daar oververtegenwoordigd ‘in de zwaardere vormen van jeugdzorg, zoals jeugdreclassering en jeugdbescherming’ (Van der Gaag & Speet, 2010, p. 34), terwijl niet meer dan 9% van de jongeren in de jeugd-GGZ en 21% binnen de ambulante jeugdhulpverlening een allochtone achtergrond had

(Kamerstukken II, 2007-08, 31001 nr. 52). Komen (1999) onderzocht de hypothese dat functionarissen werkzaam in de justitiële kindbescherming ‘eerder justitiële maatregelen treffen en harder optreden dan bij autochtone Nederlanders’, en zo’n handelswijze zou men ook bij de justitiële kindbescherming hanteren (p. 18). Haar dossieronderzoek gaf overigens een ander beeld. Dat allochtone jongeren in deze periode oververtegenwoordigd waren – en zijn – in justitiële opvanginrichtingen en de zwaarste strafrechtelijke maatregelen kregen opgelegd lijkt vooral te komen door de ernst van de door hen gepleegde delicten.

4.1.3 Redenen van uithuisplaatsing

Na gegevens over de populatie en populatiekenmerken in de vorige twee paragrafen wordt nu gekeken naar de redenen van uithuisplaatsing van kinderen onder een maatregel van de kindbescherming. Na een korte schets van enkele algemene redenen voor uithuisplaatsing wordt nader ingegaan op de kindbeschermingskinderen in de residentiële jeugdzorg en in de pleegzorg; daarbij wordt ingegaan op de doelgroep, de problematiek en de demografische kenmerken.

De waarschijnlijk belangrijkste reden voor uithuisplaatsingen van jeugdigen, waaronder plaatsing van jeugdigen met een OTS in een residentiële zorginstelling of in een pleeggezin, was steeds de gebrekkige pedagogische capaciteiten of pedagogische onmacht van ouders (Boendermaker, 1995; Jansen & Feltzer, 2002; Van den Berg, Knorth & Noom, 2004; Van der Laan, Verwers & Essers, 1992; Van der Ploeg & Scholte, 2003; Van Ooyen-Houben, 1991). Men wijst dan op inadequaat persoonlijk functioneren en emotionele problematiek van een of beide ouders, op een ongunstige, negatieve relatie tussen ouders en jeugdige of tussen ouders onderling en op mishandeling, waaronder ook incest, of verwaarlozing van de jeugdige (Van Ooyen-Houben, 1991; vgl. Koomen, 1999; Draijer, 1988). Ook het functioneren van de jeugdige was vaak van invloed op de beslissing tot uithuisplaatsing (Scholte & Van der Ploeg, 2002). De kans op plaatsing in een residentiële zorginstelling steeg naarmate de jeugdige ouder was en de externaliserende problematiek als ernstiger werd beschouwd (Knorth, 1995). Bescherming van de jeugdige en de samenleving, zoals in het geval van delinquent gedrag of veelvuldig wegvloeden van huis door de jeugdige, waren ook

redenen voor opname in een tehuis (Boendermaker & Malsch, 2000). Naast problemen in de thuissituatie of met een combinatie van problematiek in de thuissituatie en bij de jeugdige (Van der Laan et al., 1992; Van Ooyen-Houben, 1991) was een belangrijke reden voor een plaatsing in een tehuis of pleeggezin ook de ineffectiviteit van eerdere (ambulante) hulpverlening bij jeugdigen (Scholte & Van der Ploeg, 2002).

Residentiële jeugdzorg

Doelgroep

Uit internationaal onderzoek uit de afgelopen jaren blijkt dat jeugdigen in de residentiële zorg in vergelijking met jeugdigen die te maken hadden met andere vormen van hulpverlening, zoals ambulante hulp of pleegzorg, de meeste gedragsproblemen vertoonden (Cornsweet, 1990; Handwerk, Friman, Mott & Stairs, 1998; McDermott, McKelvey, Roberts & Davies, 2002). Nederlands onderzoek bevestigt dat beeld. Jeugdigen met een indicatie tot uithuisplaatsing vertoonden aanzienlijk meer kind- en gezinsgebonden problemen dan jeugdigen met een indicatie voor ambulante hulp (Scholte & Van der Ploeg, 2002). Jeugdigen die werden opgenomen in een tehuis vertoonden weer meer problemen dan jeugdigen die werden opgenomen voor dagbehandeling (Ten Brink, 1998). Jeugdigen met externaliserende problematiek, zoals agressief en grensoverschrijdend gedrag, of een combinatie van externaliserende met internaliserende vormen van problematiek, zoals depressie of angst, kregen vaak een indicatie voor residentiële zorg. Jongere jeugdigen met vooral internaliserende problemen kregen eerder intensieve ambulante zorg (Knorth et al., 2003).

Op Nederlandsch Mettray had men al begin jaren vijftig de indruk dat niet materiële verwaarlozing, maar pedagogische, of ook, zoals men dat toen uitdrukte, morele verwaarlozing oorzaak was: ‘Over het algemeen kan men van een behoorlijke materiële welstand spreken, waaruit onze jongens komen. [...] Als regel schijnt het mankement niet te schuilen in materiële omstandigheden maar veeleer in de morele’ (Jaarverslag 1952 over 1951, p. 30). Deze kinderen, hadden ‘geen houvast, geen hechting, geen stevigheid of enige mate van robuustheid, waarop verder kon worden voortgebouwd’ (Jaarverslag 1951 over 1950). In een interview met een medewerker van

Nederlandsch Mettray kwam naar voren dat in deze ZIB-inrichting, destijds eindstation van de kindbescherming genoemd, kinderen uit verschillende milieus terecht kwamen in de periode die hij uit eigen ervaring kende, vanaf de jaren zeventig. De kinderen kwamen vaak uit gebroken gezinnen en menigeen had hoog opgeleide ouders die veel tijd voor zichzelf nodig hadden en hun kinderen wel financieel goed behandelden, maar affectief verwaarloosden. Hij benadrukte het onvermogen van de ouders. Nieuwe problematiek, zoals het hebben van ouders als drugsverslaafden, kwam toen nog niet vaak voor. Redenen van plaatsing veranderden niet zo sterk, wel is de relatie met de ouders veranderd. Destijds, in de jaren zeventig, stonden de ouders min of meer buiten spel, tegenwoordig worden ze er meer bij betrokken. Het kwam overigens ook door praktische redenen: de kinderen kwamen destijds vaak van ver, hun ouders hadden geen auto's, dus was het ook moeilijker om contact te houden. Sinds enige jaren komen de kinderen vooral uit de regio, al komen er ook nog steeds van ver weg.⁴³

Interviews met medewerkers van LSG-Rentray die werkten op de voormalige vestiging Klein-Borculo laten zien dat oorzaken voor plaatsing in de laatste tien, vijftien jaar in toenemende mate bij het gedrag van het kind worden gelegd, terwijl toch de thuissituatie vaak de basis voor veel problemen is. Veel kinderen hebben gescheiden ouders en bijna altijd is er weinig toezicht. Veel kinderen die op het huidige Commujon (voortzetting van Klein-Borculo) verblijven kenden elkaar al langer: van de straat. Hoewel deze doelgroep eigenlijk niet sterk veranderde, worden er volgens deze medewerker nu meer 'etiketjes', afkomstig uit de psychologie en de psychiatrie, gebruikt om de problemen van de jongeren te omschrijven. Er zijn ook nieuwe problemen, zoals de rol van sociale media in het leven van jongeren. Daardoor kennen de jongeren nu veel eerder mensen die ver weg wonen en een risico voor ze kunnen vormen. Volgens deze informant is het daardoor vergeleken met vroeger ook veel moeilijker om jongeren die weglopen terug te vinden, want 'voor je het weet zitten ze bij iemand die aan de andere kant van het land woont'.⁴⁴

Verwaarlozing door ouders is ook volgens een andere medewerker, die al sinds begin jaren zeventig bij Klein-Borculo werkte, steeds de hoofdoorzaak van plaatsing

⁴³ Interview met medewerker A van Nederlandsch Mettray, 25-11-2011.

⁴⁴ Interview met medewerker A van Rentray / Commujon, 18-01-2012.

geweest. Naast kinderen die via een strafrechtelijke maatregel – en vaak ook een ontzetting of ontheffing uit de ouderlijke macht – werden opgenomen, kwamen er ook kinderen die, vaak zonder formele maatregel van kinderscherming, als ‘moeilijk opvoedbaren’ werden opgenomen. Dat moeilijk opvoedbaar was dan vaak eerder nauwelijks opgevoed; het ging dan om kinderen van drukbezette middenstanders die weinig tijd hadden voor hun kinderen, die vervolgens allerlei kattenkwaad uithaalden. Klein-Borculo leek dan een goede oplossing en was bovendien goedkoper dan een regulier internaat of kostschool, destijds in grote aantallen aanwezig binnen katholiek Nederland. Er is wel iets veranderd: tegenwoordig zijn van 80-90% van de jongeren de ouders gescheiden. Ook komen ze uit veel kleinere gezinnen. Misschien wel de belangrijkste wijziging in de redenen voor uitplaatsing in de laatste tientallen jaren is de volgende. Terwijl tot eind jaren zeventig de problemen van de jongeren meestal werden verklaard uit de opvoedingssituatie thuis, bestaat nu, zo vertelde deze informant, de neiging om alles bij de jongeren te leggen, en ze ook allemaal een ‘etiketje’ te geven, zoals ADHD, PDD-NOS etc. Het gebruik van deze terminologie is ook tot de jongeren zelf doorgedrongen die zich dan ook met die termen benoemen (‘ja maar ik heb ... hoor!’).⁴⁵

Op de Helderling-stichtingen was de achtergrond van de geplaatste kinderen aanvankelijk heel gemêleerd. Destijds kwamen naast kinderen uit sociaal-zwakke milieus – zogeheten kinderschermingskinderen – ook kinderen uit de hoge sociale groepen. In die tijd was Pella, het al genoemde tehuis voor jonge ongehuwde moeders, nog een belangrijke afdeling van de OGH. De jonge moeders kwamen vooral uit streng dogmatische gezinnen. Ze werden beschouwd als een grote schande voor het gezin, waardoor, zo vertelde een groepsleider die nog op Pella had gewerkt, de ouders nauwelijks contact met ze wilden hebben. Door de introductie van de pil begin jaren zestig verdween het verschijnsel ongehuwde moeder naar de achtergrond, wat het einde van de doelgroep voor Pella, en daarmee van Pella als afdeling, betekende. Sinds de jaren zeventig richtte men zich vooral op kinderen – tot begin jaren tachtig uitsluitend meisjes – met grote problemen. OGH had namelijk de ambitie om een topinstituut – een ZIB – voor hun behandeling te zijn. Overigens verdween vanaf eind twintigste

⁴⁵ Interview met medewerker B van Rentray / Commujon, 18-01-2012.

eeuw genoemde sociale mix, terwijl de doelgroep wat betreft etniciteit juist heterogener werd.⁴⁶

Het jeugdhulpverleningsbeleid, sinds 1989 in het kader van de Wet op de Jeugdhulpverlening en sinds 2005 in het kader van de Wet op de Jeugdzorg, viel volgens Junger-Tas et al. te typeren als het ‘zo-zo-zo-beleid’ omdat het ging om “zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo kort mogelijk” (1992, p. 80). Dit ‘zo-zo-zo-beleid’ leidde er volgens Hellinckx toe dat er een concentratie van jeugdigen met grote problemen kwam in de residentiële instellingen (Hellinckx, 2002). Bij professionals ontstond de indruk dat in de laatste jaren sprake zou zijn van een grotere ernst en complexiteit dan eerder en dat de problemen langer zouden duren. Vanwege gedragsproblemen – de term ernstige gedragsproblemen werd veelvuldiger gehanteerd – zouden ouders de problematiek van hun kind vaker niet meer aankunnen. Dat er meer jeugdigen met ernstige problemen in tehuizen terecht kwamen kwam vooral doordat minder problematische jeugdigen in toenemende mate werden opgevangen in de ambulante voorzieningen of in daghulp-centra (Harder, Knorth & Zandberg, 2006).

Problematiek

Jeugdigen die in residentiële instellingen worden opgenomen worden gezien als jongeren met een combinatie van gedragsproblemen, emotionele problemen en relatieproblemen tussen ouder en kind (Scholte & Van der Ploeg, 2002; Ten Brink, 1998). Bij de problemen van de jeugdigen valt de nadruk op zogeheten externaliserende gedragsproblematiek. Studies wijzen ook op internaliserende problematiek, psychiatrische problematiek en problemen met betrekking tot alcohol- en drugsgebruik. Veel jeugdigen hebben al te maken gehad met andere hulpverlening – variërend van lichte ambulante tot intensieve residentiële zorg – voordat zij in een residentiële zorginstelling terechtkomen. Uit onderzoeken van de afgelopen twintig jaar in Nederland onder jeugdigen in verschillende residentiële instellingen blijkt dat bij bijna alle jeugdigen, van 83% tot 100%, sprake was van eerdere hulpverlening (Jansen & Oud, 1993; Vreugdenhil, Doreleijers, Vermeiren, Wouters & Van den Brink, 2004). Ook de

⁴⁶ Op basis van interviews met (voormalig) leden van het management, het facilitair management en de groepsleiding van OGH (14-11-2011 en 7-12-2011).

schoolprestaties van deze jeugdigen waren over het algemeen niet goed, een aspect waar ook in de vroege geschiedenis van de kinderbescherming al aandacht aan werd gegeven (Dekker, 2001). Een deel van de jeugdigen had leerproblemen en vaak kwamen jeugdigen die in een residentiële jeugdzorginstelling werden geplaatst uit het speciaal onderwijs (Harder et al., 2006).

Pleegzorg

Doelgroep

Wereldwijd staat pleegzorg al sinds enkele jaren op de eerste plaats als alternatief voor tehuiszorg bij uithuisplaatsing. Eerder zagen we dat in Nederland de aandacht voor pleegzorg al sinds de jaren zestig groeit. De keuze voor pleegzorg wordt door beleidsmakers in lokale en internationale organisaties, bijvoorbeeld de Verenigde Naties of de Raad van Europa, sterk gepromoot (bijv. Eurochild, 2010). Dit komt omdat op basis van de praktijk in de jeugdzorg en het wetenschappelijk onderzoek in dit domein de overtuiging – ook in het laatste kwart van de negentiende eeuw al aanwezig (Dekker 1985; Dekker 2001) – is gegroeid dat kinderen over het algemeen ‘beter af zijn’ wanneer ze de kans krijgen op te groeien in een gezinsomgeving. De residentiële zorg bleef overigens bestaan. Zij is nergens ter wereld afgeschaft, ook al heeft op veel plaatsen, zoals in Oost-Europa en de landen van de voormalige Sovjetunie, de laatste twee decennia een grote de-institutionalisering plaatsgevonden. Binnen de jeugdhulpverlening gaat men ervan uit dat niet alle kinderen het best ‘passen’ in een pleeggezin. Kinderen met zeer ernstige gedrags- of hechtingsstoornissen hebben bijvoorbeeld gespecialiseerde hulp nodig en zijn, zo wordt gedacht, vaak beter gediend met een (tijdelijk) verblijf in een residentiële setting met een multidisciplinair team. Andere kinderen willen zelf niet naar een pleeggezin, omdat dat te confronterend is wegens te grote verschillen met hun thuissituatie op materieel, pedagogisch en affectief vlak. Zij zouden zich veiliger voelen in een anoniemere groep met lot- en leeftijdgenoten.

Empirisch onderzoek is overigens niet eenduidig over de vraag of pleegzorg leidt tot betere resultaten bij kinderen, bijvoorbeeld op het vlak van cognitieve, sociale

en emotionele ontwikkeling, dan residentiële zorg (Fernandez & Barth, 2010; Kerman, Freundlich, & Maluccio, 2009; Strijker, 2009). Er is niet aangetoond dat plaatsing in een pleeggezin in alle gevallen beter is voor kinderen dan plaatsing in een tehuis. Zo vonden Wiener en Wiener (1990) in de Verenigde Staten dat kinderen in de residentiële zorg het op diverse domeinen van ontwikkeling beter deden dan pleegkinderen. In Nederland volgde Van Ooyen-Houben (1991) twee jaar lang jonge kinderen die verbleven in tehuizen en pleeggezinnen. Hoewel de beginsituatie enigszins verschillend was – de pleegkinderen hadden bij instroom doorgaans een wat lichtere problematiek dan de tehuiskinderen – was het niet zo dat hun ontwikkeling beter verliep. Ook bij vele tehuiskinderen waren grote vorderingen te zien en op hun beurt bleven vele pleegkinderen kwetsbaar en achter in hun ontwikkeling. Recent onderzoek van Lee en Thompson (2008) wijst in dezelfde richting. Andere onderzoekers in de VS bevestigen dit beeld. Pleegkinderen doen het niet altijd beter dan tehuiskinderen, iets wat enkele onderzoekers uit de Verenigde Staten recent deed roepen om meer ‘traditionele’ tehuizen (Allen & Vacca, 2011).

Problematiek

De problemen van jeugdigen in de pleegzorg verschillen in wezen niet van die van jeugdigen in tehuizen en betreffen zowel internaliserende als externaliserende problemen. Laatstgenoemden kregen en krijgen echter veel aandacht in interventies – en in de maatschappij – omdat ze het meest opvallend en het meest storend zijn (zie Strijker, 2009). Wel lijken kinderen in residentiële voorzieningen ernstigere problemen te vertonen dan pleegkinderen, onder meer omdat ze vaak iets ouder zijn en een langere plaatsingsgeschiedenis met meer mislukte plaatsingen achter de rug hebben.

De laatste jaren legt de pleegzorg veel nadruk op kinderen met ernstige hechtingsproblematiek en symptomen van posttraumatische stress. Vaak gaat het om jonge kinderen beneden de vijf jaar die voor ze uit huis werden geplaatst diverse en soms ernstige traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt, bijvoorbeeld interpersoonlijk geweld, scheiding of verlies. Men zoekt voor deze kinderen een omgeving die stabiliteit verzekert en de mogelijkheden biedt zich te hechten aan hun pleegouders (Dozier, Grasso, Lindhiem, & Lewis, 2007). Volgens onderzoek is

posttraumatische stress bij deze kinderen dikwijls het gevolg van verwaarlozing of mishandeling in hun thuissituatie en uit deze zich in diverse internaliserende en externaliserende problemen. Overwaakzaamheid (*arousal*), herbelevingen van pijnlijke gebeurtenissen en ervaringen (*intrusion*) en vermijdingsgedrag (*avoidance*) worden genoemd als de belangrijkste symptomen die wijzen op posttraumatische stress (Oswald, Heil, & Goldbeck, 2010).

De schattingen van het aantal pleegkinderen dat slachtoffer is van een vorm van (intra-familiale) kindermishandeling zijn hoog. Strijker (2009) geeft een overzicht van internationale studies over het voorkomen van een geschiedenis van verwaarlozing en mishandeling bij pleegkinderen. Voor fysieke mishandeling worden percentages gerapporteerd tussen de 7,7 en 66, voor emotionele mishandeling tussen de 0 en 74, voor verwaarlozing tussen de 28 en 81,9 en voor seksueel misbruik tussen de 2,1 en 54. Dat deze cijfers sterk uiteenlopen heeft onder andere te maken met de verschillen in de onderzochte populaties (bijvoorbeeld leeftijden van de pleegkinderen), de definities en onderzoeksmethoden en -instrumenten die worden gehanteerd, en het type informant. In een recent onderzoek bij eenennegentig pleegkinderen in het noorden van Nederland (Grietens, Van Oijen, & Ter Huizen, 2012) kwam naar voren dat deze kinderen gemiddeld meer dan acht ingrijpende levensgebeurtenissen hadden meegemaakt voor ze in het pleeggezin waren terechtgekomen. Scheiding, verlies en vooral interpersoonlijk geweld waren de vaakst voorkomende gebeurtenissen. Zo was er bij 38,5% van de kinderen in deze steekproef het vermoeden dat ze voor de uithuisplaatsing het slachtoffer waren geweest van seksueel misbruik, bij 7,7% van de kinderen werd seksueel misbruik vastgesteld.

In 2010 maakten in Nederland 24.150 kinderen gebruik van een vorm van pleegzorg; 15.206 kinderen zaten reeds in een pleeggezin en 8944 waren nieuwe plaatsingen. Sinds 2000 zijn deze aantallen jaarlijks blijven stijgen. In tien jaar tijd is het aantal pleegkinderen verdubbeld. De huidige bezettingsgraad is zelfs iets hoger dan de landelijke door de overheid gefinancierde capaciteit. De aantallen lijken zich sinds kort wel te stabiliseren (Pleegzorg Nederland, 2011). Veel kinderen maken korte tijd gebruik van pleegzorg (38% van de kinderen woonde minder dan drie maanden in het pleeggezin), maar meer dan een derde van de kinderen bleef langer dan een jaar bij de

pleegouders wonen. In 2010 waren er ongeveer evenveel jongens als meisjes in de pleegzorg en was het aantal kinderen jonger dan 12 jaar met 72% het meest ruim vertegenwoordigd. Dat was al verschillende jaren het geval: pleegzorg wordt tegenwoordig – in eerdere perioden was dat anders, zie hiervoor – het meest bij jongere kinderen ingezet. Meer dan een derde van de kinderen (36%) was jonger dan 5 jaar. De netwerkpleegzorg, met in 2010 36% netwerkplaatsingen bij familie of kennissen van het kind, groeide ongeveer even hard als de bestandspleegzorg. Hoeveel kinderen in de informele (niet bij jeugdzorg bekende) pleegzorg zitten, is niet bekend. Twee derde van alle pleegkinderen waren geplaatst onder een OTS of voogdijmaatregel.

Om de groeiende vraag aan pleegzorg te kunnen beantwoorden, is een voldoende groot aanbod aan kandidaat-pleegouders wenselijk. Hieraan is al jaren tekort. In totaal zorgen er nu 15.500 pleeggezinnen voor 24.150 pleegkinderen. ‘Goede’ pleegzorg bestaat onder andere uit het bieden van continuïteit van zorg en daarom wordt ernaar gestreefd zo veel mogelijk overplaatsingen te vermijden (Damen, Van den Elsen, & Pijnenburg, 2010). Hoewel volgens een recent onderzoek van Strijker en Knorth (2007) het verloop van kinderen in de pleegzorg in Nederland iets gunstiger uitvalt dan in sommige van onze buurlanden, wordt er toch nog veel overgeplaatst (Van Manen, 2011).

4.2 Personeel en professionalisering

Inleiding

De vraag met welk personeel de jeugdzorg werkte en hoe het proces van professionalisering in zijn werk ging sluit aan bij deelvraag 4 (‘Hoe was de toerusting van de professionals en op welke manier heeft de professionalisering van de jeugdzorg plaatsgevonden?’) Anno 2010 is de huidige jeugdzorg een organisatie van professionals, maar dat was lange tijd niet het geval. Gedurende vele tientallen jaren werkte de Kinderbescherming met veel onbetaalde krachten; vrijwilligers. Bovendien had van het betaalde personeel binnen de Kinderbescherming een groot gedeelte tot ver na de Tweede Wereldoorlog vaak veel ervaring maar geen specifieke opleiding of specifiek

diploma. Eigenlijk vonden velen dat vanaf het begin een ongewenste situatie. De roep om meer professionalisering bij de Kinderbescherming klonk al bij de bespreking van de kindervetten in 1901 in de Tweede Kamer. Toen ging het onder meer om bevordering van deskundigheid van rechters zodat ze de kindervetten op juiste wijze konden uitvoeren (De Vries & Van Tricht, *Misdadige jeugd* I, 1905, pp. 45-46). En toen de kindervetten werden ingevoerd was er meteen kritiek op wat men ‘amateurisme’ binnen de kindervetmerming noemde (Weijers, 1999). Er werd, vanuit de kindervetmergingsorganisaties zelf, maar ook vanuit de overheid, constant gehamerd op de noodzaak van meer professionalisering. Het vormde een constante in rapporten van A. de Graaf in 1920 tot Koekebakker, Overwater en Mulock Houwer in de jaren vijftig, en in bijdragen aan alle gedenkboeken bij de viering van de kindervetten in 1930, 1955, 1980 en 2005 (Prins, 1949; Dekker, 2007). Het zelfbeeld van de Kinderbescherming, zoals dat in deze publicaties steeds opnieuw naar buiten komt, is er een van een organisatie die zich steeds verder moet professionaliseren om adequaat te kunnen functioneren. De Kinderbescherming moest, zo vond men vanaf het begin, professionele kindervetmerming zijn.

In het volgende wordt na een korte schets van de situatie tot 1945, waarbij de kindervetmerming weinig professionalisering kende, het proces van verdergaande professionalisering vanaf de naoorlogse periode geschetst. Eerst wordt ingegaan op professionalisering in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg en bij de belangrijkste uithuisplaatsende instanties, namelijk de Raden voor de Kinderbescherming en de kinderrechter. Vervolgens wordt ingegaan op het verschijnsel van verdere beroepsdifferentiatie en de ontwikkeling van de positie van de vrijwilliger en op de verschillen en overeenkomsten met een aanpalende sector, de GGZ. Het binnen de vaktijdschriften aangegeven verband tussen professionalisering en preventie van seksueel misbruik binnen de jeugdzorg wordt besproken in 4.3.3. Het onderstaande is gebaseerd op literatuuronderzoek, archiefonderzoek voor enkele instellingen, en op een analyse van enkele vaktijdschriften op het onderwerp beroep en professie (*Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* over de periode 1949-1978, *SJOW* over de periode 1973-1989, *Tijdschrift Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk (TJJ)* over de periode 1989-1997, *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg* tussen 1997-2007 en *Jeugdbeleid* vanaf 2007).

De situatie tot circa 1945: deskundig maar niet professioneel

Het personeel binnen de kindbescherming bestond tot aan de Tweede Wereldoorlog uit een mix van vrijwilligers en meestal ongediplomeerde betaalde krachten. Vrijwilligers waren actief in de gezinsvoogdij en in het bestuur van de Voogdijraden; het begeleiden van kinderen en jeugdigen binnen residentiële instellingen vond plaats door meestal ongediplomeerde werkers. De belangrijkste academisch gevormde professionals waren de kinderrechter en de secretaris van de Voogdijraad, beide juristen. Er waren, behalve voor het beroep van kinderrechter, geen wettelijke vereisten voor beroepen binnen de kindbescherming. De verzuilde structuur, met bij katholieke instellingen een grote inzet van broeders en zusters uit congregaties, stimuleerde professionalisering van deze beroepen niet. Daar gold roeping boven beroep. Ook de bezuinigingen na de Eerste Wereldoorlog en tijdens de depressie van de jaren dertig werkten professionalisering tegen (Komen 1949). Een uitzondering vormde het onderwijs binnen de kindbescherming. Voor deze taak moesten gediplomeerde krachten worden aangetrokken omdat aan het beroep van onderwijzer al sinds 1806 wettelijke eisen werden gesteld.

Er werden in de vooroorlogse kindbescherming wel pogingen gedaan om het personeel te professionaliseren. De protestantse koepel De Centraal Bond voor Inwendige Zending en Christelijk-Philanthropische inrichtingen publiceerde in 1923 een rapport over de opleiding van inrichtingspersoneel en de Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid benoemde in 1928 een commissie ter bestudering van het opleidingsvraagstuk met de bekende kinderrechter mr. H. de Bie en psychiater P. Bierens de Haan als leden. Volgens hen was werken in heropvoedingsinrichtingen minder interessant omdat er weinig ruimte was voor individuele behandeling van de kinderen; bovendien waren betaling, rechtspositie en werktijden slecht; ten slotte was er 'de alom verbreide mening, dat gestichtswerk oninteressant is, geen bevrediging schenkt en het personeel tot kluizenaars maakt'. Hierdoor gingen mensen met een diploma maatschappelijk werk liever buiten dan binnen de kindbescherming werken (Prins, 1949).

Niettemin deed men toch moeite om met cursussen de kwaliteit van het personeel te verhogen. Meestal waren dat cursussen binnen de inrichtingen zelf, zoals gegeven door Bierens de Haan in de protestantse inrichtingen in Zetten en Hoenderloo. De overheid liep voorop en begon al vóór de Eerste Wereldoorlog met de opleiding van de opvoedkundig ambtenaar in de rijksgestichten. De bezuinigingen als gevolg van de Eerste Wereldoorlog en vervolgens in de jaren dertig, gooiden roet in het eten. Verder was de al genoemde protestantse koepel De Centraal Bond actief. Ook de katholieke koepel, het Katholieke Verbond voor Kinderbescherming, organiseerde cursussen voor haar personeel (Prins, 1949). In de room-katholieke tehuizen werkten overigens voornamelijk mannelijke en vrouwelijke religieuzen, die hun leven wijdden aan het verrichten van zogeheten goede werken, Voor hen was het werk een roeping in plaats van een beroep. Zij vormden goedkoop en meestal ervaren personeel (Groenveld, Dekker & Willemse, 1997).

Na de Tweede Wereldoorlog: professionalisering wordt de norm

De ontwikkeling van het personeel binnen de kinderbescherming werd in de periode 1945-2010 in sterke mate bepaald door professionalisering: door het verdwijnen van vrijwilligers en van ongediplomeerde betaalde krachten. De roep om meer professionalisering begon al bij de invoering van de kindervetten in 1905 en is nooit meer verstomd. Nog in 2007 verscheen een artikel onder de titel ‘Samen op weg naar een volwassen, professionele jeugdzorg’. Tegelijk waren er om de zoveel tijd kritische geluiden te horen ten aanzien van deze steeds voortschrijdende professionalisering. Deze kwamen van de werkvloer, maar soms ook vanuit de overheid, te weten het ministerie van Justitie. In het verslag van de Directie Kinderbescherming over de jaren 1964 tot en met 1968 werd bijvoorbeeld opgemerkt dat een ‘intellectueel op hoog niveau’ werkende staf, die hoge eisen stelde aan de groepsleiding, de ‘sfeer van huiselijkheid, gezelligheid en intimiteit’ kon doen afnemen (p. 60-61). En op het hoogste niveau waarschuwde in 1980 bij de viering van vijfenzeventig jaar kindervetten de toenmalige minister van Justitie, J. de Ruyter, ervoor dat door de steeds verdergaande professionalisering ‘wellicht de afstand tussen de werkers en de geïnteresseerde burger groter dan wenselijk is’ (De Ruyter, 1980, X-XI).

Het ontstaan van geprofessionaliseerde residentiële jeugdzorg

De herstart van de Kinderbescherming na de Tweede Wereldoorlog was moeilijk en niet alleen omdat, zoals we eerder zagen, veel inrichtingen waren ontruimd en er aanzienlijke oorlogsschade was. Er was ook een groot personeelsprobleem. Volgens mr. P.G. Prins in 1949 in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* moesten de inrichtingen ‘personeel aannemen, dat op geen enkele wijze voor zijn taak was voorbereid’ (Prins, 1949, p. 54). Dit kwam onder meer doordat de kampen voor de Bijzondere Rechtspleging en de Bijzondere Jeugdzorg veel personeel nodig hadden, dat beter betaald kreeg dan bij de particuliere inrichtingen (vgl. Tames, 2009). Deze situatie riep veel kritiek op, zoals van psychiater F. Grewel, die het dilettantisme ofwel het werken met niet-gediplomeerden aan de kaak stelde. Hij wees er in 1946 op dat in het onderwijs niemand het zich meer in zijn hoofd haalde om een niet-vakman aan te stellen als leraar en vroeg zich af waarom dit dan wel gebeurde binnen de residentiële zorg voor kinderen (Dimmendaal, 1998).

In reactie op deze kritiek ging men nu in versneld tempo werken aan het bevorderen van de deskundigheid binnen de kinderbescherming. Het Nationaal Bureau voor Kinderbescherming kreeg, als werkorgaan van de nieuw opgerichte Nationale Federatie voor Kinderbescherming de taak hieraan te werken (Van der Ploeg, 2000). In 1947 initieerde dit bureau de cursus Kinderbescherming-A. Deze cursus was bedoeld voor personeelsleden met een vooral verzorgende en assisterende taak. In 1949 werd tevens begonnen met de tweejarige vervolgcursus Kinderbescherming-B waarin het leidinggeven aan een groep centraal stond en die tevens bedoeld was als aanvulling op en verdieping van de eerste cursus (Dimmendaal, 1998). Een pedagogische benadering kreeg meer nadruk, zoals begin jaren vijftig ook bleek op Nederlandsch Mettray waar men vond dat groepsleiders ‘niet boven en naast de groep, maar [...] deel van de groep [zijn]. Is “begeleiders” niet een beter woord dan “leiders”?’ (Jaarverslag 1954, p.13). De genoemde cursussen dienden tevens als raamprogramma voor de al bestaande binnen de katholieke en protestantse kinderbeschermingstehuizen. Zo ontstond voor het eerst een landelijk gewaarborgd diploma Kinderbescherming A en B. De koepelorganisaties het Katholiek Verbond voor Kinderbescherming en de protestantse Centraal Bond en de

Nederlands Hervormde Kinderzorg Bond, maar ook de overheid met haar opleiding in de rijksgestichten, richtten zich op het programma van de Nationale Federatie. Dat programma bestond uit twee gedeelten: kennis van pedagogie, psychologie, kinderbescherming, gestichts- en gezinsverpleging en gezondheidsleer, plus praktische kennis van zaken zoals handenarbeid, sport en spel, en zang. Volgens Prins moesten in deze cursussen, bedoeld voor personeel met een beperkte schoolontwikkeling – meestal alleen lagere school – de genoemde vakken ‘zo eenvoudig mogelijk en zoveel mogelijk getoetst aan de praktijk van het dagelijkse werk der cursisten’ behandeld worden (Prins 1949, 55). J. Komen, destijds adjunct-directeur van het Rijksopvoedingsgesticht voor Jongens te Doetinchem, schreef in *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* enthousiast over de cursus voor rijkspersoneel. Dat personeel moest alles in de avonduren doen, deed er gemiddeld twee jaar over en kreeg les van academisch gevormde docenten zoals psychologen, juristen, artsen en directeuren van kinderbeschermingstehuizen (Komen 1949; Groenveld, Dekker & Willemse, 1997). Voor ieder vak was door de federatie een combinatie van het aanbrengen van enige algemene ontwikkeling plus praktische kennis voor ‘de groeps- en vakleiders van de gestichten’ voorzien. Komen verplaatste zich in de vakleiders die ’s avonds aan het blokken waren: ‘Wat is ook weer de taak van een Voogdijvereniging? Gaat artikel 37^{2a} over vastzetting of observatie? Hoe behandelt men in het algemeen een ethisch debiele jongen ten opzichte van zijn vakkeuze? Wat verstaat U onder culturele vorming? Noem eens de delen van het centrale zenuwstelsel en hun werking. Welke betekenis heeft de proef van Stratton?’ etc. (Komen 1949, p. 382). Regelmatig stonden in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* berichten over aanstaande cursussen A- en B kinderbescherming en hoe je daarvoor op te geven (*Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* 1954, p. 30).

Ook internationale contacten hadden invloed op de wens tot professionalisering. Zo waren grote namen uit de Nederlandse kinderbescherming zoals J.C. Hudig, J. Koekebakker en D.Q.R. Mulock Houwer, lid van de *Union Internationale de Protection de l’Enfance*, die in 1949 tijdens een bijeenkomst in Amersfoort de lat voor selectie, opleiding en rechtspositie van pedagogisch personeel in kinderbeschermingstehuizen hoog legde (N.B.K 1950). Men was ervan overtuigd, zoals de Werkgroep Stage in 1955 schreef in *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk*, dat de ‘kinderbescherming [...] zich

alleen [kan] ontplooiën, als er voldoende opgeleide krachten komen'. Inzicht in 'sociologie, psychologie en paedagogiek' was inmiddels 'aanzienlijk' gegroeid. Nu moesten we 'vanuit deze nieuwere inzichten gaan zoeken naar de beste vorm van hulpverlening' en 'ons werk voortdurend [...] toetsen aan de wetenschappelijke gegevens die ons ten dienste staan'. In de verte leek het op *evidence based* werken: deze term kwam eerst in de jaren negentig uit Amerika naar Nederland, maar het zoeken naar een wetenschappelijke basis voor de hulpverlening begon al in de jaren vijftig (De 'Werkgroep Stage', *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* 1955, pp. 4, 9).

In de loop van de jaren vijftig nam als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen het beroep op vrijwilligers af. Men vond dat het werk niet meer kon worden uitgevoerd door personeel zonder goede opleiding. Instellingen die hierbij achterliepen kregen problemen bij her-erkenning door de overheid met als gevolg dat plaatsende instanties zoals de kinderrechter geen of weinig kinderen meer naar hen verwezen (Van der Bij, Willemse, Dane & Lechner, 2006). Daarnaast werd het steeds meer vanzelfsprekend voor werkers binnen de kinderbescherming om een opleiding te hebben gevolgd en een specifiek diploma kinderbescherming te hebben behaald. Er kwamen in de gehele kinderbescherming steeds meer gediplomeerde gezinsvoogden, maatschappelijke werkers en groepsleiders (Van Spanje, 1957, 1965, 1968, Verslagen Directie Kinderbescherming, Van der Ploeg, 2000). Naast het stimuleren van het aantrekken van geschoolde maatschappelijk werkers voor het werk bij de Raad voor de Kinderbescherming en de (gezins)voogdij-instellingen werden vanuit het ministerie van Justitie ook meer eisen gesteld aan de leidinggevenden bij deze instellingen. In het verslag over de jaren 1961 en 1962 kwam voor het eerst de vraag naar voren welke opleidingseisen gesteld zouden moeten worden aan degenen die de uitvoerende beroepskrachten moesten begeleiden. In 1968 zetten de minister van Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen een vervolgstap door de instelling van de Commissie Opleiding Justitieel Inrichtingswerk, bedoeld om de opleidingen aan een nader onderzoek te onderwerpen. Men vond dat de opleidingen te veel van elkaar verschilden wat betreft niveau en inhoud. Maar vooral ging men twijfelen aan de effectiviteit van de bestaande, na de Tweede Wereldoorlog tot stand gekomen

opleidingen voor het diploma A en B. Er moest een middelbare beroepsopleiding komen (Directie Kinderbescherming, 1973).

De opleidingen kwamen meteen met een reactie. In 1968, nog net voor het losbarsten van de kritiek op de residentiële kinderbescherming, publiceerde een aantal directeuren van de sociale academies De Horst uit Driebergen, de Sociale Academie Amsterdam, de Sociale Academie Eindhoven, de Katholieke Sociale Academie Den Haag en de Sociale Academie Markendaal uit Breda in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* een uitgebreid artikel getiteld ‘De sociale academies en de opleiding voor het inrichtingswerk’.⁴⁷ De directeuren zagen een grote markt in het verschiet voor hun opleidingen. Ze betoogden dat werkers binnen de residentiële jeugdzorg veel beter moesten leren functioneren in de inrichting als orthopedagogische werkelijkheid en dat de inrichtingswerker bij zowel uitvoering als beleid moest worden betrokken. Dit alles was nodig opdat men zich dan beter zou bezinnen ‘op de vraag hoe de inrichting *moet* zijn, gezien in het licht van haar eigen *normen*, dus vanuit de vraag hoe het kind zo efficiënt mogelijk te helpen zou zijn. Beleid en leiding zullen daarom niet aan willekeurige “managers” overgelaten kunnen worden, maar in handen moeten zijn van (ortho)pedagogische deskundigen’ (Dekema et al., 1968, pp. 54-55). Ze stelden vast dat de vraag naar ‘meer en betere beroepskrachten bij de gezamenlijke Nederlandse inrichtingen [...] jaarlijks groter’ werd en stelden parttime- en dagopleidingen voor de opleiding van inrichtingswerkers voor. Voor hen was het vanzelfsprekend dat er zowel eenvoudige cursussen kinderbescherming (op MBO-niveau), uitgebreide studierichtingen inrichtingswerk aan de sociale academies, als universitaire opleidingen voor inrichtingswerk moesten bestaan, zodat alle functies binnen de residentiële kinderbescherming door geschoolde werkers zouden worden ingevuld (Dekema et al., 1968, pp. 54-55).

Inderdaad kwamen er spoedig meer hoger opgeleide werkers binnen de inrichtingen (Ministerie van Justitie, Directie Kinderbescherming, 1973). In het kader van scholing van het personeel van rijksinrichtingen organiseerde het ‘functiescholingscentrum’ in 1985 en 1986 introductiecursussen ten behoeve van nieuw

⁴⁷ Het artikel werd ook aangeboden aan de tijdschriften *De Koepel* en *Mozaïek* om het gehele veld te kunnen bereiken.

aangestelde groepsleiders/inrichtingswerkers (Directie Kinderbescherming, 1987). De tendens tot verdere professionalisering en diplomaïsering zette door. Vanaf de jaren negentig werd voor steeds meer functies, zoals die van groepsleider, een hbo-opleiding vereist. Van de groepsleiders, een functie waarvoor in de jaren veertig nog slechts een enkeling een specifieke opleiding had genoten – en welke in de beginjaren van de kinderbescherming geregeld werd uitgeoefend door gepasporteerde militairen (Dekker 1985) – had bijvoorbeeld in 1988 58% een hbo-opleiding afgerond en 25% een mbo-opleiding (Van der Ploeg & Scholte (1988). In 1996 bleek het aantal groepsleiders met een hbo-opleiding ongeveer gelijk (Van der Ploeg & Scholte, 1996).

Deze verdere professionalisering leidde tot het vrijwel geheel terugdringen van vrijwilligers. Toch werd af en toe binnen de vaktijdschriften gediscussieerd over de positie van de vrijwilliger binnen de (residentiële) kinderbescherming. In 1978 schreef De Brabander in *SJOW* ‘Vrijwilligers terug in de kinderbescherming’. Volgens De Brabander werd er ‘de laatste tijd [...] van allerlei kanten en op verschillende gronden gepleit voor een herwaardering van wat de vrijwilliger heeft te bieden’. Ze pleitte voor de terugkomst van vrijwilligers, die de taken van de professional over zouden kunnen nemen en waarbij zij elkaar zouden kunnen aanvullen. Enkele jaren later kwam een praktijkboek over de vrijwilliger in de kinderbescherming uit (De Brabander, 1978, pp. 193, 194, 197; De Brabander, 1982, p. 171; vgl. Hoekendijk, 1981). In 1989 publiceerde de opvolger van *SJOW*, het *Tijdschrift Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk (TJJ)*, een themanummer over vrijwilligers in de jeugdzorg. Bos en Van den Bos stelden vast dat er weer een zwaarder beroep op vrijwilligers werd gedaan. Deze raakten echter gedemotiveerd omdat ze alleen nog maar iets mochten doen in opdracht van beroepskrachten. Ze waren ‘tot veel bereid’, maar dan moest dat werk ‘wel zinvol en aantrekkelijk zijn’. Ze wilden niet ‘het hulpje van’ zijn. Er zou daarom een vrijwilligersbeleid moeten worden gevoerd met aandacht voor hun de rechtspositie (Bos & Van den Bos, 1989, p. 25). Dezelfde auteurs pleitten elders in dit themanummer voor meer aandacht binnen de opleiding voor het leren samenwerken van de professional met de vrijwilliger (Bos & Derksen, 1989, p. 51).

Tien jaar later leek de vrijwilliger weer enigszins te zijn teruggekomen. In 1998 schreef G. Brouwer, op dat moment voorzitter van Humanitas, in het *Nederlands*

tijdschrift voor Jeugdzorg (de opvolger van het *Tijdschrift Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk*) een opiniestuk over vrijwilligers in het jeugdbeleid. Volgens hem was de vrijwilliger weer ‘meer in beeld’ gekomen omdat ‘er een markt is ontstaan waarop de professional niet goed uit de voeten kan’. Hij doelde op de noodzaak om op gelijkwaardig niveau met gezinnen te kunnen meedenken en doen. Brouwer zag de ‘getrainde vrijwilliger als een onmisbare aanvulling’ op de jeugdzorg en vroeg zich af of we ‘niet te rigoureuus naar de professionele kant doorgeslagen [zijn] door de vrijwilliger geheel uit te bannen of af te schaffen (Brouwer, 1989, 23; vgl. NTJ 1999, pp. 10-15 over de rol van de kerken en de jeugdzorg). De gewenste praktijk botste echter met de regels. In 2002 schreef Meijers in het *NTJ* enthousiast dat ‘twaalf vrijwilligers in Maastricht [...] fantastisch werk’ deden. Ze moesten daar echter mee ophouden omdat de Raad voor de Kinderbescherming en het ministerie van Justitie hen dit verboden: hun werk mocht alleen door professionals worden verricht. De vanuit de sector opgekomen vraag naar meer vrijwilligers wegens hun specifieke aanvullende expertise liep dus vast op een verbod (Meijers, 2002, p. 15).

Professionalisering op de residentiële werkvloer: de Heldring-stichtingen

Iedere instelling had en heeft haar eigen kenmerken. Ondanks die verschillen tussen instellingen kan het voorbeeld van de Heldring-stichtingen als exemplarisch worden gezien voor een belangrijke ontwikkeling binnen de kindbescherming: de professionalisering van het personeel. De Heldring-stichtingen ontwikkelden zich in de jaren vijftig en zestig van reddingshuis naar pedagogische institutie. Professionalisering begon door gebruik te maken van het externe Instituut voor Pedagogische Adviezen, het IPA. Dit IPA testte de binnengekomen meisjes en adviseerde de medewerkers. Ook na opname bleef dit instituut zich met bepaalde meisjes intensiever bezig houden, bijvoorbeeld wegens herhaalde verstoringen in de groep of omdat psychologisch onderzoek uitwees dat hulp nodig was (Jaarverslag 1956). Ook de medewerkers in Zetten zelf kregen meer opleiding. In lijn met de landelijke ontwikkeling werd op de instelling zelf de cursus Kinderbescherming A gegeven en gaf men samen met andere instellingen in Nijmegen de cursus Kinderbescherming B. De instelling stelde een betere opleiding van het personeel op prijs en prees in het jaarverslag het halen van een

diploma mo B pedagogiek door de directrice van De Arenhorst, een van de units (Jaarverslag 1956). Ook hield men studiedagen op Zetten (*OJM*, no. 2, 1956). Het was trouwens moeilijk om aan personeel te komen. Er was vaak maandenlange onderbezetting (Jaarverslag 1956) en men beschouwde het personeelsvraagstuk als ‘één van de vele zeer moeilijke vraagstukken in het inrichtingsleven’. De status van groepsleider, de centrale functie binnen de residentiële kindbescherming, bleef onduidelijk: ‘Ergens zweeft de werker in de Kinderbescherming tussen de ongeschoolde arbeider en maatschappelijk werker in.’ Vooral voor mannen gold daarom dat ‘slechts zeer weinigen de moed [hadden] dit “avontuur” aan te vangen.’ (*OJM*, No. 2, 1956).

In de jaren zestig en zeventig werd deze instelling onder, zoals we eerder zagen, grote druk van buitenaf, een psychiatrisch-orthopedagogisch behandelingsinstituut. Dat had grote gevolgen voor de staf. Om te beginnen kwamen op deze van oorsprong meisjes- en vrouwengemeenschap, waar alleen de leiding plus het technisch personeel uit mannen bestond, nu steeds meer mannen als groepsleider te werken, in 1973 al 50%. Daardoor werd de ‘toch al zo onnatuurlijke samenleving iets minder onnatuurlijk’ (*OJM* 1973, no. 4, p. 66). Deze ont-feminisering – een opmerkelijke ontwikkeling in een periode waar elders, zoals in het onderwijs, juist steeds meer vrouwen gingen werken – ging gepaard met verdere professionalisering. Roeping bij het werken in de kindbescherming verdween weliswaar niet helemaal, maar het uitoefenen van een beroep werd de norm. De band met de instelling werd daardoor minder vast. Bij de OGH viel dit extra op omdat het personeel, vroeger meestal vaak wonend op of vlak bij het terrein van de instelling en afkomstig uit de regio, nu niet alleen verder weg woonde, maar ook vaker uit een andere regio, bijvoorbeeld de Randstad, kwam. Met een vaak kritische Randstedelijke blik keek men anders naar de instelling dan de mensen uit de buurt.⁴⁸ Ook de arbeidsduurverkorting droeg bij aan een minder sterke binding met de instelling. Het bestuur probeerde daar wel iets aan te doen. Personeel was moeilijk te vinden en te houden. Daarom besprak men in de bestuursvergaderingen van de jaren zeventig regelmatig gunstige secundaire arbeidsvoorwaarden via bevordering van het eigen woonbezit onder het personeel door woningen en grond te verkopen en gunstige

⁴⁸ Op basis van mededelingen van (voormalig) leden van het management, het facilitair management en de groepsleiding van de OGH (14-11-2011 en 7-12-2011).

hypotheken te verschaffen. Tegelijkertijd kon men zo het nog steeds immense terrein wat kleiner maken en de opbrengst voor vernieuwing van de instelling gebruiken (Bestuursvergadering 7 november 1972; *OJM* 1973, no.4, p. 64-65).

Het personeel aan zich binden was om nog een andere reden lastig: interne conflicten in samenhang met kritiek van buiten, neergelegd in zwartboeken en blijkend uit bezettingen. De voortdurende personeelsconflicten hadden veel te maken met de leiding, bestaande uit twee spraakmakende en invloedrijke professionals, kinder- en jeugdpsychiater Finkensieper, aanvankelijk aan de instelling via een deelbetrekking verbonden en verder werkzaam aan het Radboud Ziekenhuis van de Universiteit van Nijmegen, en orthopedagoog Ter Horst (Jaarverslag 1965). Deze laatste verruilde zijn positie in Zetten voor een hoogleraarschap in Leiden, waardoor Finkensieper in 1973 fulltime de feitelijke leiding overnam en tevens de leiding van een nieuwe jeugdpsychiatrische afdeling kreeg. Een koerswijziging was het gevolg. De instelling bracht deze koerswijziging, van orthopedagogiek naar kinder- en jeugdpsychiatrie, trots naar buiten (*OJM* 1973, no. 4). De wisseling van de wacht en van koers ging echter niet geruisloos. De jaren 1973-1975 werden gekenmerkt door felle personeelsconflicten. Ook de buitenwereld ging zich intensief met de OGH bemoeien: met een inspectierapport, met het *Eerste Zwartboek*, met een bezetting van de BM en ten slotte met het rapport van de commissie-Dijkhuis (hierover meer in het hoofdstuk over toezicht en inspectie).

De stukken van het zogeheten beleidsorgaan, dat functioneerde in de jaren 1937-1974, tonen de felheid van deze conflicten. De bijeenkomsten van dit beleidsorgaan, voorbode van de latere ondernemingsraad en een typische jaren zeventig manier om personeel meer invloed te geven, trokken vaak meer dan vijftig personen: leden van de directie, het bestuur en een flink aantal personeelsleden.⁴⁹ Onderwerpen waren aanpak en behandeling van pupillen plus talloze conflicten, waaronder die met het ministerie van Justitie, met de BM, met het JAC, met de pers, en niet in het minst met elkaar. Men vroeg zich menigmaal hardop af of men nog wel trots kon zijn op het werk. Aanpak en behandeling werden bediscussieerd via nota's van Finkensieper (gericht op kinder- en jeugdpsychiatrie) en Ter Horst (gericht op een orthopedagogische benadering) en deze

⁴⁹ Mededeling van een oud-personeelslid.

discussies lieten een tweedeling onder het personeel zien. Zo was er bij de aanhangers van de orthopedagogische lijn kritiek op het bestuur voor het feit dat er nog steeds geen opvolger voor orthopedagoog Ter Horst was benoemd (Notulen Beleidsvergadering februari 1974).

De zeeën gingen soms hoog. Een deel van het personeel wilde meer inspraak op beleid en behandeling. Een voorstel in die richting beschouwde directeur Finkensieper als een directe aanval op zijn functioneren. Volgens hem betrof het een ‘direkteloos model’ waarbij voor de directie ‘alleen nog abstracte taken’ overbleven. Het was allemaal ‘stemming-kwekerij’. Het personeel vocht inderdaad een machtsstrijd uit en de groepsleiding wilde ‘vertegenwoordigd zijn bij de opname staf’. De groepsleiding en niet de psychiater zou ‘het laatste woord [...] moeten hebben over het al of niet opnemen van een meisje’. Men wantrouwde de psychiater en ‘schreeuwt onder en boven de daken om een orthopedagoog’ (Beleidsorgaan: Rapport werkgroep-groepsleiding, p. 2; Verslag vergadering groepsleiding 18-10-1974). Eén conflict lag al snel op straat: rond Annego Strumphler, een groepsleidster. Zij beschuldigde de instelling, maar vooral Finkensieper, zelfs van martelpraktijken, zoals het opsluiten in een isoleercel. Het conflict werd uitgevochten in het beleidsorgaan, maar ook in de media, bijvoorbeeld in *De Gelderlander*. Bovendien publiceerde Strumphler (1974) over de kwestie, zodat iedereen er kennis van kon nemen. Het ging hard tegen hard en het personeel was tot op het bot verdeeld. Het buiten hangen van de vuile was werd haar niet in dank afgenomen en ze werd op staande voet ontslagen. Dat gebeurde ook met een van haar medestanders (Notulen vergadering beleidsorgaan 26-4-1974; bijgevoegde krantenknipsels). Tijdens deze conflicten zette de professionalisering op de Heldringstichtingen door.

In de jaren tachtig en negentig werkten gemiddeld bijna tweehonderd medewerkers op de Heldringstichtingen, bijna twee maal zo veel als er pupillen waren. De medewerker-pupil-ratio was daarmee vergeleken met die in de jaren vijftig en zestig meer dan verdubbeld, een algemeen verschijnsel in de kinderbescherming (Jaarverslagen 1981 en 1991).⁵⁰ Toch werd het contact tussen leiding en pupillen

⁵⁰ Vgl. mededelingen van een lid van het management van OGH, 7-12-2011.

hiermee niet automatisch intensiever. Door verdere arbeidstijdenverkorting en parttime werken was het personeel steeds korter op de groep en kregen de pupillen met steeds meer personeelsleden te maken. Ook in deze jaren waren er veel conflicten. Bovendien waren er vacaturestops en gedwongen ontslagen (Jaarverslag 1984/85). Werken in deze inrichting voor zeer intensieve behandeling, werd vaak voor ‘de groepsleiding na 3 à 4 jaar functioneren [...] als te belastend’ ervaren, zeker ‘in combinatie met privé omstandigheden als leeftijd, gezin e.d.’ (Jaarverslag 1983, p. 2). Er was daarom veel personeelsverloop en dat nam midden jaren tachtig nog verder toe. Ook was het ziekteverzuim, met 9%, hoger dan het landelijk gemiddelde van 7% (Jaarverslag 1985). Dit waren jaren van oplopende spanningen, uitmondend in de Finkensieper-affaire, waarover meer in het gedeelte over toezicht. De directie merkte in mei 1989, zo’n vijf maanden na het vertrek van de directeur, op dat ‘de rek binnen de instelling [er] wat uit [begon] te raken’. (Verslag van het 17^{de} Directiebestuur OGH dd. 1 mei 1989).

De instelling vertoonde, hoewel inmiddels de meerderheid van het personeel niet meer op het terrein woonde, nog steeds kenmerken van een dorp binnen een dorp (Zetten). De variëteit aan functies was groot: behalve leefgroep-begeleiders, unit-coördinatoren, psychotherapeuten, creatief therapeuten, pedagogen, psychiaters en maatschappelijk werkers waren er ook diverse dienstenfuncties zoals de timmerman, die de hele dag op het terrein bezig was met allerlei reparaties. Professionalisering en deskundigheidsbevordering kenmerkten de instelling en het personeel. Men wilde immers een topinstituut zijn: dat was de enige manier om in tijden van sanering te overleven. Veel medewerkers deden er naast hun werk een studie bij, op mbo- of hbo-niveau. De instelling trok ook stagiaires aan, vooral van de opleiding hbo-jeugdwelzijnswerk en van de universitaire orthopedagogiek-opleidingen van Nijmegen en de UVA. Voor deskundigheidsbevordering ter plekke nodigde men specialisten van buiten uit, zoals W. Slot en K. van Lieshout (Jaarverslagen 1984-85-86).

Na de affaire Finkensieper werd het personeelsbeleid grondig aangepast.⁵¹ De samenwerking tussen de verschillende units liep slecht en er was – al vele jaren – sprake van grote onderlinge ergernis. Daarom riep men, na weer een voor de instelling

⁵¹ In de eerste jaren na de affaire organiseerde men een project via het Instituut voor Psychotrauma om personeel te ondersteunen dat ‘nadelige gevolgen [...] heeft ondervonden van de gebeurtenissen rondom de voormalige behandelingsdirecteur’ (Jaarverslagen 1990 & 1991).

negatieve tv-uitzending, nu van de VARA op 27-11-1990, een hoofdenoverleg in het leven om de samenwerking tussen de units te verbeteren. (Hoofdenoverleg van 23-11-1990). Men wilde de over-gedemocratiseerde vergadercultuur terugdringen en de organisatie stroomlijnen en efficiënter maken (Hoofdenoverleg 10-12-1990). Uit een ongedateerd Visiestuk, besproken binnen dit Hoofdenoverleg, bleek veel kritiek op de manier van werken in de laatste tien jaar: op basis van consensus en zonder hiërarchie. Er bestond dus een opmerkelijke tegenstelling tussen enerzijds een autoritaire directie in de persoon van de in 1988 vertrokken psychiater-directeur, en anderzijds een sterk gedemocratiseerde en besluiteloze werkcultuur – men was druk bezig om steeds informatie aan elkaar door te geven – die de afdelingen verlamde. Omdat iedereen alles moest kunnen doen waren de takenpakketten verbrokkeld en het nieuwe Hoofdenoverleg ging dit veranderen. Voortaan moesten specifieke taken aan daarvoor opgeleide en gediplomeerde personeelsleden worden overgelaten. Ook wilde men meer samenhang tussen de al jaren als eilandjes fungerende afdelingen. Dit moesten twee units worden, de combinatie Steenbeek en Arenhorst en het uitgebreide Leygraaf (Map Hoofdenoverleg, circa 1991). In 1991 werd intervisie ingevoerd, waardoor personeelsleden minder geïsoleerd hoefden te werken. Of dit ook bedoeld was voor verhoging van de veiligheidssituatie werd niet expliciet geformuleerd. Ook werden functioneringsgesprekken ingevoerd (Jaarverslag 1991) en kreeg iedere medewerker een functieomschrijving (Jaarverslag 1992). Er was kortom sprake van modernisering van het personeelsbeleid.

Dat proces zette door in de jaren 1995-2010. De variëteit aan functies nam toe met directeuren, een vertrouwenspersoon, afdelingshoofden, unitleiders, groepsleiding, nachtwakers en portiers, hoofden van de afdeling behandeling en activiteiten, een psychiater, gedragswetenschappers onder wie orthopedagogen, maatschappelijk werkers, creatief therapeuten, psychomotorische therapeuten, activiteitenleiding, diverse soorten stagiaires, medewerkers voor de rapportage, intake en telefoon, medewerkers van de medische dienst, medewerkers van de economische financiële dienst en van de facilitaire dienst. Door toename van het aantal pupillen kon er meer personeel worden aangetrokken (Jaarverslag 1996 In het jaarverslag over 1996). Deskundigheidsbevordering en het goed opvangen van nieuw personeel werden

standaard. Men vond dat alle pedagogisch medewerkers een programma moesten doorlopen m.b.t. agressiebeheersing en basiszorg, te geven door de zittende staf. Inmiddels was de koers van de instelling gewijzigd. Men benadrukte dat de OGH uitging van orthopedagogiek en niet van psychiatrie, een opmerking die verwees naar een discussie die terugging tot het eind van de jaren zestig (Verslag Hoofdenoverleg 28 juli 1999; idem, 4-10-1999). Na ruim vijftien jaar nadruk op psychiatrie ging orthopedagogiek dus alsnog de boventoon voeren (Jaarverslag 1996). Het beeld van alsmear conflicten tussen het personeel, voortdurend vanaf begin jaren zeventig, leek nu voorbij. De instelling werd gewilder bij stagiaires (Jaarverslag 1996) en men wilde zich openstellen voor wetenschappelijke onderzoekers van buiten om de aanpak theoretisch beter te onderbouwen en de effectiviteit van de behandelingsmethodiek te toetsen (Jaarverslag 1996).⁵²

Professionalisering in de pleegzorg

De professionalisering in de pleegzorg verliep anders en veel later dan binnen de residentiële jeugdzorg. Dat het in het belang van pleegkinderen is om te zoeken naar het meest geschikte pleeggezin en naar goed geïnformeerde en getrainde pleegouders, betoogden al in de jaren vijftig en zestig Mulock Houwer (Hellinckx & Pauwels, 1984) en Hart de Ruyter (Hart de Ruyter, Boeke, & Beugen, 1968). Ook in de jaarverslagen van pleegzorgaanbieders vinden we hier aandacht voor terug. Vanaf begin jaren zeventig wordt er in veel organisaties jaarlijks een studiedag voor pleegouders georganiseerd, zoals door de William Schrikker Stichting. Zo ging de pleegouderdag daar in 1975 over de thema's 'een pleegkind is niet je eigen kind', 'de rechten van pleegouders', 'de toekomst van een pleegkind' en 'pleegouders als medewerkers van de stichting' (William Schrikker Groep, jaarverslag 1975). Dit laatste suggereert dat het thema 'professionalisering van pleegouders' leefde in de organisatie.

Toch behield de pleegzorg lang een informeel karakter en bleef zorgen voor een kind uit het eigen netwerk of een vreemd kind dat het minder goed heeft 'iets dat men er uit naastenliefde en sociale bewogenheid bij doet'. De professionalisering in de

⁵² Zelfs de samenwerking met de media ging soepeler, zoals met *Trouw*, dat op 3 maart 2008 een tekst publiceerde welke de OGH van te voren had gekregen en erop had kunnen reageren.

pleegzorg kwam pas goed op gang toen begin jaren negentig in verschillende regio's in Nederland het STAP-programma werd ingevoerd. STAP is gebaseerd op het Amerikaanse programma MAPP, wat staat voor Model Approach to Partnerships in Parenting, een programma voor toekomstige pleegouders dat in de jaren tachtig in de Verenigde Staten werd ontwikkeld (Van Pagée, Miltenburg, & Mayers Pasztor, 1991). STAP is een groepsgericht programma met als doel om ouders die pleegouders willen worden te helpen inschatten of pleegzorg iets voor hen is. Het programma biedt een kennismaking met de complexiteit van pleegzorg en wil verandering op gang brengen inzake attitudes en vaardigheden die nodig zijn bij het pleegouderschap. Het STAP-programma bestaat uit tien bijeenkomsten waarin een groep aspirant-pleegouders wordt begeleid door pleegzorgmedewerkers en een ervaren pleegouder. Er wordt informatie verstrekt, zoals over de vraag hoe de pleegzorg in Nederland in elkaar zit en over de doelgroep van pleegzorg, en er wordt ingegaan op concrete thema's, zoals de aanpak van gedragsproblemen bij het pleegkind. Er is de mogelijkheid om vragen te stellen en men kan oefenen met behulp van een rollenspel. Telkens wordt stilgestaan bij de selectie van kandidaat-pleegouders en de vraag of het wel iets voor hen is. Er worden vijf selectiecriteria voor ogen gehouden: openheid en duidelijkheid in contacten, ouderschap delen, kinderen helpen een positieve kijk op zichzelf te ontwikkelen, kinderen helpen hun gedrag te veranderen zonder daarbij lichamelijke straf te gebruiken en het inschatten van de invloed van pleegouderschap op het eigen gezin. Om deze doelen te bereiken, werden werkboeken ontwikkeld (STAP, 1992). Gedurende de bijeenkomsten wordt een uitgebreid profiel van het aspirant-pleeggezin opgesteld en wordt de motivatie van de pleegouders gepeild.

Vóór de invoering van STAP verliep de selectie van pleegouders op individuele basis via gesprekken met de pleegzorgwerker. Selectie en matching (zie hieronder) waren nauw met elkaar verbonden. Een van de punten van kritiek op deze werkwijze was dat toekomstige pleegouders zich soms erg bekeken en gecontroleerd voelden en dat ze te weinig informatie kregen om een juist beeld van pleegzorg te kunnen vormen (Bruil, van der Veldt, & Mesman Schulz, 1992). Op de vraag of de invoering van STAP de selectie van pleegouders ten goede kwam en daarmee de kwaliteit van de pleegzorg bevorderde, is het antwoord nog niet duidelijk. Er is nog weinig empirisch onderzoek

beschikbaar en dat onderzoek leidt bovendien niet tot eenduidige resultaten (Strijker, 2009). Zo vonden Bruil, Van der Veldt en Mesman Schulz (1992) aanwijzingen dat aspirant-pleegouders door het volgen van het programma positievere attitudes kregen over pleegzorg, dat ze meer kennis verwierven en dat er een meer gedegen selectie kon worden doorgevoerd. Maar de samenwerking tussen de pleegouders en de pleegzorgwerkers werd niet of nauwelijks door het programma bevorderd. Ook werd vastgesteld dat relatief weinig pleegzorgwerkers samen met aspirant-pleegouders het programma volgden, al was dit wel de bedoeling van de programmamakers.

Samen met de aandacht voor de voorbereiding van ouders op het pleegouderschap, is vanaf eind jaren tachtig het thema matching op de agenda van pleegzorg gekomen. Matching is het complexe proces van zoeken naar het meest geschikte pleeggezin voor een kind (Van Dam, Nordkamp, & Robbroeckx, 1997; Strijker, 2009). Matching is al langer een thema in de pleegzorg, zij het niet onder deze benaming en niet met dezelfde intensiteit als tegenwoordig. Tegenwoordig is het een specialisme binnen de pleegzorg en vindt men in elk pleegzorgteam een of meerdere medewerkers (meestal gedragswetenschappers) wier exclusieve taak het is te zoeken naar een goede match tussen pleegkind en pleegouders (pleeggezin) (Cousins, 2011). Volgens sommige onderzoekers is een perfecte match overigens een utopie (Quinton, 2007).

Er is in het verlengde van het algemene voorbereidings- en selectieprogramma binnen STAP ook aandacht gekomen voor het thema seksueel misbruik. In 1996 werd een trainingsmodule uitgebracht over het thema en de opvang in pleegzorg van kinderen die slachtoffer zijn van seksueel misbruik. De module bestaat uit een handleiding voor trainers (STAP, 1996a) en een werkboek voor pleegouders (STAP, 1996b). Er wordt onder andere ingegaan op de ontwikkeling van de seksualiteit bij kinderen, seksueel misbruik en signalen in gedrag en emoties van kinderen die hiervan het slachtoffer zijn, de aanpak bij slachtoffertjes van seksueel misbruik, waarden en normen van het gezin in verband met seksualiteit en het bespreekbaar maken van seksualiteit in het gezin. Er worden in de module, die uit meerdere bijeenkomsten met ouders bestaat, diverse voorbeeldsituaties besproken om duidelijk te maken aan pleegouders hoe de gevolgen van seksueel misbruik zich manifesteren in het dagelijks leven van pleegkind en

pleegouders en hoe deze laatsten adequaat kunnen reageren op het gedrag en de behoeften van het kind. Steeds wordt stilgestaan bij de gevoelens die het misbruik bij de pleegouders oproept. De module wordt op verschillende locaties in Nederland gebruikt, vaak in aangepaste vorm (Pleegzorg Nederland, persoonlijke communicatie, 19 augustus 2011). Voor zover ons bekend, is er geen onderzoek verricht naar de tevredenheid van trainers en pleegouders met de module en evenmin naar de impact van de module op het werk in de pleegzorg (Desmet & Lemmens, 2011).

Een ander voorbeeld van een uitgewerkte en empirisch onderbouwde interventie binnen de pleegzorg voor kinderen met ernstige en hardnekkige externaliserende problemen (waaronder delinquent gedrag) is 'Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC)' (Chamberlain, 2003; De Baat & Bartelink, 2011). Deze in de Verenigde Staten ontworpen interventie is gebaseerd op de sociale leertheorie en heeft als doel via een streng en strak gereguleerd systeem van belonen en straffen bij uit huis geplaatste pubers positief gedrag aan te leren en negatief gedrag af te leren. De jongere verblijft ten tijde van de interventie, die in de regel vier maanden duurt, in een volgens strenge criteria geselecteerd pleeggezin (ook wel opvoedgezin genoemd). Nadien kan deze terug naar zijn gezin van oorsprong of, indien dit niet meer mogelijk is, naar een ander pleeggezin (tot de meerderjarigheid). Tot dusver worden waar deze interventie wordt ingezet en wetenschappelijk onderzoek over haar werkzaamheid plaatsvindt, positieve resultaten gerapporteerd. De gedragsproblemen van jongeren die de interventie tot aan het einde volhouden, nemen in significante mate af en deze jongeren komen vaker in een gezinssituatie (hun gezin van oorsprong dan wel een pleeggezin) terecht dan jongeren bij wie de interventie vroegtijdig stopt (deze groep komt significant vaker terecht in de residentiële zorg). In Nederland loopt momenteel een proefproject in verband met MTFC bij het Leger des Heils.

Angelsaksische literatuur, in het bijzonder uit het Verenigd Koninkrijk, stelt vast dat de professionalisering van pleegouders al behoorlijk ver is gevorderd. Men spreekt daar niet langer van foster parents maar van foster carers: daarmee is het al bijna een beroep geworden. Diverse organisaties zetten er zich in voor de training en begeleiding van pleegouders, bijvoorbeeld de British Association on Adoption and Foster Care (BAAF; www.baaf.org.uk) en SACCS, een groep van professionals die zich inzet voor

de zorg van ernstig getraumatiseerde kinderen die uit huis werden geplaatst (SACCS staat voor Sexual Abuse Child Consultancy Services, zie saccs.co.uk). Het gaat vaak over moeilijke thema's in de publicaties en trainingen van deze organisaties, bijvoorbeeld de zorg voor een hechtingsgestoord pleegkind, seksueel misbruik en complexe trauma's. De professionalisering van pleegouders zal naar valt te verwachten ook in Nederland de komende jaren verder toenemen. Dat zien we aan het aantal studiedagen voor pleegouders en aan het toenemende aantal gerichte interventies dat wordt ingezet in de pleegzorg (zie de volgende paragraaf). De meeste interventies vergen een bepaalde training bij de pleegouders, bijvoorbeeld Video Interactie Begeleiding of de Pleegouder-Pleegkind Interventie. Het verst hierin gaat Multidimensional Treatment Foster Care waar sprake is van een opvoedgezin in plaats van een pleeggezin en waar een van de pleegouders voor de duur van de interventie betaald medewerker van jeugdzorg wordt. Nu door de toenemende professionalisering van pleegouders er soms al bijna sprake is van een betaald beroep, steekt ook de discussie over het statuut van pleegouders de kop op. Moeten zij niet als (semi-)professionals worden gezien en dus een gepast statuut krijgen (Punselie, 2006)?

Professionalisering bij plaatsende instanties: de Raden en de kinderrechtster

Bij de Raden voor de Kinderbescherming kwam vanaf midden jaren vijftig de nadruk te liggen op de uitbreiding en professionalisering van het bureau. Dit bureau was vlak na de Tweede Wereldoorlog door de overheid tot stand gebracht vanuit de wens de professionalisering in deze sector te stimuleren (Dane & Van der Bij, 2006, p. 104-106; vgl. Commissie tot Reorganisatie van De Voogdijraden, 1949). De bureaumedewerkers waren verantwoordelijk voor het uitvoeren en begeleiden van de beslissingen van de Voogdijraad, later de Raden voor de Kinderbescherming, en dienden bij voorkeur gediplomeerd maatschappelijk werkers of hulpverleners te zijn. In de verslagen van de Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie werd vanaf de jaren vijftig consequent aandacht besteed aan dit proces van professionalisering. Uit de tabellen in deze verslagen valt op te maken dat een groeiend aantal gediplomeerde maatschappelijk werkers in dienst trad bij de Raden voor de Kinderbescherming (en bij de (gezins)voogdij-instellingen). Tot in de jaren zeventig bleef het, zo valt te lezen in deze

verslagen, echter lastig om genoeg gekwalificeerde maatschappelijk werkers te vinden. Voor die medewerkers die nog niet over het juiste diploma beschikten, was er de in 1956 opgerichte urgentieopleiding maatschappelijk werk. Op de werkvloer van de Raad en de gezinsvoogdij was de kinderbescherming vanaf de jaren zeventig een sector geworden van voornamelijk gediplomeerden, die werd gekenmerkt door een regelmatig terugkerende verhoging van opleidingseisen. In 1980 lag bijvoorbeeld het aantal bij de Raad voor de Kinderbescherming werkzame maatschappelijk werkers met een afgeronde opleiding aan de sociale academie op ruim tachtig procent. Ongeveer vier procent had een hogere opleiding gevolgd en bijna twaalf procent was nog bezig met een opleiding. Bijna iedere medewerker had dus een opleiding of volgde er een. Een ander voorbeeld is de veranderende verhouding tussen vrijwillige gezinsvoogden en gediplomeerde maatschappelijk werkers bij de gezinsvoogdij-instellingen. In de loop van de tweede helft van de twintigste eeuw nam het aantal vrijwilligers af ten gunste van het aantal beroepskrachten. Het idee was aanvankelijk dat een maatschappelijk werker een aantal vrijwilligers zou kunnen aansturen. Zo werd in de verslagen van de Directie Kinderbescherming het gemiddelde aantal vrijwilligers per maatschappelijk werker genoemd. In 1961 waren er gemiddeld vijftien vrijwilligers werkzaam tegenover één maatschappelijk werker. Dat was in 1986 geheel anders. Er waren toen nog wel vrijwillige gezinsvoogden, maar deze waren met in totaal tweehonderdveertig tegenover zeshonderdtweënnegentig gezinsvoogden die waren opgeleid als maatschappelijk werkers ver in de minderheid (Directie Kinderbescherming, 1965; 1987). Het formele afscheid van de vrijwilligers bij de Raad vond trouwens pas plaats in 1995 met de opheffing van het college van burgers van de Raden voor de Kinderbescherming (Dane & Van der Bij, 2006; Dekker, 2007).

Volgens Bartels (1980) ging deze professionalisering gepaard met een verandering in de verhouding tussen bestuur en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. De in toenemende mate deskundige en gediplomeerde medewerkers eisten meer invloed op het beleid van de instellingen en inrichtingen. Hulpverleners dienden deskundigen te zijn met een gedegen opleiding. Aanvankelijk kwam het werk hierdoor in het kader te staan van in het algemeen-maatschappelijk werk ontwikkelde methodiek en ethiek, maar naarmate de professionalisering voortschreed

werd er meer en meer een specifieke ethiek voor hulpverleners in de kindbescherming ontwikkeld. Dit betekende ook dat de rol van juristen binnen de kindbescherming kleiner werd. Volgens Bartels werkte er anno 1980 nog slechts sporadisch een jurist in de hulpverlening. Daarbij was het volgens hem zo dat het werk steeds meer in het teken kwam te staan van normen die vanuit de hulpverlening werden ontwikkeld in plaats van normen die vanuit rechtswetenschappelijke hoek richting gaven aan het werk in de kindbescherming. Met andere woorden: jeugdhulpverlening werd in toenemende mate een beroep met een eigen ethiek, eigen methoden en theorieën en een eigen beroepsattitude.

Een bijzondere vorm van professionalisering kenmerkte het beroep kinderrechtser, een professional binnen de kindbescherming van het eerste uur. Pieter Jelles Troelstra wees als lid van de Tweede Kamer voor de SDAP al in 1901 tijdens de debatten over de kindwetten in de Tweede Kamer op de noodzaak van een speciale kinderrechtser met pedagogische kennis. In 1922 kreeg Nederland zijn speciale kinderrechtser met, tot 1995, twee taken: het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel, meestal ondertoezichtstelling, en toezicht houden op de uitvoering ervan door de gezinsvoogdij. Sommige kinderrechtser van het eerste uur, zoals mr. H. de Bie uit Rotterdam en zijn Amsterdamse collega mr. G.T.J. de Jongh, groeiden uit tot bekende persoonlijkheden in de kindbescherming. Bij het gouden jubileum van de kindwetten in 1955 stelde mr. B. Dorhout, kinderrechtser te Leeuwarden, een profielschets voor de ideale kinderrechtser op: het moest een functionaris zijn met een brede belangstelling, uitgebreide en brede kennis en vaardigheden, en grote ervaring. Naast liefde voor het vak was de kinderrechtser ‘in de eerste plaats jurist’ en goed op de hoogte van wettelijke bepalingen en jurisprudentie, hij stond ‘midden in het leven’, was ‘een warmvoelend mens’, bezat ‘een brede kijk en mensenkennis’ en stond ‘voor ieder open’. Hij moest immers in zijn werk het vertrouwen kunnen winnen van ‘alle soorten mensentypen’, uiteenlopend van ‘pin-up girl’ tot ‘warenhuisdiefje uit een asociaal gezin’ en van een ‘hooghartige adellijke dame’ tot een ‘gedegeneerde prostituée’. Daarnaast moest hij ‘zijn gezinsvoogde(sse)n’ kennen, op bezoek gaan in de tehuizen waarin hij pupillen plaatste, en alle rapporten kritisch lezen. Ten slotte moest hij ‘op de hoogte zijn van de literatuur aangaande de kindpsychiatrie, psychologie en pedagogiek, deze kunnen begrijpen,

verwerken, toepassen' (Dorhout 1955, 115-116). Dit zeer forse eisenpakket gold voor een functionaris van wie de gerechtelijke macht vanaf het eerste begin niet hoog opgaf. Diegenen die hun roeping volgden en kinderrechter werden klaagden daar regelmatig over. Iemand die een carrière bij de rechterlijke macht startte als kinderrechter verknoeide vanaf het begin zijn of haar carrièrekansen. Zo iemand werd immers beschouwd als de betere, want juridisch opgeleide, maatschappelijke werker. Over de voor rechters uitzonderlijke combinatie van recht spreken en toezicht houden op de uitvoering van de maatregel ontstond vrijwel onmiddellijk na invoering van het instituut kinderrechter discussie. Volgens de genoemde De Bie moesten voogdijraden, en niet de kinderrechter, het toezicht over de gezinsvoogden krijgen. Zijn tegenvoeter De Jongh uit Amsterdam vond echter dat de kinderrechter dat laatste juist wel moest doen (Doek, 1972, hoofdstuk III; vgl. de commissies Overwater, 1951, en Enschedé, 1968). Pas op 11 november 1995 werd de knoop doorgemaakt, naar het al in de jaren twintig door De Bie naar voren gebrachte standpunt. Het toezicht op de uitoefening van de OTS werd van de kinderrechter overgeheveld naar de gezinsvoogdij. Daarmee werd de kinderrechter een rechter zoals alle andere, namelijk een uitsluitend recht sprekende rechter, bij dit specialisme met betrekking tot jeugdstraffen en het opleggen van de OTS (Dekker, 2007).

De kinderrechters waren verdeeld over deze verandering. In 1997, bij de viering van vijfenzeventig jaar instituut kinderrechter, waren sommigen hierover positief, maar anderen betreurden het verlies aan taken. De titel van het gedenkboek dat werd uitgebracht naar aanleiding van deze viering, *De Kinderrechter 75 jaar: reden tot vreugde!?*, gaf de verdeelde stemming goed weer. J. Bac, in een bijdrage onder de weinig vrolijk stemmende titel 'De kinderstrafrechter 75 jaar: vitaal of terminaal?', keek negatief terug op vijfenzeventig jaar kinderrechter. Het was nu 'de hoogste tijd om daadwerkelijk ernst te maken met het specialisme van de kinderrechter, opdat de jeugdige als rechtssubject én als zich ontwikkelend mens recht gedaan wordt'. (Bac, 1998, p. 95; vgl. Weijers, 2001, pp. 245-260; Weijers, 2005). Het was blijkbaar in zijn ogen in al die jaren niet gelukt om het specialisme van de kinderrechter enigszins tot zijn recht te laten komen. Door de wijziging van het beroep in 1995 werd het misschien nog wel moeilijker om te voldoen aan de specifieke eisen, die aan dit beroep worden

gesteld. Zo is voor het verkrijgen van kennis op het terrein van ontwikkelingspsychologie en pedagogiek, door Dorhout in 1955 benadrukt en noodzakelijk om de adviesrapporten van de Raad voor de Kinderbescherming op waarde te kunnen schatten bij het nemen van maatregelen, de tijd veel korter geworden dan destijds. Dat komt door de snelheid waarmee de carrousel van functiewijzigingen binnen de gerechtelijke macht draait met als gevolg dat rechters meestal nog maar kort als kinderrechter functioneren. De kinderrechter, de belangrijkste professional van het eerste uur, werd daardoor enerzijds professioneler, want meer rechter, maar anderzijds ook minder professioneel, want minder ingevoerd in de specifieke niet-juridische kennis over de opvoeding en ontwikkeling van het kind, iets dat lange tijd werd beschouwd als noodzakelijk voor een goede uitoefening van het beroep.

Professies en professionalisering binnen kinderscherming en jeugdzorg

Professionalisering en bevordering van deskundigheid en kwaliteit in de jeugdzorg via training van basiscompetenties, bevordering van vakmanschap en inzicht in ethische dilemma's kregen veel aandacht in de vaktijdschriften. Daarbij werd professionalisering binnen de kinderscherming vaker geënt op van het medisch beroep afgeleide en van buiten de kinderscherming binnengekomen vormen van professionalisering. Dat gold ook voor traditionele typische kinderschermingsberoepen, zoals gezinsvoogd en groepsleider.

Er werd regelmatig gepleit voor trainingen voor hulpverleners om hen professionele hulpverleningsvaardigheden te laten ontwikkelen en in samenwerkingsverband te leren functioneren (Van Reenen, 1977). Ook werd regelmatig kritisch ingegaan op de veronderstelde kloof tussen opleiding en praktijk (Serrien, 1981). Men besteedde ook, bij een toenemend aantal pupillen met een buitenlandse achtergrond, aandacht aan transculturele jeugdhulpverlening. Een professional in de jeugdzorg moest immers respect hebben voor culturele verschillen en open staan voor het 'andere'. Dat kon ontwikkeld worden door deskundigheidsbevordering (Bellaart, Ferrier & van Rees, 1992).

In de laatste tien jaar gaan de artikelen in de vaktijdschriften in toenemende mate over de positie van de professional binnen een veranderende jeugdzorg die, zo

veronderstelde men, van aanbodgericht naar vraaggericht verschoof. Er werd meer en meer uitgegaan van het tegemoetkomen aan de vragen van de cliënt – dit hoewel gedwongen hulpverlening ook in deze jaren gedwongen hulpverlening bleef. De jeugdzorg probeerde zo meer te gaan lijken op de jeugdgezondheidszorg, waar cliënten steeds vaker, zo wordt geschreven, een behandelpakket samenstellen dat aansluit bij de specifieke problematiek en zorgvraag (De Jong, 2000). Meer vraaggestuurde zorg betekende nieuwe cursussen en trainingen om te leren zich meer te richten op het individu (Van Burik, Kayser & Van de Mortel, 2001). Het concept ‘vraaggericht werken’ ging volgens Van der Steege over de vraag en participatie van de cliënt en over ‘de professionaliteit van de hulpverlening’. Daarbij werd van managers en stafmedewerkers verwacht dat zij de medewerkers op de werkvloer ondersteunden en faciliteerden bij de uitvoering van vraaggerichte, professionele en effectieve hulpverlening (Van der Steege, 2003). Soms werden vragen gesteld bij de toenemende professionalisering, met name wanneer deze samenging met *evidence based* en op kwantitatief gefundeerde expertise steunende zorg. Volgens Horstman in het *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg* is het karakter van de professionalisering in de jeugdzorg veranderd van vertrouwen in experts naar vertrouwen in cijfers. Hierdoor maakte het ‘vertrouwen in experts als persoon’ plaats voor ‘vertrouwen in hun instrumenten, statistieken, standaarden en expliciete procedurele methodische regels’. Als gevolg van de ‘verantwoordingsdruk in het publieke domein’ was er sprake van ‘ontpersoonlijking en anonimisering van expertise’, want: ‘hoe onpersoonlijker hoe beter!’ (Horstman, 2004, p. 144). In dezelfde trend schreef Kolen in 2005. Volgens hem zou deze schijnbare toename van professionaliteit in de praktijk eerder leiden tot ‘verlies van professionaliteit en de kwaliteit van zorg’, waarbij de autonomie van de professional op het spel zou komen te staan (Kolen, 2005, p. 137). Naar aanleiding van een door de MO-groep jeugdzorg in 2006 ingesteld traject naar certificering van zorgaanbieders voor jeugdzorg betoogden Van der Lugt en Wienke dat, wilden professionalisering en kwaliteitszorg een kans maken, de werkelijkheid van de jeugdzorg gericht zou moeten zijn op uitvoering met weinig bureaucratisering. Pogingen tot kwaliteitszorg zouden volgens hen echter vastlopen wanneer ‘een traject vooral ingezet wordt omdat besturen en directies opeens het idee krijgen dat ze mee

moeten doen om geen boten te missen, om hypes te omarmen, en om certificaten te behalen'. Kwaliteit betekende voor hen allereerst dat men zich 'zal moeten verantwoorden tegenover de eigen professie, tegenover de politiek en subsidiegever, en tegenover de klant' (Van der Lugt & Wienke, 2005, p. 204). Enkele jaren later waarschuwde Meurs ook voor een teveel aan bureaucratie binnen de jeugdzorg. Ze beschreef een situatie waarbij 'protocollen gaan regeren en medewerkers [...] daarop [worden] afgevinkt'. In dat geval 'raakt men in een gevaarlijke cirkel die de professionaliteit van de organisatie doet verdwijnen' (Meurs, 2008, 238, 240). Het lijkt erop alsof de werkvloer iets anders onder 'professioneel' verstaat dan het management. Dat werken in de jeugdzorg een professie is die geleerd moet worden is intussen geen punt van discussie. In een artikel met de na tientallen jaren van professionalisering in de jeugdzorg verrassende titel 'Samen op weg naar een volwassen, professionele jeugdzorg', betoogt Karin van Gorp, dan beleidscoördinator directie Jeugdbeleid bij het ministerie van VWS, dat jeugdzorg een beroep is: niet iedereen mag dat zomaar doen, je moet ervoor gestudeerd hebben en je moet blijven studeren (Van Gorp, 2007, p.52). Er is behoefte aan een eigen beroepsethos en professionele identiteit (Meurs, 2008). Ook zouden de specialismen binnen de jeugdzorg beter met elkaar moeten worden verenigd, want de beroependifferentiatie is te ver doorgevoerd (Caris, 2008). Monasso pleitte in 2010 in *Jeugdbeleid* opnieuw voor verdere professionalisering binnen de jeugdzorg. Volgens hem kan de jeugdzorg 'moeilijk voor het voetlicht [...] brengen wat de effectiviteit van haar handelen is'. Er is behoefte aan 'grotere effectiviteit en professionaliteit', zodat 'de jeugdzorg haar eigen zaken [kan] regelen' zonder bemoeienis van de overheid (Monasso, 2010).

Beroepsdifferentiatie in de vorm van specifieke beroepen, en deskundigheidsbevordering, of verdere professionalisering werd veelvuldig in de vaktijdschriften behandeld. Zowel de praktische beroepen groepsleider, werker, gezinsvoogd, gezinscoach, als de academische beroepen pedagoog, orthopedagoog, psychotherapeut, als ook het in de jaren tachtig opkomende beroep van jeugdzorgmanager kwamen aan bod.

In de jaren zeventig kreeg het beroep inrichtingswerker en groepsleider veel aandacht. Dit beroep moest nodig geprofessionaliseerd worden, zo vond J. Bras,

stafdocent aan de Sociale Akademie De Dommel te Eindhoven en in 1973 in Leiden op het onderwerp gepromoveerd (Bras, 1973a, pp. 419-420; Bras, 1973; vgl. Hoefnagels, 1971). Zijn mening werd gedeeld door mensen uit de praktijk zoals Jan Verhoeff, groepsleider in Huize Eikenstein te Zeist en voorstander van een hbo-opleiding voor groepsleiders (Verhoef, 1974, 7; vgl. Goes, 1974, p. 62). Het beroep groepsleider en de opleiding daartoe moest helderder omschreven worden en de opleidingen tot werker in de kinderbescherming, zo vond men, zijn nog te verschillend (Drillic, 1975, pp. 403-408). In 1977 verzuchtte men zelfs: 'Opleiding voor 'residentieel agoog': waaraan begin ik in vredesnaam?' (De Kort & Stoeiers, 1977). Lastig vond men de aansluiting tussen werk en opleiding. Volgens groepsleider Cees Baan, in een artikel getiteld 'Groepsleider in de knel tussen tehuis en opleiding', raakte een groepsleider 'bekneld tussen een progressieve opleiding en een werksituatie waarin hij met zijn ervaringen uit de opleiding niet uit de voeten kon'. Bijlsma, als staflid werkzaam op een BJ-internaat, had dezelfde opvatting en stelde vast dat de aansluiting tussen de opleiding en het veld voor groepsleiders slecht is (Baan, 1978, pp. 333-335; vgl. Bijlsma, 1980, pp. 14-16).

Naast deze spanning tussen (progressieve) opleiding en werksituatie besteedde men in een speciaal themanummer van *SJOW* over groepsleiders aandacht aan een andere benadering van de groepsleider door de jongere dan vroeger: van leiding vragen naar hulp vragen. In een interview met groepsleider Jacques van Roy, al twaalf jaar werkzaam in het BJ-internaat de Ravenhorst, komt de ontwikkeling van het beroep groepsleider goed uit de verf. Was het aanvankelijk vooral leiding geven en orde houden, nu ging het veel meer om het individuele kind. Al was en is nog steeds 'een harde norm bij groepsleiders: het moest rustig zijn'. Een situatie waarbij 'de jongens [door] door de ramen' vliegen mag niet voortduren. Ook het contact met de ouders van de pupillen is anders geworden: er is meer communicatie. Terwijl de kinderbeschermingskinderen volgens Van Roy niet fundamenteel anders waren geworden, was het beroep van groepsleider nu veel meer ingebed in een professionele omgeving. In zijn beginjaren had hij 'meer ruimte: ik kon doen en laten wat ik wilde. Nu moet je je verantwoordelijkheid delen', en niet alleen met andere groepsleiders. Een groepsleider zit 'tegenwoordig meer dan vroeger in een aquarium' en wordt van alle

kanten bekeken: door de directies en door allerlei wetenschappers. Deze willen het werk van groepsleider te weinig als een vak erkennen (Coolsma & Stoelens, 1979, 175-188).

Meer dan tien jaar later zijn opnieuw, in *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk (TJJ)*, de basisvaardigheden voor groepsleiders onderwerp van bespreking. Uitgangspunt is de volgende praktijksituatie. ‘Tussen de vertrouwde geluiden van het ontbijt door klinkt opeens een hoop lawaai uit de badkamer van een groepshuis. Op de gang staat Marcel te schreeuwen en te schelden. Hij vindt dat Carola al veel te lang in de badkamer zit en begint tegen de deur aan te trappen. De groepsleider gaat op het kabaal af. Zij sommeert Marcel op te houden met zijn geschreeuw en herinnert Carola aan de “tien minuten-badkamer” regel. Marcel gooit er ondertussen nog een schepje bovenop en dreigt Carola in elkaar te slaan als ze niet onmiddellijk de badkamer opent. De groepsleider roept: “Doe even normaal man, ga naar je kamer.” Marcel weigert: “Als ik naar boven ga, krijgt zij haar zin”. Hij begint weer te schelden en te trappen. De groepsleider loopt naar de telefoon en belt de teamcoördinator.’ Volgens de auteurs is zo’n situatie voor aankomende groepsleiders, die ‘met twee linkerhanden voor de groep’ staan, moeilijk hanteerbaar. Zij ontwikkelden daarom een training in deskundigheidsbevordering voor groepsleiders en pleitten voor meer samenhang tussen praktijk en wetenschap bij dit vak (Edens & Mertens, 1993, 49-52).

Een interview met een medewerker van Nederlandsch Mettray bevestigt deze verandering in het functioneren van de groepsleider. Vroeger, in de jaren zeventig werd er regelmatig flink gevochten op de instelling. Dat is minder geworden, het klimaat verzachtte enigszins. Toen stond de groepsleider er alleen voor. Er was geen ISO (kwaliteitskeurmerk)-systeem met drukknoppen en alarmbellen. De groepsleider moest ‘veel vaker fysiek optreden, als kinderen een keer dronken uit de stad thuiskwamen of niet op tijd. Dan moesten ze in het weekend binnen blijven. Maar dan moest je dat wel zelf doen. En jij bepaalde of een jongere binnen moest blijven. Als je dienst had was je verantwoordelijk, er was nog geen mentor-systeem, dan was je verantwoordelijk voor alle kinderen op dat moment. En als ik zei: jij gaat niet vrijuit dan moest ik ook de consequenties daarvan nemen’. Nu drukt de groepsleider in een bedreigende situatie op de knop en komen er meteen vijf man aanrennen om de agressieve jongere over te nemen. Daardoor is de instelling veiliger geworden. Maar ook verdient de groepsleider

daardoor minder snel respect. Wanneer je vroeger ook op die alarmknop had kunnen drukken zou je minder creatief met lastige situaties zijn omgegaan. Je was toen wel meer ‘een beetje plaatsvervangend ouder, een identificatie- en rolmodel’. Tegenwoordig mag de groepsleider veel minder zelf beslissen en moet ‘wachten op de unitmanager om dingen te doen. Toen moest je dat gewoon ter plekke beslissen.’ Tegelijk, zo stelt deze medewerker vast, is het veiliger geworden op de instelling, zowel voor het personeel als voor de kinderen. De structuur is strakker, er is camerabeveiliging, de kinderen worden meer in de gaten gehouden. De huidige groepsleider zou zich in de situatie van de jaren zestig waarschijnlijk heel onveilig hebben gevoeld, want je stond toen ‘gewoon alleen voor een groep’. En ook kinderen voelen zich veiliger. In de jaren zeventig waren er ook meer vechtpartijen omdat de sancties beperkt waren. Als je toen als kind ‘op school ruzie had en je werd fysiek bedreigd, dan sloeg je ook terug. Dan zat je niet gelijk met een aanklacht, of bij Halt.’ Tegenwoordig is dat anders. Er wordt veel sneller ingegrepen. En er zijn klachtenregelingen, vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw. Daardoor is machtsmisbruik door personeel veel moeilijker geworden. Kinderen ‘weten nu dat ze een klacht kunnen indienen en dat die serieus wordt behandeld. Dat is ook een beetje doorgesloten, maar die kinderen weten dondersgoed waar ze recht op hebben’.⁵³

Ook specifieke beroepen als gezinscoach en gezinsvoogd worden in artikelen in de vaktijdschriften besproken. De gezinscoach kwam naar voren als oplossing voor de versplintering in de hulpverlening: deze functionaris moest ervoor waken dat een gezin niet met een niet meer te overzien aantal hulpverleners te maken kreeg. (Braaksmā, 2002).

Naast de typisch bij de kinderbescherming behorende beroepen werden steeds meer buiten de kinderbescherming bestaande beroepen, zoals kinderpsychiaters en later psychologen en orthopedagogen, ingeschakeld. Wanneer in de jaren voor de oorlog een beroep werd gedaan op een deskundige was dat vrijwel altijd een psychiater. Na de oorlog kwam de gespecialiseerde discipline kinderpsychiatrie op en ook de psychologie kreeg voet aan de grond. Academici die zich op deze vakgebieden toelegden toonden steeds vaker interesse voor het gebied van de (residentiële) heropvoeding. De

⁵³ Interview met medewerker A van Nederlandsch Mettray, 25-11-2011.

psycholoog M.J.A. van Spanje schreef bijvoorbeeld over inrichtingsopvoeding en zijn boeken werden veelvuldig gebruikt in de opleidingen voor beroepen binnen de kinderbescherming. De bekende kinderpsychiater Th. Hart de Ruyter stond aan de wieg van de therapeutische gezinsverpleging in Nederland. Er verschenen heel wat wetenschappelijke studies over opvoedingsmoeilijkheden en over het werk in de kinderbescherming (Dimmendaal, 1998, 51-55).

In het rapport van de werkgroep gestichtsdifferentiatie uit 1959, kortweg het rapport-Koekebakker, werd aandacht besteed aan de inschakeling en medewerking van psychiaters en psychologen in inrichtingen voor kinderbescherming. Slechts een enkele instelling bleek een psychiater of psycholoog in vaste dienst te hebben. Vaker werden psychiaters of psychologen geraadpleegd die werkzaam waren buiten de instellingen. Hun contact met de pupillen liet te wensen over, evenals de effectiviteit van hun handelen en door tegenwerking of onkunde van de pedagogische leiding waren de adviezen van deze academisch geschoolde professionals ‘gedoemd tot waardeloosheid’ (Koekebakker, 1959). De psychiaters of psychologen die wel in vaste dienst van een instelling waren vervulden die functie meestal slechts voor één of enkele dagen per week. Zo werd op Nederlandsch Mettray begin jaren vijftig gebruik gemaakt van psychiatrisch advies en werden veel jongens door het Gelders Psychologisch Instituut getest (Jaarverslag 1952 over 1951). Het Freudiaanse denken, toen dominant binnen de psychiatrie, intrigeerde de leiding van Nederlandsch Mettray. In een bijdrage onder de titel ‘Eet meer Freud’ schreef men dat zaken zoals een ‘een (kwa)jongensstreek, een menselijke zwakheid of een ontactische instelling [...], academisch bezien, zo dreigend van vorm [kunnen] worden dat ze benauwen’: ze moeten voortaan verklaard worden vanuit dwanghandelingen of iets dergelijks (Jaarverslag 1954 over 1953, 10)

In de verslagen van de Directie Kinderbescherming worden overzichten gegeven van het aantal wetenschappelijk medewerkers in de instellingen met de omvang van hun dienstverband. In de loop van de tweede helft van de twintigste eeuw nam dit in aantal toe. Het binnen de kinderbescherming in toenemende mate werken met professionals die afkomstig waren van buiten wordt weerspiegeld in de inhoudsopgave van het *Handboek voor de kinderbescherming*. In de eerste uitgave uit 1951 was alleen een hoofdstuk over de psychiater opgenomen. In een uitgave uit 1959 waren er ook

hoofdstukken te vinden over onder andere de orthopedagoog, de psycholoog en de socioloog (Dimmendaal, 1998).

Deze beroepen, vanaf 1993 wettelijk erkend en beschermd binnen de Wet op de Beroepen in de individuele Gezondheidszorg (BIG) en opgenomen in het BIG-register, passen binnen de gebruikelijke en op het medisch beroep toegesneden professionaliseringstheorie. Nelson Freidson omschreef een professie als een ‘occupation that controls its own work, organized by a special set of institutions sustained in part by a particular ideology of expertise and service’ (Freidson, 1994). Beroepen die aan deze criteria voldoen kenmerken zich door ten eerste onderlinge controle van de uitoefening van het werk door bijvoorbeeld intervisie en door beroepscommissies binnen een beroepsvereniging; ten tweede door bescherming en afscherming van het werk voor niet-gediplomeerden via diploma-eisen, zo mogelijk wettelijk vastgelegd; ten derde door een samen gedeeld kennisbestand en gedeelde instrumenten, af te leiden uit de gebruikte begrippen, theorieën en testen, neergelegd in handboeken en andere standaardwerken en besproken in specifieke beroepstijdschriften en op vakcongressen; ten slotte door een professioneel netwerk en een daarbij behorende groepscultuur.

De vaktijdschriften gaan regelmatig in op deze toenemende academische professionalisering van de jeugdzorg (Willemse & Rijsterborgh, 1982; Muller, 1986). Pedagogen en orthopedagogen krijgen de meeste aandacht (Huizinga, 1986; Hofman, 1987). Er wordt gepleit voor meer specialistische sociaalwetenschappelijke kennis die de maatschappelijk werkers zelf niet kunnen leveren (Twijnstra, 1989), voor een speciale positie van de psychotherapeut (Verheij, 1999) en voor beter opgeleide jeugdrechtsadvocaten, dit in verband met de invloed van het VN-verdrag voor de rechten van het kind (Veerman, 2009). Ook de betekenis van management wordt in de vaktijdschriften besproken. In een *oratio pro domo*-artikel uit 1989 in *Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening en Jeugdwerk* van M.H. Twijnstra, organisatieadviseur bij GITP, wordt de verandering binnen de leiding van tehuizen geschetst. Aanvankelijk was deze vooral ‘intern gericht op de inhoudelijke voortgang van de hulpverlening’. De directeur kwam ‘uit het pedagogische veld’ en kende het werk ‘van binnen’. In die situatie stond de ‘methodische ontwikkeling van het vak [...] voorop, het kind centraal’, terwijl de ‘organisatorische voorwaarden voor een optimaal verloop van het internaatverblijf’

daaraan ondergeschikt bleven. De huidige situatie is geheel anders. De directeur is nu een manager-ondernemer en de figuur van de directeur als ‘Pater Familias’ is bijna verdwenen ‘door zijn toenemende afstand van het directe werk’. Leiding geven is nu ‘sturen op hoofdlijnen’ en ‘uitzetten van de strategie’. Daardoor is het ‘management de spil van het kwaliteitsdenken’ en daarvan is ‘de professionalisering een onderdeel’ (Twijnstra 1989, p. 48).

Denken in termen van management ging de jeugdzorg in de komende twintig jaar inderdaad steeds meer beheersen. De eerder genoemde processen van schaalvergroting en fusering hingen er mee samen. Niet iedereen was hierover enthousiast. In het *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg* schreef Klasien Horstman dat managers – en uitvoerende medewerkers – ‘geen neutrale vehikels’ van het overheidsbeleid mogen zijn. Schijnbare inefficiëntie binnen een organisatie voor jeugdzorg kan soms op termijn toch effectief blijken te zijn (Horstman, 2004).

Professionalisering op een aanverwant terrein: overeenkomsten en verschillen met de GGZ

In 1980 omschreef Alewijn de professionalisering binnen de kindbescherming als ‘een ontwikkeling van de intuïtieve improvisatie op basis van gezond verstand uit de begintijd naar een meer bewust methodische aanpak via diagnose, plan van behandeling en systematische evaluatie’ (Alewijn, 1980, p. 83). Dit proces voltrok zich volgens hem ook in andere sectoren, zoals de GGZ. Pioniers zoals Lekkerkerker (1947b, p. 284) en Trimbos (1955, p. 54) hamerden eind jaren veertig en begin jaren vijftig op de noodzaak van professionalisering en waren negatief over de niet sociaalpsychologisch geschoolde verpleegsters in hun discipline (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 671). Dat moest snel veranderen. In een ander opzicht was het verschil met de kindbescherming destijds overigens groot: de GGZ, als medische sector geleid door medische professionals, draaide toen al in hoofdzaak op gediplomeerd en betaald personeel. Alleen in katholieke psychiatrische ziekenhuizen was ook niet-gediplomeerd personeel in de persoon van zusters en broeders gebruikelijk (Klijn, 1995; Westhoff, 1996).

In de GGZ werd professionalisering sterk gestimuleerd door de invoering van de AWBZ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 838). De overheid kreeg met de

grootschalige financiering van de GGZ ook meer vat op de uitvoering ervan, met als gevolg ‘meer en beter gekwalificeerd personeel’. Met de invoering in 1993 van de Wet op de Beroepen in de individuele Gezondheidszorg (BIG) werden aan de ene kant de beroepen, inclusief dat van gezondheidszorgpsycholoog, ook werkzaam in de kinderbescherming, nader beschermd en afgebakend als gevolg van ‘titelbescherming’ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, p. 1076; Hutschemaekers & Neijmer 1998, 48, 93, 306). Aan de andere kant ‘werden beroepsgroepen steeds afhankelijker van andere partijen, zoals beleidsmakers, werkgevers, managers, zorgverzekeraars en cliënten’, waardoor hun autonomie afnam. Tevens nam ‘rationalisering, verwetenschappelijking en standaardisering van de hulpverlening’ toe, blijkend uit de eis tot *evidence-based* werken. Daardoor moesten ‘hulpverleners steeds meer verantwoording aan derden [...] afleggen’ (Oosterhuis & Gijswijt-Hofstra 2008, pp. 1076-1078; vgl. Schnabel 1996, p. 153; Van der Laan 2002, p. 50). Dit proces van enerzijds verdergaande professionalisering en anderzijds verkleining van de autonomie van de specifieke beroepsgroepen was ook, zoals we zagen, van toepassing, zij het in een trager tempo, op de kinderbescherming.

4.3 Pedagogische cultuur en behandeling

Deze paragraaf sluit aan bij de deelvragen 5, 7 en 8 uit de startnotitie (deelvraag 5: Hoe werden de kinderen behandeld door de instellingen, pleeggezinnen en de verenigingen die uit naam van de overheid voor hen moesten zorgen?; deelvraag 7: Hoe zag de cultuur van de hulpverlening er in de onderscheiden perioden uit in de jeugdzorg?; deelvraag 8: Hoe is gereageerd op signalen van ontevredenheid van kinderen en bij wie konden zij met hun zorgen terecht?). Eerst wordt ingegaan op de pedagogische cultuur in de jeugdzorg (par. 4.3.1), vervolgens op de opvang, verzorging en behandeling (par. 4.3.2) en ten slotte op de ontwikkeling van de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg (par. 4.3.3).

4.3.1 De pedagogische cultuur in de jeugdzorg: een internationale situering

Inleiding

Met ‘pedagogische cultuur in de jeugdzorg’ verwijzen we naar de betekenis die aan de jeugdzorg, haar doelstellingen en haar populatie wordt gegeven door de betrokken professionals, het beleid en de publieke opinie. Deze betekenisgeving vindt haar oorsprong in hoe in onze samenleving wordt gedacht over problematische opvoedingssituaties, gedwongen uithuisplaatsing, uit huis geplaatste kinderen en de zorg die ze krijgen. Ze heeft op haar beurt invloed op hoe kinderen in de jeugdzorg worden bejegend en hoe er naar hen wordt gekeken. Daarbij is het uitgangspunt dat de pedagogische cultuur binnen de Nederlandse jeugdzorg niet op zichzelf staat maar wordt en werd beïnvloed door wat elders in de wereld binnen de jeugdzorg gebeurde. De wetenschappelijke studie van het uit huis geplaatste kind werd daarbij in toenemende mate bepalend voor de opleiding van toekomstige professionals in de jeugdzorg (afkomstig uit disciplines zoals orthopedagogen, psychologen, therapeuten, sociaal werkers, juristen, psychiaters) en voor de manier waarop zij in de praktijk van de jeugdzorg gaan werken.

In het vervolg worden evoluties en constanten van de pedagogische cultuur van de jeugdzorg in de naoorlogse periode in internationaal perspectief beschreven aan de hand van de volgende vraag: ‘Hoe wordt er gedacht over het uit huis geplaatste kind?’ Deze vraag thematiseren we op drie manieren: 1. de stigmatisering van uit huis geplaatste kinderen en de (impliciete) veronderstelling dat ze een aandeel hebben in de problemen die hebben geleid tot hun uithuisplaatsing; 2. het dilemma of uit huis geplaatste kinderen nu ‘gewone’ kinderen zijn die in ongewone omstandigheden groot worden dan wel ‘ongewone’ kinderen die specifieke zorg behoeven, en tot wanneer deze dan zou moeten duren; 3. de inspraak en participatie van minderjarigen aan de beslissingen die over hun leven worden genomen en de zorg die ze krijgen.

Stigmatisering en het hebben van een eigen aandeel in de problemen

Hoe er in de periode 1945-2010 over kinderen in de residentiële jeugdzorg of de pleegzorg wordt gedacht – het eerste thema – gaat van: ‘het zijn verderfelijke kinderen’,

‘stoute kinderen’, ‘gevaarlijke kinderen’, ‘zondige kinderen’ naar: ‘het zijn arme kinderen’, ‘gedepriiveerde kinderen’, ‘kinderen zonder kansen’ en: ‘het zijn kwetsbare kinderen’, ‘kinderen met een rugzak’, ‘kinderen met specifieke behoeften’ of ‘getraumatiseerde kinderen’ (zie o.a. Ferguson, 2007; Komen, 1998; Steverlynck, 1997). Het pedagogische project dat voortspuit uit deze vaak impliciete gedachten verschilde naargelang het discours dat beleids- en praktijkmensen aanhangen, hun woordkeuze om deze kinderen en hun karakteristieken te typeren en de prioritering die ze hierin aanbrenge. Dat merkt men ook in publicaties over hoe het er aan toeging in het dagelijks leven in tehuizen of pleeggezinnen. Wanneer bijvoorbeeld de ‘zondigheid’ die de kinderen hebben ‘overgeërfd’ van hun in zonde levende ouders wordt beklemtoond (zoals bij orthodox-protestantse instellingen lange tijd de gewoonte was), ziet men andere doelen in het pedagogisch project naar voren komen dan wanneer de klemtoon meer ligt op de armoedige levensomstandigheden of de psychosociale kwetsbaarheid van het kind. In het eerstgenoemde geval wordt het vooral een kwestie van de ‘zondigheid’ eruit halen, desnoods met behulp van fysieke straf. Alleen met hard ingrijpen kan het kind van de zonde worden ‘gered’. Men zou dit een *repressief* model kunnen noemen. In het geval de nadruk ligt op de psychosociale kwetsbaarheid van het uit huis geplaatste kind, gaat het pedagogische project veel meer uit van de doelstelling dat men dient te proberen het gedrag en de ervaringen van het kind te begrijpen en vanuit dit begrijpen te handelen. Omdat het kind kwetsbaar is, dient het te worden beschermd tegen risicofactoren uit zijn omgeving (bijvoorbeeld armoede, tekort aan stimulatie door ouders, geweld). Hier kan men spreken over een *beschermings*model. Wanneer de nadruk komt te liggen op het kind dat door schadelijke invloeden uit de omgeving gekwetst en getraumatiseerd is en omwille daarvan specifieke behoeften heeft die in de opvoeding om een specifieke aanpak vragen en ook extra begeleiding door professionals, is sprake van een *behandelings*model .

Samenhangend met deze manier van denken zien we dat kinderen een andere rol krijgen toebedeeld in de ontstaansgeschiedenis en instandhouding van hun problematiek. Verderfelijke, stoute, gevaarlijke, zondige kinderen worden verondersteld een aandeel te hebben in hun problemen: ze worden er medeverantwoordelijk voor gemaakt en delen in de schuld. Arme, kwetsbare en getraumatiseerde kinderen daarentegen worden,

evenals kinderen met bijzondere behoeften, gezien als kinderen die het slachtoffer zijn van chronisch ongunstige opgroei- en opvoedingsomstandigheden. Ze kunnen er niets aan doen dat ze problemen hebben; deze zijn het gevolg van omstandigheden in hun thuismilieu. Het is hen overkomen.

Er is sprake van een evolutie gedurende de periode 1945-2010 met betrekking tot deze (impliciete) gedachten over uit huis geplaatste kinderen, zij het niet in alle opzichten. We kijken eerst naar de veranderingen. Karakteristiek als stout, zondig en verderfelijk worden de laatste drie decennia steeds minder toegeschreven aan kinderen die uit huis worden geplaatst. Onze kindbeelden zijn veranderd. Het gegeven dat je met interpersoonlijk geweld bent opgegroeid of door je ouders werd verwaarloosd wil niet meer zeggen dat je daarom een zondig kind bent geworden. Veeleer zal in deze gevallen worden gesproken van een kwetsbaar of getraumatiseerd kind. Voorheen overheerste vaak de idee dat de negatieve beïnvloeding die kinderen hadden ondergaan vanuit hun gedepriveerde en abnormale milieu moest worden tegengegaan door tucht, discipline, hard werken, regelmaat en opsluiting. Dit met de bedoeling om niet opnieuw te kunnen worden besmet door slechte invloeden van buitenaf. Ook bij seksueel misbruik in of buiten het gezin – dat vóór het midden van de jaren zeventig niet onder die benaming voorkwam, maar waar naar werd verwezen met termen als ‘ontucht in het gezin’ of ‘onzedelijke gezinnen’ – werd het kind vaak een soms zelfs actief aandeel toegedicht. Het kind had het misbruik dan uitgelokt, zo vond men, door wervend of promiscue gedrag. Repressie was nodig om deze gedragingen in te dammen en het kind te controleren. Eenzelfde repressieve opstelling van opvoeders zien we terug bij de aanpak van andere grensoverschrijdende of ‘niet gepaste’ gedragingen van kinderen, zoals bedplassen, (dwangmatige) masturbatie, of weglopen. De kinderen die deze gedragingen vertoonden werden destijds labiel genoemd (Mulock Houwer, 1940) en hun ongepaste gedrag diende te worden afgeleerd. Soms had men ook eerder in de geschiedenis, toen de gedragswetenschappen nog nauwelijks bestonden, aandacht voor contextuele factoren ter verklaring van het gedrag van de kinderen (Dekker 2001). Maar naar factoren in de omgeving van het kind die deze ongepaste gedragingen zouden kunnen veroorzaken – bijvoorbeeld seksueel misbruik in het gezin of elders – werd

weinig systematisch wetenschappelijk onderzoek verricht vóór het midden van de jaren zeventig.

Beelden over het kind als actor in het tot stand komen van problemen die leiden tot een uithuisplaatsing zijn in de loop van de periode 1945-2010 geleidelijk aan veranderd. Daarbij heeft de vermindering van de betekenis van religie bij de kinderbescherming en de toename van de invloed van wetenschappelijk onderzoek een belangrijke rol gespeeld. Vanuit wetenschappelijke hoek heeft internationaal gezien hieraan met name het werk van de Amerikaanse kinderarts Kempe, in het bijzonder zijn beschrijving van het *battered child syndrome* (Kempe et al., 1962), bijgedragen. Het werk van deze arts en zijn collega's ligt aan de basis van het moderne wetenschappelijk onderzoek naar het fenomeen kindermishandeling en de gevolgen hiervan (vgl. Dekker 2010a, 2010b). Iets later bracht Kempe (1977) ook het thema seksueel misbruik als een van de eersten onder de aandacht van klinici en wetenschappers. Dan zijn er de werken van Goldstein e.a. (1996) waarin op scherpe wijze de ingrijpende, indringende en negatief geladen betekenis van een uithuisplaatsing voor kinderen wordt geanalyseerd en waarschijnlijk voor het eerst in de wetenschap het begrip *in the best interests of the child* wordt gedefinieerd (in de wetgeving was dat veel eerder gebeurd, in Nederland al in de kinderbeschermingswetten rondom 1900 (Dekker, 2010). Tot slot heeft ook de Conventie van de Rechten van het Kind, door de Verenigde Naties in 1989 opgesteld en geratificeerd door nagenoeg alle landen in de wereld – door Nederland in 1995 – bijgedragen tot deze veranderingen. Deze conventie ontwikkelde zich geleidelijk aan tot een juridisch instrument dat de rechten van minderjarigen probeert te garanderen. Door dit alles werd er voortaan anders door de maatschappij gekeken naar kinderen die niet (meer) in hun thuismilieu kunnen leven en elders – in een tehuis of pleeggezin – opgroeien.

Naast bovengenoemde veranderingen was er ook sprake van continuïteit, met name in de praktijk van alledag. De oude beelden waarin kinderen omwille van hun achtergrond stigma's met zich mee dragen die in de ogen van hun opvoeders een repressieve aanpak verdienen zijn namelijk niet helemaal verdwenen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek waarin de kwaliteit van de jeugdzorg wordt bestudeerd vanuit het perspectief van minderjarigen. Hierin geven kinderen af en toe aan zich soms

‘tweederangskinderen’ te voelen, te worden gediscrimineerd of gepest te worden door leeftijdsgenoten omwille van hun ‘anders’-zijn (Grietens, 2012). Weg zijn de kindbeelden waarin discriminatie primeert dus nog niet (vergelijk ook Casas e.a., 2000; Colton e.a., 1997; Drakeford e.a., 1997; Festinger, 1983; West, 1999). Tot slot zijn er ook in de media ook nu nog negatieve beelden over uit huis geplaatste kinderen zoals die in pleegzorg (Riggs e.a., 2009). Wel staan tegenwoordig de rechten van uit huis geplaatste kinderen zowel in de praktijk van alledag als in het beleid meer op de voorgrond te (zie bijv. Council of Europe, 2006; Stein, 2011).

Dat is anders met minderjarigen die ernstige gedragsstoornissen vertonen en in het bijzonder met hen die delicten hebben gepleegd. Jeugddelinquentie wordt nog steeds in sterke mate geassocieerd met negatieve persoonlijkheidstrekken van minderjarigen. Ten dele komt dit beeld overeen met de bevindingen van modern empirisch onderzoek, met name in die gevallen waar volgens onderzoek sprake is van ernstige temperamentsproblemen, beginnende persoonlijkheidsstoornissen of psychopathische persoonlijkheidskenmerken (Koot e.a., 2008). Bij een aantal delinquente jongeren zijn deze problemen afwezig, en zijn chronisch negatieve levensomstandigheden of ingrijpende gebeurtenissen en trauma’s in hun levensgeschiedenis eerder de achterliggende oorzaak (Grietens, 2005). Vaak verdwijnen deze factoren echter naar de achtergrond, omdat de externaliserende en destructieve gedragsproblemen van deze minderjarigen overheersen en vragen om aangepakt en gecontroleerd te worden. De laatste jaren is er wel groeiende aandacht voor de geestelijke gezondheidsproblemen (inclusief internaliserende problemen) van jonge delinquenten, onder andere in de forensische psychiatrie. Hierdoor komt er ook meer aandacht voor de gezins- en opvoedingsachtergronden van deze groep jongeren, Dat kan leiden tot een gedeeltelijke de-stigmatisering (Grietens, 2005).

Dit is niet een geheel nieuw verschijnsel: de aandacht van wetenschappers en praktijkwerkers voor de verhoogde kwetsbaarheid van deze kinderen bestond al langer. Al vrij vroeg werd door verschillende auteurs gewezen op de moeilijkheden die kinderen ervaren wanneer ze zonder hun biologische ouders moeten opgroeien in tehuizen of pleeggezinnen en de specifieke behoeften die deze kinderen hebben. In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog nam het psychoanalytische denken een

belangrijke plaats in binnen de psychologie en haar toepassingsgebieden, waaronder de jeugdzorg. Vele psychoanalytici, zoals Aichhorn, Anna Freud, Winnicott, Bettelheim, Bowlby, Redl & Wineman, hielden zich bezig met doelgroepen binnen de jeugdzorg (wezen, kinderen in oorlogssituaties, kinderen met ernstige gedragsstoornissen, verwaarloosde kinderen, delinquente jongeren) en verrichtten pionierswerk. Zij hadden vooral aandacht voor de intrapsychische wereld van deze kinderen en de kwetsuren die ze in hun eerste levensjaren hadden opgelopen en adviseerden een intensieve kindgerichte, therapeutische en op de principes van de psychoanalyse gestoelde aanpak. Problematische gedragingen van kinderen werden gezien als symptomatisch voor onderliggende intrapsychische conflicten die, afhankelijk van de periode waarin ze waren ontstaan, gekoppeld werden aan de psychoanalytische theorie van de ontwikkeling van de kinderlijke seksualiteit. Deze gedragingen waren volgens de psychoanalytici symptomen van de infantiele neurose van het kind. De relatie met de therapeut diende langdurig en intensief te zijn opdat het kind zijn neurose op de therapeut zou kunnen 'overdragen' en zou genezen.

Hoewel nogal wat psychoanalytici in de jeugdzorg hun werk baseerden op theoretische kaders die nu weinig belangstelling meer krijgen, stond in hun denken en therapeutisch handelen de psychosociale kwetsbaarheid van deze kinderen en hun traumatiserende achtergrond centraal. Die achtergrond werd echter sterk gepsychoanalyseerd zonder diep in te gaan op wat de mogelijke gevolgen van trauma's voor kinderen zouden kunnen zijn en evenmin op de vraag hoe reëel de trauma's van kinderen nu eigenlijk waren. Een uitzondering is het werk van Bowlby. Dat richtte zich vanaf het begin (Bowlby, 1952) heel sterk op de ontwikkeling van de emotionele banden tussen jonge kinderen en hun omgeving. Volgens Bowlby en zijn leerlingen raken kinderen onveilig gehecht wanneer de basisvoorwaarden om deze banden te installeren ontbreken. Dit kan het geval zijn als de ouder omwille van een depressie of andere psychische problematiek niet of onvoldoende emotioneel beschikbaar is voor het kind of in oorlogssituaties wanneer kinderen bruusk en onaangekondigd van hun ouders worden gescheiden. Ze gaan om hun angst voor onveiligheid te controleren allerlei strategieën gebruiken, bijvoorbeeld contact vermijden of de ouder idealiseren en de negatieve dingen ontkennen. Sommige kinderen hebben zoveel angsten en maken

zoveel onveiligheid in hun eerste relaties met primaire verzorgers mee dat ze er niet in slagen een strategie te ontwikkelen. Ze raken niet over hun trauma's heen en worden wat men later is gaan noemen 'gedesorganiseerd gehecht' (Van IJzendoorn, 2008)

De psychoanalyse heeft merkbare invloeden gehad op de pedagogische cultuur van de jeugdzorg. Ze heeft ervoor gezorgd dat haar doelgroepen de aandacht kregen van klinici, wat zeker vanaf de jaren zestig heeft geleid tot een grotere professionalisering van de sector. Verschillende vooraanstaande academici, onderzoekers en klinici in de jeugdzorg in Nederland, zoals Mulock Houwer en Hart de Ruyter, werden onmiskenbaar door de psychoanalyse beïnvloed en onder andere door Anna Freud, Winnicott en Aichhorn geïnspireerd. Later vinden we bij hen, evenals bij andere vooraanstaande figuren invloeden terug van het werk van Bowlby (o.a. Van Spanje, Weterings). Het psychoanalytische denken heeft ervoor gezorgd dat de (psychische) problemen van uit huis geplaatste kinderen aan het licht konden komen en naar passende behandelvormen werd gezocht. Het psychoanalytische discours had echter ook een schaduwzijde. Zoals vermeld was er weinig interesse voor de realiteit van trauma's en hun gevolgen bij kinderen. Verhalen van kinderen werden nogal eens geïnterpreteerd als afkomstig uit de fantasie (een groot deel van de klassieke psychoanalytische theorieën handelde over kinderlijke fantasieën in verband met seksualiteit), en dat betrof ook verhalen die, zoals dan later bleek, konden teruggaan op reële trauma's, waaronder seksueel misbruik (zie Masson, 2003). Bovendien verschilde de manier waarop men over kinderen schreef vaak niet veel van die waarop men over volwassenen schreef. Kinderen werden allerlei eigenschappen en karakteristieken toegedicht, als waren het volwassenen. Kinderen in tehuizen of pleeggezinnen waren in de ogen van psychoanalytisch geïnspireerde auteurs soms labiel, neurotisch of crimineel of vertoonden erotiserend gedrag. Op die manier werden kinderen nogal eens verantwoordelijk gemaakt voor hun problemen, zij het wellicht tegen de geest van de pioniers van de psychoanalyse in. Zo droegen het psychoanalytische discours en de interpretaties van de psychoanalyse in het praktijkveld op hun beurt bij aan de stigmatisering van uit huis geplaatste kinderen, wanneer ze zich vermengden met het discours over deze kinderen als zondig, verwerpelijk, gevaarlijk, enzovoort.

Zijn uit huis geplaatste kinderen 'gewone kinderen in ongewone situaties' of 'kwetsbare kinderen in ongewone situaties'?

Het tweede thema ging over de vraag of kinderen die niet in hun thuissituatie kunnen opgroeien 'gewone' kinderen zijn die iets ongewoons hebben meegemaakt in hun omgeving, dan wel 'speciale' kinderen, die 'specifieke' zorg behoeven. Dit dilemma is reeds decennia in het denken over uit huis geplaatste kinderen en jongeren aanwezig en heeft gevolgen voor hoe er met hen in de praktijk wordt omgegaan en dus ook voor de pedagogische cultuur die in de jeugdzorg heerst.

De gehele periode 1945-2010 werd beklemtoond dat kinderen en jongeren die niet bij hun eigen ouders kunnen opgroeien, de kans moeten krijgen op een gewone opvoeding binnen een vervangend milieu dat hen toelaat te worden wie ze zijn. Er wordt daarom alles aan gedaan hun die kans te bieden, zowel in de residentiële zorg als in de pleegzorg. In de groep, die de spil is van de residentiële zorg, staat 'het herstel van het gewone leven' (Ter Horst, 1969) centraal. Kinderen doen er de dingen van alledag, opstaan, zich wassen, eten, schoonmaken, huiswerk maken, ontspannen, spelen, enzovoort. Ze doen dit weliswaar in een groep, in een vast ritme en binnen een duidelijk omliggende structuur. Maar hun leven zou niet wezenlijk moeten verschillen van dat van kinderen die in de thuissituatie opgroeien. Dat lezen we in diverse werken over het dagelijkse leven in tehuizen, en waarop in de volgende paragraaf dieper wordt ingegaan (bijv. Daems, 2008; Koekebakker, 1954; Stichting AZZ, 2006). Ook kinderen die verblijven in pleeggezinnen worden verondersteld een gewoon leven te leiden. Bij hen is het verschil met hun gezin van oorsprong op bepaalde vlakken uiteraard kleiner dan bij kinderen die in een tehuis opgroeien. Ze leven immers ook nu in een gezin en ze kennen niet de nadelen van het leven in een groep, zoals gedwongen samenleven met veel kinderen, verschillende verzorgers en groepsleiders, en een groot verloop van kinderen en volwassenen. Toch ervaren ze soms grote verschillen (materieel, opvoedkundig, affectief, sociaal) met hun biologische ouders, roept de gezinssituatie soms negatieve herinneringen op en blijkt het hebben van twee moeders en vaders verwarrend te kunnen zijn (Weterings, 1984b). De kans krijgen om een gewoon kind te zijn en een gewoon leven te leiden, dient trouwens een belangrijke doelstelling in de jeugdzorg, namelijk sociale aanpassing van kinderen en integratie in de samenleving.

Kinderen die hier grote moeite mee hebben, worden extra ‘aangepakt’. Dat betekent dat voor hen de disciplinerende strenger en scherper is en het dagritme en de structuur strakker. Dat is zeker het geval bij minderjarigen die strafbare feiten hebben gepleegd of hier de neiging toe hebben (Delicat, 2001), en bij ‘gevallen meisjes’ die spijbelen, weggelopen, liegen of zich misdragen in seksueel opzicht (Dimmendaal, 1998). Wat betreft integratie in de maatschappij zijn de verwachtingen bescheiden. Een eenvoudig beroep leren, op het rechte pad blijven en – vooral – uit de criminaliteit en de prostitutie blijven zijn de belangrijkste doelstellingen. Sociale contacten opbouwen en de banden met thuis herstellen zijn hieraan ondergeschikt.

Zowel in de residentiële zorg als in de pleegzorg probeert men de kinderen zo weinig mogelijk als bijzonder te behandelen. Met name in de tweede helft van de jaren zestig en in de jaren zeventig wilde men dat begeleiding, en zeker behandeling, tot een minimum werd beperkt. Zij ‘verbijzonderen’ immers de kinderen en dat zou in hun nadeel kunnen zijn. Groepen werden gemengd en er moest op zoveel mogelijk vlakken zo weinig mogelijk verschil zijn tussen uit huis geplaatste kinderen en ‘gewone’ kinderen. Een goede directeur is in zulke situaties dan vooral ‘een gewone man met een dosis tact en gezond verstand’ (Stichting AZZ, 2006, p. 87).

De redenen die voor een uithuisplaatsing werden gegeven (voor een cijfermatige indruk zie de paragraaf over populatie en kenmerken) doen eveneens vermoeden dat het in veel gevallen de omstandigheden waren, en niet het gedrag van de kinderen zelf, die de maatregel legitimeerden: verwaarlozing, criminele ouders, ouders die om uiteenlopende redenen de opvoeding niet aankonden (bijv. te veel kinderen, te weinig financiële middelen en slechte leefomstandigheden, één ouder die is overleden en de andere ouder die de opvoeding van de kinderen niet aan kon, ouders die kampen met psychiatrische problemen, enz.). Bij een aantal kinderen werden ook ‘kindredenen’ vermeld die tot de uithuisplaatsing hadden geleid, bijvoorbeeld onhandelbaar gedrag, labiel gedrag, ontwikkelingsproblemen. Tot ver in de jaren tachtig was in de wetenschappelijke verwoording van deze redenen het psychoanalytische discours aanwezig; ook de stigmatiseringsgedachte stond vaak op de voorgrond. In het eerste geval werd het gedrag van het kind geduid vanuit een veronderstelde neurose of vanuit de dan vigerende psychoanalytische theorieën (zo werd ‘moeilijk’ gedrag van het kind

tegenover de ouders beschreven en verklaard vanuit een oedipale problematiek (zie bijv. Adler e.a., 1953). In het tweede geval werd het moeilijke gedrag van het kind beschreven met termen als onhandelbaar, stout, brutaal, wreed, leugenachtig, afwijkend, enzovoort, en werd het kind als het ware tot deze termen gereduceerd. Positieve eigenschappen of gedragingen werden niet beschreven en evenmin werd de vraag gesteld waar dit moeilijke gedrag vandaan zou kunnen komen en wat de oorzaak ervan zou kunnen zijn.

Vanaf de jaren zeventig en vooral in de jaren tachtig ontstaat hierin een kentering. Disciplines als de orthopedagogiek, de klinische kinderpsychologie, de kinderpsychiatrie en de in die periode als afzonderlijk discipline op gang komende ontwikkelingspsychopathologie besteden niet enkel aandacht aan kindfactoren ter verklaring van moeilijk gedrag, maar wijzen ook op de invloed van de omgeving – iets wat buiten het wetenschappelijke discours al veel eerder gebruikelijk was – en de wisselwerking tussen het kind en zijn omgeving (het ‘nature-nurture’-debat en de bidirectionaliteit van zowel gedrag als opvoeding van kinderen).

Langzaam maar zeker komt er meer onderzoek naar de nauwe verwevenheid tussen het gedrag van kinderen en hun omgeving. Naarmate meer bekend werd van de gevolgen van kindermishandeling en verwaarlozing werd zichtbaarder hoe omvattend de gevolgen wel niet kunnen zijn. Bovendien werd door grotere invloed van de traumatheorie (zie bijv. Herman, 1992) duidelijk dat vele uit huis geplaatste kinderen misschien aanvankelijk wel ‘gewone’ kinderen waren die in ongewone situaties moesten opgroeien, maar door deze ongewone situaties tot ‘ongewone’ kinderen zijn gemaakt. Dat wil zeggen dat ze bijzondere behoeften aan begeleiding en behandeling hebben omdat ze lijden onder hun achtergrond (die er vaak een is van interpersoonlijk geweld) en dit lijden zich heeft vertaald in hun gedrag. Verwaarlozing, fysiek geweld, geestelijke mishandeling, seksueel misbruik, getuige zijn van partnergeweld: het doet iets met de hersenen van kinderen en jongeren en met de manier waarop ze met stress omgaan. Het maakt hen levenslang kwetsbaar (zie voor een klinische beschrijving van de verwevenheid tussen interpersoonlijk geweld en gedrag van kinderen: Perry & Szalavitz, 2007). Het is een van de redenen dat het aantal interventies in de jeugdzorg (in het bijzonder in de residentiële zorg en de pleegzorg), na jaren van

terughoudendheid (zie de hierboven gegeven cijfers over populatie en maatregelen) sinds deze inzichten groeiende is: stressreductie is bij vele interventies in de laatste jaren een primaire doelstelling (vgl. de volgende paragraaf over opvang, verzorging en behandeling).

Vanuit de idee dat tehuizen en pleeggezinnen moeten voorzien in de tijdelijke opvang van minderjarigen die niet thuis kunnen wonen, ligt het voor de hand dat jeugdzorg stopt wanneer de meerderjarigheid wordt bereikt. Tot op de dag van vandaag wordt deze logica in veel gevallen gerespecteerd en is het gebruikelijk dat men met 18 jaar (tot begin jaren negentig was dit 21 jaar) de jeugdzorg verlaat en op eigen benen gaat staan. Daar wordt men door kamertraining en begeleid zelfstandig wonen vanaf zijn zestiende op voorbereid. Een belangrijk deel van het pedagogisch project dat jeugdzorg met jongeren aangaat, draait vanaf die leeftijd rond het thema ‘zelfstandig worden’. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding die de staat zich door middel van kindbeschermingsmaatregelen ten doel stelde is immers afgelopen wanneer men meerderjarig wordt: jongvolwassenen moeten zelfstandig worden en integreren in de maatschappij. De bescherming die de staat kinderen die niet thuis kunnen opgroeien lijkt te bieden, is daarmee beperkt in tijd. Als zij te lang zou duren, wordt ze, los van het feit dat de volwassenheid met achttien jaar een juridisch gegeven is, immers ook als betuttelend gezien. Zo zien ook vele jongeren dat: ze willen dan ook weg uit de jeugdzorg en zien het nut niet in van een langer verblijf, al kunnen ze sinds een aantal jaren wel verlenging (tot 21 jaar) vragen indien ze dit wensen. Uitstroom bij meerderjarigheid past in de gedachte dat uit huis geplaatste kinderen in beginsel ‘gewone’ kinderen zijn en tevens – vanaf de jaren zestig tot begin jaren tachtig – in de anti-autoritaire opvoeding.

Zoals beschreven, is men de laatste twee decennia echter anders gaan denken over de problemen en behoeften van uit huis geplaatste kinderen. De doelgroep wordt niet langer beschouwd als een homogene groep van gewone kinderen, die iets bijzonders hebben meegemaakt, en door een gewone aanpak het normale leven snel kunnen herstellen. De bijzondere omstandigheden waarin deze kinderen opgroeiden en de vaak zeer ernstige schade die dit heeft aangericht (met effecten tot op het neuro-endocrinologische niveau) worden onderkend en ernstig genomen. De aanpak wordt

hierop afgestemd. Wetende dat uit huis geplaatste kinderen vaak opeenvolgende ingrijpende gebeurtenissen met een traumatisch karakter (waaronder interpersoonlijk geweld) hebben meegemaakt (zie bijv. Grietens, van Oijen, & ter Huizen, 2012, voor gegevens over ingrijpende gebeurtenissen bij pleegkinderen in Nederland) en dat de gevolgen ervan (letterlijk) in hun lijf blijven zitten, zijn diverse beleidsmakers en professionals in de praktijk van mening dat althans een deel van deze kinderen voor het leven getekend is. Termen als ‘sequentiële traumatisering’ (Keilson, 2005) deden hun intrede in de jeugdzorg. Een en ander had tot gevolg dat beleidsmakers en professionals zijn gaan nadenken over wat er met deze kinderen diende te gebeuren wanneer ze de meerderjarigheid hadden bereikt. Hen op hun achttiende of eenentwintigste aan hun lot overlaten in de hoop dat ze hun weg in het leven en de maatschappij wel zullen vinden, wordt dan beschouwd als een (te) groot risico. Werkloosheid, dakloos zijn, drugs- en alcoholverslaving, lichamelijke en geestelijke gezondheidsproblemen komen immers onder jonge zogeheten zorgverlaters vaak voor, zo blijkt uit onderzoek uit verschillende landen (Stein & Munro, 2008; Vinnerljung & Sältnass, 2007).

Overigens geldt de bezorgdheid ‘Wat na achttien?’ bij steeds meer beleidsmakers en professionals voor alle uit huis geplaatste kinderen, ook zij die met weinig problemen te kampen hebben en over een grote veerkracht en een goed sociaal netwerk beschikken. Vandaag de dag is het volgens hen voor veel kinderen niet vanzelfsprekend om op hun achttiende al helemaal op eigen benen te staan. Meer kinderen studeren vaak langer dan vroeger of gaan later dan vroeger het ouderlijk huis uit en blijven dan vaak nog gedeeltelijk afhankelijk van de (financiële, materiële en emotionele) steun van hun ouders. Van kinderen die in hun thuissituatie kunnen opgroeien, verwacht men meestal niet dat ze op hun achttiende al helemaal zelfstandig zijn. Van uit huis geplaatste kinderen verwacht de wetgever dit kennelijk wel. Nochtans hebben zij in deze periode van hun leven, die men aanduidt als jongvolwassenheid en *emerging adulthood* (Stein & Munro, 2008), eveneens recht op de steun en zorg van volwassenen. Sommigen van hen kunnen na hun verblijf in de jeugdzorg misschien een beroep doen op hun (biologische) ouders. Voor veel van hen is dit echter niet het geval. De contacten zijn verbroken of herstellen maar moeizaam, de wonden die zijn geslagen zijn te diep, de situatie thuis is te chaotisch en onvoorspelbaar. Wereldwijd is sinds het

midden van de jaren negentig de aandacht voor de problematiek van de jonge jeugdzorgverlaters toegenomen, werd er over het thema gepubliceerd en kwamen er initiatieven om jongeren langer in de zorg te houden en hen beter op een zelfstandig leven voor te bereiden, ook in Nederland (Knorth, Knot-Dickscheit, & Strijker, 2008). Voorheen lag het accent – althans sinds de jaren zeventig – op het helpen verzelfstandigen van jongeren vanaf de late adolescentie, dit om hen niet afhankelijk te maken van de kinderbescherming en voor te bereiden op de volwassenheid. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in die jaren de grens van meerderjarigheid op 21 jaar lag en kinderen dus de facto langer gedwongen in de jeugdzorg konden blijven.

Onmondigheid versus participatie

Hiermee komt het derde thema, onmondigheid versus participatie, aan de orde. In de loop van de jaren hebben kinderen in onze samenleving meer inspraak gekregen en is er meer aandacht gekomen voor hun kijk op het leven. Kinderen worden sinds de jaren zeventig vaker gezien als burgers met rechten en plichten (vergelijk bijvoorbeeld de identificatieplicht vanaf 2006 in Nederland voor kinderen vanaf veertien jaar) en als personen die een eigen mening kunnen en mogen en soms ook moeten hebben. Dat is het geval in het gezin, maar ook in het onderwijs en in andere domeinen van de samenleving, waaronder het jeugdwerk en de gezondheidszorg. Bovendien hebben kinderen, vanaf de leeftijd van twaalf jaar, het recht om gehoord te worden door de kinderrechter, wanneer belangrijke beslissingen over hun leven worden genomen. Het VN Kinderrechtenverdrag uit 1989 heeft aan deze evolutie veel bijgedragen. Dit verdrag benadrukt participatie als basisrecht voor kinderen en geeft daarmee de nationale overheden de plicht tot het laten participeren van de jeugd aan de samenleving, dit ten behoeve van een goede en gezonde opvoeding (Willems, 2005).

Sommigen menen dat kinderen de afgelopen twee decennia werden geëmancipeerd en daardoor beschouwd als *beings* en niet louter als *becomings* – volwassenen in wording (James, Jenks, & Prout, 1998). De kindertijd wordt dan gezien als een op zichzelf staande, intrinsiek interessante en belangrijke fase in het mensenleven. De ervaringen en verhalen van kinderen vinden hun zin in zichzelf en dienen niet uitsluitend in een groeiperspectief te worden bekeken. Het

Kinderrechtenverdrag werd geleidelijk aan ook in de (jeugd)zorg geïmplementeerd. Nu, ruim twintig jaar na haar ontstaan, is het een instrument geworden dat wordt ingezet met als doel de rechten van kinderen te vrijwaren en de voorwaarden te creëren om hun maximale ontplooiingskansen te bieden. Aan kwetsbare kinderen in de samenleving – bijvoorbeeld tehuis- en pleegkinderen – moet op basis van dit verdrag extra aandacht worden geschonken. Hun belangen zijn immers nogal eens in het geding en hun kansen worden soms ernstig bedreigd (Council of Europe, 2006). Door de implementatie van het Kinderrechtenverdrag behoren ook deze kinderen meer te mogen zeggen wat ze vinden van bijvoorbeeld de zorg die ze krijgen. Men probeert dit te realiseren door onder andere cliëntenraden, gesprekken met mentoren en het invullen van (tevredenheids)enquêtes.

Hadden kinderen vóór de intrede van het Kinderrechtenverdrag dan helemaal geen inspraak in de zorg? Werd hun dan niets gevraagd? Zo'n conclusie zou de invloed van een verdrag verabsoluteren en de al veel langer, in de Romantiek versterkte, aandacht voor het eigene van het kind veronachtzamen (Dekker 2006; Dekker & Groenendijk 2012; vgl. ook Wiarda, 1971). Binnen de kinderbescherming was inspraak en participatie overigens vóór midden jaren zestig ongebruikelijk. Er werd toen meestal niet met maar over hen gepraat, ze werden weinig of niet bij beslissingen betrokken, en van hen werd verlangd dat ze hun mond hielden – wat niet betekende dat ze dat ook altijd deden. Een uitzondering vormde hierbij het denken van de kinderrechtspionier Janusz Korczak, die ook op de Nederlandse jeugdzorg invloed had (Waaldijk, 1997). Vanaf het midden van de jaren zestig, als gevolg van de eerder in dit rapport beschreven culturele revolutie, komen minderjarigen, vooral vanaf de adolescentieleeftijd, actiever aan het woord. Er is in de samenleving een algemene tendens ontstaan om minder of helemaal niet meer autoritair op te voeden en rekening te houden met de mening en de wil van kinderen (zie o.a. Buelens, 1974; Ritter & Ritter, 1973). Er wordt wel gezegd dat er in steeds sterkere mate met hen wordt onderhandeld over normen, regels en grenzen en over wat al dan niet goed is voor hen. Gezinnen zouden dan evolueren van 'bevelhuishoudens' – een overigens te sterke uitdrukking voor het gemiddelde gezin in Nederland vóór de jaren zestig – naar 'onderhandelingshuishoudens', met als risico dat wanneer de balans in de andere richting gaat overhebben, men in een sfeer van *laissez*

faire en te grote permissiviteit terecht kan komen (de Swaan, 1979). Veel later, aan het einde van de jaren negentig en het begin van de eenentwintigste eeuw, gaat men veel problemen van jeugdigen waarop de samenleving dan de nadruk gaat leggen, zoals overmatig drankgebruik, verslaving, pestgedrag, vandalisme, verwerping van gezag, toeschrijven aan een te grote toegeeflijkheid van de ouders. Opnieuw klinkt de roep naar meer discipline in de opvoeding (Feddemma & Wagenaar, 2001; van der Zande, 2000).

Genoemde vormen van anti-autoritaire opvoeding van kinderen en de groeiende praktijken van onderhandelen met hen over normen, regels en grenzen in de jaren zestig en zeventig waren overigens geen garantie dat hun stem ernstig werd genomen en er rekening met hen werd gehouden. Wat volgens velen hierbij ontbrak was een juridisch instrument met een breed maatschappelijk draagvlak, waarop deze praktijken konden worden geënt, en een garantie dat het belang van het kind – sinds 1905 vastgelegd in de kindervetten – zou worden vooropgesteld. Het Kinderrechtenverdrag is gaan functioneren als zo'n instrument en biedt een sterker juridisch kader waarbinnen het belang van het kind wordt verdisconteerd bij beslissingen over het kind en in beginsel de doorslag zou moeten hebben. Het verdrag zorgde ervoor dat minderjarigen, ook kinderen in tehuizen en pleeggezinnen, zich erop kunnen beroepen. Zo kunnen zij worden gehoord, klachten uiten en mistoestanden melden. Onderzoek over hoe tehuis- en pleegkinderen de zorg beleven laat overigens zien dat zij op cruciale momenten in het hulpverleningsproces nog weinig stem krijgen en de participatie in de zorg nog niet moet worden overschat (zie verder het hoofdstuk over kindperspectieven op residentiële zorg en pleegzorg).

Conclusie

Hierboven is de term 'pedagogische cultuur in de jeugdzorg' geïnterpreteerd als 'de betekenis die aan de jeugdzorg, haar doelstellingen en haar populatie wordt gegeven door de betrokken professionals, het beleid en de publieke opinie'. De vraag hoe deze pedagogische cultuur eruitzag in de periode 1945-2010 is belicht vanuit drie thema's: 1) stigmatisering van uit huis geplaatste kinderen en oordelen over hun vermeende aandeel in de problemen, 2) het dilemma 'uit huis geplaatste kinderen als gewone versus bijzondere kinderen', en 3) participatie van minderjarigen in de jeugdzorg. Er kan

worden gesteld dat de volgende evoluties in de periode 1945-2010 plaatsvonden. Er was sprake van een groeiende de-stigmatisering van het uit huis geplaatste kind en van een afname van schuld-inducerend denken ten aanzien van deze kinderen. Zij worden meer en meer beschouwd als slachtoffers van opgroei- en opvoedingsomstandigheden en minder als veroorzakers van problemen. Zij worden minder beschouwd als gewone kinderen die iets ongewoons hebben meegemaakt maar meer als gewone kinderen die iets héél ongewoons hebben meegemaakt én hierdoor specifieke behoeften en specifieke begeleidings- en behandelnoten hebben. Gaandeweg mogen kinderen ook vaker meepraten. En er is een juridisch draagvlak gekomen om hen actief te betrekken bij beslissingen over hun leven. Dit betekent overigens niet dat bijvoorbeeld stigmatisering van uit huis geplaatste kinderen verdwenen is (Grietens, 2012). Of dat kinderen in de praktijk voldoende de kans krijgen om zich uit te spreken en mee te beslissen en of ze zich voldoende gehoord voelen. Veel kinderen hebben nog steeds de indruk dat het allemaal over hun hoofd heen gebeurt (Grietens, 2011; Stein, 2011).

4.3.2 Opvang, verzorging en behandeling

Bij het beantwoorden van de vraag hoe uit huis geplaatste kinderen werden behandeld is gezocht naar literatuur waarin de gang van zaken rond uithuisplaatsing en opvoeding in een instelling of pleeggezin concreet beschreven werd. Daarbij is de nadruk gelegd op empirisch onderzoek waarin een beschrijving van de werkwijzen ten aanzien van het kind aan de orde komt. Studies of theoretische verhandelingen waarin beschreven wordt hoe het werk in de instellingen eruit zou moeten zien zijn in het voorgaande gedeelte over de pedagogische cultuur in internationaal perspectief aan de orde gekomen. In het onderstaande worden de volgende aspecten van de behandeling van kinderen besproken: 1) De voorbereiding van kinderen op een uithuisplaatsing; 2) de ontvangst in het tehuis of het pleeggezin; 3) de dagelijkse gang van zaken in een tehuis, inclusief de behandeling (met daarbij aandacht voor enkele casussen); 4) de omgang met verzorgers en opvoeders; 5) ervaringen in pleeggezinnen; en 6) contacten van kinderen buiten de inrichting of het pleeggezin. Op de seksuele cultuur in de jeugdzorg wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

De voorbereiding van kinderen op een uithuisplaatsing

In de jaren veertig en vijftig werden kinderen amper voorbereid op een op handen zijnde uithuisplaatsing. Dit blijkt uit een aantal in deze jaren verschenen onderzoeken naar de ervaringen van oud-pupillen. In 1949 verscheen van de hand van A.H. Servatius (1949) een kort verslag van een enquête die gehouden werd onder oud-pupillen die tussen 1907 en 1947 door of onder verantwoordelijkheid van de Voogdijvereniging Kinderzorg verzorgd werden. Het onderzoek van Ida Alten is uitgebreider en geeft beter inzicht in hoe de uithuisplaatsing door de betrokken kinderen beleefd is. Alten beschreef de contacten die de kinderen hadden met de Voogdijvereniging, hun ervaringen in pleeggezinnen en hun ervaringen in tehuizen (Alten, 1957).⁵⁴ Voor de studie van Den Otter uit 1963 werden interviews gehouden met tweehonderdvierennegentig oud-pupillen van de Vereniging Kinderzorg te Rotterdam (Den Otter, 1963). In het onderzoek is aan drie fasen in het leven van de oud-pupillen aandacht gegeven. Besproken worden de periode voorafgaand aan de uithuisplaatsing en Voogdijaanvaarding, de tijd dat men Voogdijkind was en het leven als oud-pupil. Voor deze onderzoeken geldt dat de oud-pupillen die men interviewde voornamelijk ervaringen hadden met de vooroorlogse kindbescherming (vgl. Clemens Schröner, 1952). De situatie die in deze publicaties werd beschreven bestond echter voor een belangrijk deel ook nog in de jaren veertig en vijftig. Juist omdat na de oorlog velen aandrongen op veranderingen van de kindbescherming lijkt het aannemelijk dat er nog weinig of niets veranderd was. Dat was overigens begrijpelijk voor de eerste naoorlogse jaren. Men moest eerst de oorlogsschade te boven komen. Maar in 1959 bleek onder meer uit het rapport van de werkgroep gestichtsdifferentiatie (zie hierover verderop) dat er ook eind jaren vijftig nog weinig terecht gekomen was van de inmiddels in diverse rapporten en andere publicaties gewenste veranderingen.

Den Otter gaat expliciet in op het moment van de uithuisplaatsing zelf en op de vraag in hoeverre de kinderen werden voorbereid op dit gebeuren (Den Otter, 1963, pp. 93-97). Dat was niet of nauwelijks het geval: voor de meeste kinderen kwam de

⁵⁴ De Voogdijvereniging *Tot Steun* werd opgericht in 1886. Het doel was minderjarigen opvoeden en verzorgen in vrijzinnig protestantse geest. Naast de hoofdvereniging in Amsterdam is er een aantal afdelingen (25 in 1957) over het land verspreid. Het onderzoek van Alten heeft betrekking op kinderen die via de hoofdvereniging werden geplaatst.

uithuisplaatsing totaal onverwacht. Het was voor hen een schokkende ervaring, want zij werden zonder enige voorbereiding of uitleg weggenomen uit hun vertrouwde omgeving. Vervolgens waren ze geheel overgeleverd aan voor hen onbekende mensen. Nog onverwachter kwam de opname voor de dertig oud-pupillen die iets was wijsgemaakt, bijvoorbeeld dat ze op vakantie zouden gaan. Die ontdekten op een later tijdstip dat ze niet naar huis terug zouden keren, maar dat hun vakantie zou worden gevolgd door een verblijf in een kindertehuis. Een aantal oud-pupillen wist ongeveer wat er ging gebeuren en drieënnegentig van hen zeiden het zich niet te herinneren. Ook de vraag wie de kinderen ophaalde of wegbracht komt aan de orde. Opnieuw zegt een groot gedeelte van de oud-pupillen er geen herinnering meer aan te hebben. In de praktijk waren er verschillende mogelijkheden, waarbij de meeste kinderen werden opgehaald door een voor hen onbekende burger, meestal iemand van de voogdijvereniging of de Voogdijraad. Bij veertig kinderen gold dat ze door hun eigen ouders of een familielid werden weggebracht. Maar een klein aantal kinderen kreeg de schrik van hun leven toen zij door geüniformeerde politieagenten met een overvalwagen werden opgehaald. Den Otter vermeldt dat er regelmatig al voor de uithuisplaatsing bemoeienissen met het gezin waren, maar dat dit vaak aan de betrokken kinderen voorbij ging: het ging over ze, maar er werd niet met ze gepraat (Den Otter, 1963, pp. 98-101). Dimmendaals bevindingen in haar studie naar de heropvoeding en behandeling in het doorgangshuis voor meisjes De Ranitz te Groningen sluiten hierbij aan. Ook deze meisjes werden vaak niet voorbereid op de plaatsing, werden vaak door vreemden opgehaald en kregen vaak geen gelegenheid om van hun familie afscheid te nemen (Dimmendaal, 1998, pp. 146-190).

In de loop van de jaren zestig groeide het idee dat deze gang van zaken het verloop van de behandeling geen goed deed. Diverse auteurs wezen op de traumatische gevolgen ervan en pleitten voor een goede voorbereiding van de uithuisplaatsing. Uit onderzoek naar de jaren zeventig bleek dat kinderen en ouders die wachtten op een plaats in de Helper Haven (zoals het doorgangshuis na 1965 heette) graag de instelling van te voren hadden willen bezoeken. Er was dus een groeiende behoefte aan een betere voorbereiding, en daaraan werd ook in toenemende mate voldaan (Dimmendaal, p. 147).

De democratisering in de jaren zestig en zeventig had ook invloed op de verhouding tussen professionals en cliënten binnen de kindbescherming. Het nu geïntroduceerde woord cliënt moest deze nieuwe verhouding uitdrukken, hoewel democratisering van de kindbescherming haar grens vond in de dwang die hoorde bij een maatregel van Kinderbescherming (Komen, 1999, p. 49). Toch vond men dat de hulpverlener idealiter naast de cliënt in plaats van tegenover of boven hem moest staan. De omarming van dit idee was mede het gevolg van de invloed van het Amerikaanse social casework, in de psychosociale hulpverlening in Nederland al snel na de Tweede Wereldoorlog populair en vanaf de jaren zestig ook in de kindbescherming. De daar betrokken kinderen en ouders dienden in beginsel meer zeggenschap te krijgen in het verloop van het hulpverleningsproces. De toenemende betekenis van kinderrechten en ouderrechten (Wiarda, 2011) bevorderde deze tendens en gaf er een juridisch fundament aan. Voortaan kregen ouders en kinderen meer inspraak in de adviezen die de Raad voor de Kinderbescherming uitbracht aan de rechtbank en de besluiten van de rechtbank leken vaker in lijn met wat de betrokkenen zelf wilden (Komen, 1999, p.49).

Hoewel gelijkwaardigheid en vrijwilligheid als belangrijke waarden binnen de hulpverlening op gespannen voet bleven staan met de juridische dwang die inherent is aan maatregelen van kindbescherming, werd het zonder enige informatie vooraf opnemen in een kindertehuis de uitzondering op de regel. Die regel was dat kinderen en hun ouders voortaan geïnformeerd moesten worden over de betekenis van de justitiële maatregel en indien maar enigszins mogelijk daarbij ook inspraak hebben. Zo werd in 1967 in de richtlijnen voor de onderzoekers en maatschappelijk werkers in de kindbescherming vastgelegd dat men serieuze aandacht aan de eigen mening van de betrokken ouders en kinderen diende te besteden (Komen, 1999, p. 50). Daarbij probeerde men in toenemende mate betrokkenen te motiveren voor de maatregel van kindbescherming. Men vond dat ook gedwongen hulpverlening niet zinvol en effectief kon zijn wanneer de cliënt niet mee wilde werken.

Voortaan werd het onvoorbereid uit huis plaatsen van een kind dus als ongewenst beschouwd en uit een studie van Jan van der Ploeg blijkt de praktijk

inderdaad te zijn veranderd (Van der Ploeg & Scholte, 1988).⁵⁵ Zijn onderzoek gaat onder meer in op het proces van opname in het tehuis. Hiervoor was volgens hem aan het einde van de jaren tachtig in vrijwel alle tehuizen veel aandacht. Er wordt niet alleen van tevoren over verteld, maar ook van tevoren kennisgemaakt. In bijna de helft van de tehuizen is zelfs sprake van meerdere bezoeken aan het tehuis voorafgaand aan de opname. Vindt er bij uitzondering toch geen bezoek vooraf plaats, dan hangt dit vaak samen met de aard de opname, bijvoorbeeld wanneer jongeren vanuit een crisissituatie in een opvangtehuis worden geplaatst. De meeste tehuizen streven er nu naar dat zowel de plaatsende instantie als de ouders aanwezig zijn bij de kennismakingsbezoeken. Men vertelt dan over de doelstelling van het tehuis en gaat meestal in op de motivatie van de jongere voor zijn of haar verblijf in het tehuis. In 1996 publiceerde Van der Ploeg samen met Scholte over onderzoek naar de zogenaamde BJ-centra, (semi)residentiële voorzieningen van de Stichting Bijzonder Jeugdwerk. Ongeveer een derde van de jongeren in deze centra zijn daar via een justitiële maatregel geplaatst. Ook deze jongeren maken meestal vooraf kennis met de instellingen waar ze naar toe zullen gaan, vaak tijdens meerdere bezoeken, , in de helft van de gevallen samen met hun ouders en bijna altijd in aanwezigheid van een voor de jongere bekende hulpverlener.

In 1983 publiceerde Knorth over een onderzoek naar de ervaringen van jongeren in kinderbeschermingstehuizen en ging daarbij specifiek in op hun beleving van de opnameprocedure (Knorth, 1983). In de jaren zeventig was er al redelijk wat aandacht voor het opnameproces, vooral voor het geven van voldoende informatie aan de jongeren. Of dit ook in de praktijk altijd gebeurde was niet duidelijk (Knorth, 1983, pp. 10-11). Uit de zes publicaties die daar wel op ingingen blijkt dat een kennismakingsbezoek vooraf van de jongeren gebruikelijk was. Van de jongeren met wie in dit onderzoek is gesproken was bij de voorbereiding op de plaatsing met een kleine zestig procent van de jongeren gesproken over ten minste één alternatief. Zeventig procent van hen vond dat er ruimte was om hun eigen mening kenbaar te maken, wat niet per definitie betekent dat hiermee ook rekening werd gehouden. In de meeste gevallen was het een vertegenwoordiger van de (gezins)voogdij- of

⁵⁵ De centrale vraag in dit onderzoek was hoe de residentiële centra voor jeugdigen met psychosociale (gedrags)problemen vorm gaven aan hun pedagogische opdracht.

maatschappelijk werkinstelling die de jongere voorlichtte over het op handen zijnde verblijf in een tehuis. Overigens was de helft van de jongeren niet tevreden over de geboden informatie. Een kennismakingsgesprek was dus geen garantie dat de betrokken jongeren zich een duidelijk beeld konden vormen van de gang van zaken in het tehuis. Jongeren die werden geplaatst in een relatief zware setting of in een meer traditioneel tehuis hadden de grootste kans van tevoren onvoldoende informatie te krijgen. De meeste informatie betrof de tehuisregels en de gang van zaken rond de opname zelf. Maar ze kregen meestal geen helderheid over de duur van de plaatsing. Wellicht wilde men die ook niet geven (Knorth, 1983, pp. 215, 217).

Voor een latere periode, vanaf de tweede helft van de jaren negentig, onderzocht Jorien Meerdink de mening en beleving van kinderen uit drie instellingen voor (semi)residentiële hulpverlening en besteedde daarbij ook aandacht aan het proces van plaatsing.⁵⁶ Haar onderzoek laat zien dat er ook in die jaren nog veel onduidelijk bleef voor de betrokken kinderen. Zij hadden vaak geen duidelijk idee over de reden waarom zij uit huis werden geplaatst en vertellen erover alsof die plaatsing uit de lucht is komen vallen (kinderen boven de twaalf jaar werden wel vaker voorbereid op de plaatsing). Dat is in het licht van de hierboven geschetste gewenste wijzigingen in het opnamebeleid opmerkelijk. Veel kinderen zochten de oorzaak van de problemen die leidden tot de plaatsing in een instelling bij zichzelf en noemden daarom gedragsproblemen. Hier lijkt een samenhang te bestaan met de toenemende aanpak via behandelingsplannen, waarbij de aangegeven noodzakelijke behandeling van een gedragsprobleem een gediagnosticeerd gedragsprobleem impliceert. De geïnterviewde kinderen werden weinig betrokken bij de plaatsing en de helft was het er op het moment van plaatsing niet mee eens. Slechts enkele kinderen vonden dat zij keuzemogelijkheden hadden met betrekking tot de plaatsing. Verder wisten de kinderen meestal niet wat de observatie of behandeling inhield, welke hulpverleners erbij betrokken zouden zijn, met welk doel ze in het tehuis werden opgenomen en op welke termijn ze weer zouden kunnen vertrekken. Eén specifieke groep kinderen gaf te kennen uitgesproken opgelucht te zijn door de uithuisplaatsing, namelijk meisjes met een voorgeschiedenis van seksueel geweld. Uit

⁵⁶ Meerdink, *'Weet u hoe het in een groep is?'* (reeks van drie boekjes waarin de resultaten van dit onderzoek voor breder publiek toegankelijk werden gemaakt). Een wetenschappelijke versie vormen de twee onderzoeksverslagen Meerdink, 1997 en Meerdink, 1998.

de interviewfragmenten blijkt dat zij zich veilig voelen in de instelling waar ze werden geplaatst, bijvoorbeeld omdat het ver van huis was of omdat de dader niet wist waar ze verbleven. Volgens Van der Ploeg en Scholte, die ook onderzoek deden naar de jaren negentig (Van der Ploeg & Scholte, 1996), maakten de meeste jeugdigen wel vooraf kennis met de instellingen waar ze naartoe gingen. Slechts 9,8% had niet vooraf een bezoek kunnen brengen aan de instellingen en 43,2% van de jeugdigen bezochten de instelling meerdere malen voorafgaand aan de opname. Bij een meerderheid van 55,4% waren de ouders daarbij aanwezig en meestal, bij 84,2%, was er een hulpverlener bij.

Uit onderzoek dat is uitgevoerd vanaf de jaren negentig komt echter naar voren dat de zorgtoewijzing bij een uithuisplaatsing in de praktijk vaak niet plaatsvindt zoals van tevoren is gepland (Knorth, 2004). Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld plaatsgebrek (Van der Laan, Verwers, & Essers, 1992) en wachtlijsten (Knorth & Woensel, 2000; Van den Berg, Knorth, & Noom, 2004). Zo komt het voor dat sommige jeugdigen, onder andere door de bij hen aanwezige meervoudige problematiek, worden afgewezen door residentiële instellingen (Van den Berg et al., 2004). Ook laat onderzoek zien dat uithuisplaatsingen niet altijd plaatsvinden op basis van de behoeften van de jeugdigen (Bergh, 1991; Knorth, 1995). Er blijkt regelmatig informatie te ontbreken om te komen tot een gefundeerd oordeel over het wel of niet opnemen van jeugdigen (Bergh, 1991; Dubbeldam, Stapper, & Knorth, 1994).

In recenter onderzoek is door Van der Vlucht en De Jong (2005) gekeken naar de ervaring van honderdtweënvijftig jongeren met de hulpverlening in vier justitiële jeugdinrichtingen. Iets minder dan de helft van de jongeren blijkt de plaatsing in de jeugdinrichting terecht te vinden. Ongeveer twee derde van de groep jongeren is van mening dat plaatsing in de inrichting voorkomen had kunnen worden. Ze hadden behoefte aan iemand die hen eerder uit de (thuis)situatie had gehaald en de problemen thuis oploste. Ook hadden ze behoefte aan iemand die hen leert beter om te gaan met problemen en hun sociale vaardigheden bijbrengt. Volgens deze jongeren vormden vooral problemen en conflicten in de thuis- en leefsituatie, pedagogische onbekwaamheid van ouders, (dreiging met) mishandeling en seksueel misbruik, en omgang met verkeerde vrienden de aanleiding voor hun problematische gedrag. Voor wat betreft de ervaren steun en hulp door de jongeren konden drie subgroepen worden

onderscheiden: een groep die hulp en steun heeft gekregen, maar die niet altijd gemotiveerd is of voortijdig afhaakt; jongeren die wel hulp willen, maar deze niet hebben gekregen; en jongeren die twijfelen over de effectiviteit van eerdere hulp, de verantwoordelijkheid voor verandering eerder bij zichzelf leggen en geen vertrouwen hebben in hulpverlening.

De ontvangst in het tehuis of in een pleeggezin

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe kinderen werden ontvangen in het tehuis of in het pleeggezin. Uit de interviews met oud-pupillen uit de onderzoeken van Servatius (1949) en van Alten (1957) bleek dat de voogdijvereniging waarop deze onderzoeken betrekking hadden de kinderen meestal in pleeggezinnen liet opvoeden. Voorafgaand daaraan werden de meeste kinderen overigens eerst voor enige tijd in een tehuis opgenomen. Van daaruit werd dan een pleeggezin voor hen gezocht. Voor de jaren veertig en vijftig kunnen we ervan uit gaan dat de meeste voogdijkinderen minstens enige tijd in een tehuis doorbrachten. Ook als een plaatsing vastliep werden kinderen soms opnieuw tijdelijk in een tehuis ondergebracht.

Alten beschreef hoe het plaatsen van kinderen via een gemachtigde gebeurde. Deze was een persoonlijk vertegenwoordiger van het bestuur in de woonplaats van het pleeggezin. Gemachtigden kwamen uit de hogere standen, het waren notarissen, predikanten, onderwijzers of hun vrouwen. Zij onderhielden persoonlijk contact met het gezin en de pupil en waren een tussenpersoon tussen het bestuur van de vereniging en het pleeggezin. De gemachtigde speelde een belangrijke rol bij de plaatsing, want hij of zij zocht gezinnen die kinderen op wilden nemen. Deze aanpak, nog gebruikelijk in de jaren veertig en vijftig, kwam overeen met die in het prille begin van de Kinderbescherming, halverwege de negentiende eeuw (Dekker, 1985). Een ervaring die de meeste pleegkinderen hadden was het gevoel er niet helemaal bij te horen, zowel in de dorpsgemeenschap als in het pleeggezin. Voogdijkinderen werden over het algemeen gezien als een aparte groep kinderen. Dit werd soms versterkt wanneer een erg actieve gemachtigde veel kinderen wist te plaatsen in een bepaalde streek. De kinderen waren ‘die stumpers van de dominee of schoolmeester’ en werden ‘bestedelingen’ genoemd (Alten, 1957, pp. 38-50). Omdat kinderen zoals gezegd vaak zonder enige

voorbereiding uit huis werden geplaatst en daardoor vaak van het ene op het andere moment waren overgeleverd aan hen onbekende mensen, voelden ze zich vaak machteloos ten opzichte van de mensen die over hen beschikten (Den Otter, 1963, p.132).

In 1959 bracht de werkgroep gestichtsdifferentiatie haar rapport *Verzorging en opvoeding in kindertehuizen* uit, doorgaans bekend onder de naam van haar voorzitter als 'het rapport-Koekebakker' (1959). De werkgroep had tot doel het bestuderen van de methodiek van de inrichtingen voor kinderbescherming om zo te komen tot een betere wetenschappelijke fundering van het werk. De werkgroep keek naar verzorgende, medische en pedagogische aspecten van het werk, naar organisatorische kwesties en naar de inschakeling in de heropvoeding van deskundigen zoals psychiaters of psychologen. Men wilde op basis van de uitkomsten van het onderzoek adviezen geven voor differentiatie van de verschillende instellingen voor kinderbescherming. Het onderzoek liet echter zien dat van een weldoordachte methodiek op basis van pedagogische uitgangspunten nog amper sprake was. Zelfs de dagelijkse verzorging liet te wensen over (Koekebakker, 1959, p. 228). In een hoofdstuk over factoren die een doelmatige gestichtsdifferentiatie blokkeerden schreef D.Q.R. Mulock Houwer over de ontvangst van de pupil in de inrichting (Koekebakker, 1959, p. 229). Weinig inrichtingen besteedden daar aandacht aan. Meestal werd de nieuwe pupil ineens bij de groep gebracht. Bij uitzondering kreeg wel de groepsverzorger van de directie te horen dat er een nieuwe pupil kwam en werd de verzorger gevraagd 'bij binnenkomst van dit kind eerst apart kennis te komen maken' (Koekebakker, 1959, p. 229). Blijkbaar waren dus niet alleen het kind, maar meestal ook de groepsleiders niet op de hoogte van de komst van een nieuw kind en werd dat niet als belangrijk gezien. Uit interviews met groepsopvoeders kwam, aldus Mulock Houwer, naar voren dat de groepsopvoeders van mening waren dat kinderen te snel aansluiting bij de groep vonden en 'slechte soortgenoten' opzochten. Men wilde daarom eigenlijk liever niet te veel groepscohesie en snelle integratie van nieuwe pupillen. Daaraan waren immers gedragsrisico's verbonden.

Voor meisjes van het doorgangshuis in Groningen was de ontvangst vaak overdonderend. Veel meisjes waren angstig, verdrietig en gespannen. Daar kwam bij dat

veel meisjes boos en verontwaardigd waren over deze vrijheidsberovende opname (Dimmendaal, 1998, pp. 147, 150-153). Een van de belangrijkste elementen van de opname was vanaf 1946 de medische keuring: een poliklinische keuring door een psychiater en een lichamelijk onderzoek door een huisarts. Lengte en gewicht werden vastgesteld. Daarnaast werden meisjes die bijvoorbeeld van seksueel wangedrag werden verdacht gecontroleerd op een eventuele zwangerschap en op geslachtsziektes. Vóór dit lichamelijke onderzoek werden de meisjes geschrobd, geboend en ontdaan van ongedierte. In deze tijd waren de opgenomen meisjes vaak ernstig vervuild⁵⁷, maar in de jaren zestig kwam dit nog maar zelden voor. Na het bad kregen de meisjes nieuwe kleren. Vaak, zo schrijft Dimmendaal, werden kinderen bij binnenkomst in half open of gesloten inrichtingen in de jaren veertig en vijftig geïsoleerd, om medische redenen (had de nieuwe pupil geen besmettelijke ziektes?) en omdat men van deze isolatieperiode gebruikmaakte om het kind te observeren (Dimmendaal, 1998, pp.146-150).

Jongeren hadden, zoals we zagen, vanaf de jaren tachtig meestal van tevoren een kennismakingsbezoek afgelegd. Toch vond twee derde van de jongeren die Knorth interviewde dat zij op de dag van de opname zelf meer aandacht hadden gekregen (Knorth, 1983, p. 216). Ook volgens Van der Ploeg en Scholte (1988) kreeg het opnameproces in vrijwel alle tehuizen veel aandacht. Bijna altijd heeft de jongere vooraf kennisgemaakt, in bijna de helft van de tehuizen met meerdere bezoeken aan het tehuis. Uitzondering vormen crisisopnamen in een opvangtehuis: dan is daarvoor meestal geen tijd en gelegenheid. De meeste tehuizen streefden er naar dat zowel de plaatsende instantie als de ouders – indien mogelijk en wenselijk – aanwezig waren bij de kennismakingsbezoeken. Men gaf dan uitleg over de doelstelling van het tehuis en ging meestal in op de – al dan niet aanwezige – motivatie van de jongere voor zijn of haar verblijf in het tehuis (Knorth, 1983, p.216).

Van der Ploeg en Scholte (1988) besteedden eind jaren tachtig ook aandacht aan enkele kenmerken van het tehuis waarin de jongeren werden ondergebracht, te weten zogeheten algemeen voorwaarden scheppende variabelen, zoals de gemiddelde bezetting van de tehuizen, de gemiddelde verblijfsduur, de medewerkers, de ligging en

⁵⁷ Overwater stelde overigens in 1955, bij het vieren van vijftig jaren Kinderwetten, dat tegenwoordig ‘de gevallen van ernstige stoffelijke verwaarlozing in de minderheid’ zijn, Overwater (1955, pp. 15-23).

bereikbaarheid van het tehuis en de interne voorzieningen. De gemiddelde bezetting was vijftien jeugdigen per tehuis, maar de spreiding over alle tehuizen was groot. Zo waren er vier tehuizen met slechts tien pupillen maar ook vier tehuizen met meer dan honderdvijftig pupillen. De meeste tehuizen werden ingedeeld in de categorieën 25-50 en 50-100 jeugdigen, beide rond de 30% van alle tehuizen. Kleinere en grotere tehuizen maakten beide 20% van de tehuizen uit. De gemiddelde verblijfsduur was 14,5 maanden met een spreiding van ongeveer 8 maanden. Wat betreft de medewerkers was er gemiddeld één opvoeder beschikbaar op drie jeugdigen en beschikte elk tehuis gemiddeld over één psycholoog en één pedagoog. Overigens waren er ook tehuizen die maar één van beide of geen van beide in dienst hebben.

De ligging en bereikbaarheid van de tehuizen waar de jongeren werden opgenomen was in de jaren tachtig onvergelykbaar met wat tot ver in de 20ste eeuw gebruikelijk was, namelijk dat tehuizen ver van de bewoonde wereld lagen. Nu bevonden de meeste tehuizen zich in de grote stad of in een provinciestad (62,7%). Daar kwam nog bij dat vijftientig kleinschalige tehuizen gevestigd waren in eengezinswoningen in een wijk. Het beleid was er al jaren op gericht isolement van tehuizen te vermijden en dat weerspiegelde zich in een althans ruimtelijk meer in de samenleving geïntegreerde jeugdzorg. Kijkend naar de contactmogelijkheden van tehuizen, geoperationaliseerd in 'winkels op loopafstand' en 'uitgaansgelegenheid op loopafstand', kwamen de auteurs tot de conclusie dat de meerderheid van de tehuizen in dat opzicht niet in een geïsoleerde positie verkeerde. Ongeveer een vijfde van de tehuizen liep wel het risico van isolement, maar dan ging het vooral om al langer bestaande tehuizen die in de eerste helft van de twintigste eeuw, of zelfs al eerder, gebouwd waren. Als laatste keken Van der Ploeg en Scholte naar interne voorzieningen, waarmee zij bedoelden of een jongere in een tehuis over een eigen kamer beschikte of niet. In 83% van de tehuizen beschikten de jongeren in de tweede helft van de jaren tachtig over een eigen kamer, terwijl 17% een kamer met één of meer anderen deelde. Een groepsruimte, het woonvertrek voor overdag, was aanwezig in bijna alle, namelijk 95% van de tehuizen (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 77-80).

De rol van de voogdij- of gezinsvoogdijvereniging bij de kennismaking met de inrichting of het pleeggezin

Van de kinderen die geplaatst werden in een tehuis of bij een pleeggezin bleef de voogdij vaak bij een (gezins)voogdijvereniging. Hielden de verenigingen dan contact met de door hen geplaatste kinderen? We zagen bij het onderzoek van Alten al dat een gemachtigde vanuit de vereniging contact onderhield met het geplaatste kind. Hoe dit contact eruitzag was afhankelijk van de persoon van de gemachtigde. Meestal werd er met de pleegouders over het kind gepraat. De gemachtigde als vertrouwenspersoon voor de kinderen kwam weinig voor en kinderen hadden eerder de indruk dat ze gecontroleerd werden (Alten, 1957, p. 78). Van de honderd zestig oud-pupillen waren er daarom slechts dertien die positief oordeelden over de rol van de gemachtigde (Alten, 1957, p. 76). In een latere periode, in de jaren tachtig en negentig, bij het vrijwel verdwijnen van vrijwilligers uit de kinderbescherming, waren het vooral maatschappelijk werkers of hulpverleners vanuit de (gezins)voogdijvereniging die een rol speelden bij de kennismaking van de jongeren in de inrichting (Knorth, 1983; Van der Ploeg & Scholte, 1988; Van der Ploeg & Scholte, 1996).

De dagelijkse gang van zaken in een tehuis

Via de thema's dagindeling, het leven in groepen, de omgang met regels en straf, behandeling, de mogelijkheid tot melden van klachten en het vertrek wordt een beeld gegeven van de dagelijkse gang van zaken in een tehuis.

Dagindeling

De opvoeding in de tehuizen werd aanvankelijk gekenmerkt door uniformiteit. Hoewel het besef groeide dat het belangrijk was om tegemoet te komen aan de individuele behoeften van een kind was dit in de jaren veertig en vijftig geen praktijk. Vooral de combinatie van grote groepen en weinig personeel maakte het bijkans onmogelijk om op individuele behoeften van kinderen in te spelen. Dit is terug te vinden in de wijze waarop de dagen werden ingedeeld. Er was sprake van een uniforme dagindeling die doet denken aan de beginperiode van de tehuisopvoeding (Dekker, 1985; Groenveld, Dekker & Willemse, 1997). Iedereen deed dezelfde dingen op hetzelfde moment. Naast

de dagelijkse dingen waren dat ook kerkbezoek en de verplichte gezamenlijke wandelingen. Er was weinig ruimte voor spel en ontspanning voor de groep en voor het individu al helemaal niet (Koekebakker, 1959; Den Otter, 1963). Deze uniformiteit werd versterkt door de onpersoonlijke omstandigheden waarin de kinderen moesten leven. Zo waren er in verreweg de meeste inrichtingen slaapzalen, al waren er ook uitzonderingen, zoals bij de Heldring-stichtingen, waar om morele en pedagogische redenen afzonderlijke slaappleaatsen waren gecreëerd (Dubois, 2010). Slechts in drie inrichtingen konden deze slaapzalen volgens de onderzoekers van de werkgroep Koekebakker gezellig genoemd worden en een ‘eigen kastje op de slaapzaal is uitzondering’ (Koekebakker, 1959, p.50). Bij zeven instellingen was wel een kastje, maar slechts bij drie daarvan was het bedoeld voor persoonlijke bezittingen. Bij de meeste slaapzalen was er een controleluikje of kijkgaatje waardoor de leiding ’s nachts toezicht hield. Wel waren er inrichtingen waarin men zei deze niet te gebruiken omdat men niet wilde dat de kinderen zich bespied zouden voelen. Verder werd het eten vaak klaargemaakt in centrale keukens en at iedereen op hetzelfde tijdstip.

In het rapport-Koekebakker wordt uitgebreid op het eten in de inrichtingen ingegaan. De eetsituatie werd in elf instellingen positief gewaardeerd en in zes negatief. Daartoe keek men naar het eten zelf (smakelijk, aantrekkelijk?), regels rond het eten (zelf mogen bedienen, tussen de maaltijden door naar de keuken mogen gaan om iets te halen), tafelmanieren en dergelijke, verdeling van de maaltijden over de dag, de tijd die voor de maaltijd werd uitgetrokken (meestal een half uur) en de ‘relaxatiemogelijkheid’ na de maaltijd. Men keek ook naar de gezondheidsaspecten van de voeding en was daarover kritisch. Het voedsel was te vaak te weinig en niet gezond genoeg. Vooral voor de wat oudere kinderen, met name meisjes, was het onvoldoende calorierijk. Toch waren de oudere meisjes vaak te zwaar omdat zij te weinig lichaamsbeweging kregen. Er waren ook eiwit- en dierlijkvet-tekorten en slechts tien procent van de onderzochte kinderen dronk voldoende melk. Uit afname van bloedmonsters bleek dat bijna de helft van alle kinderen te weinig vitamine C binnen kreeg (Koekebakker, 1959, pp. 446-448).

De situatie van vlak na de oorlog zoals beschreven door Dimmendaal is vergelijkbaar met wat in het rapport-Koekebakker en de interviews met oud-pupillen over de dagelijkse gang van zaken naar voren komt. Controle en gebrek aan privacy

overheersten. Er was sprake van een uniforme indeling van de dag en de week en meisjes konden zich niet aan de groep onttrekken. Opstaan, aankleden, eten en werken: alles werd op hetzelfde tijdstip en binnen dezelfde groep gedaan en op zondag ging het in rijen van twee naar de kerk waar twee aparte banken op de meisjes wachtten. Alle correspondentie werd gecontroleerd om de meisjes op het goede pad te krijgen en voor te bereiden op een bestaan als dienstbode. Daartoe leerden zij vooral huishoudelijk werk (Dimmendaal, 1998, pp. 192-193). In de loop van de jaren zestig ging dit langzaam veranderen. Het regime werd, onder leiding van een nieuwe directrice, soepeler. De uniforme gestichtskleding verdween, bezoeksregelingen versoepelden en men ging niet meer in rijen naar de kerk. Geleidelijk aan werd de geslotenheid doorbroken. De meisjes kregen meer verantwoordelijkheid en mochten zich ook zo nu en dan zelfstandig buiten de inrichting bewegen, bijvoorbeeld voor werk buitenshuis (Dimmendaal, 1998, pp. 194-196).

In de loop van de jaren tachtig kwam er ruimte voor een meer individuele dagindeling. Maar er bleven grote verschillen. Opvang- of observatiehuizen, met relatief de meest problematische jongeren, behielden een opvoedingsregime gekenmerkt door veel uniformiteit, weinig zelfstandigheid en ruimte voor eigen beslissingen (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 226-228). Zulke verschillen met betrekking tot de mate van uniformiteit bleken ook uit hun onderzoek uit 1996.

Het leven in groepen

Aanvankelijk waren groepsleiders vooral ongeschoolde medewerkers – het begon in de kinderbescherming met gepasporteerde militairen en ongediplomeerde leden van katholieke congregaties (Dekker, 1985; Dekker, 2001; Groenveld et al., 1997) – die soms alleen voor een groep van meer dan twintig kinderen moesten zorgen. Het gebrek aan groepsleiders, en ook wel aan ruimte, zorgde ervoor dat de meeste activiteiten als groep gedaan werden. Kinderzorg Rotterdam, de vereniging die de voogdijkinderen plaatste waarover Den Otter schreef, plaatste kinderen voornamelijk in drie grote inrichtingen, één in de stad en twee buiten de stad, en behoorlijk geïsoleerd. De grootte van de groepen in deze tehuizen lag tussen de twintig en dertig kinderen die verzorgd en opgevoed moesten worden door één leid(st)er. Er waren instellingen met horizontale

groepen – met kinderen van dezelfde leeftijd – waarbij eens in de twee jaar het kind naar een volgende groep en leid(st)er ging, en instellingen met verticale groepen. Deze laatste vorm, in de beginjaren van de kindbescherming algemeen gebruikelijk, werd bekritiseerd in het onderzoeksverslag van de werkgroep-Koekebakker. Met dit soort groepen, waarin kinderen van verschillende leeftijden bij elkaar werden geplaatst, probeerde men een meer gezinsachtige omgeving te creëren en zo het afwezige gezin te imiteren.⁵⁸ In de praktijk was ook hier het personeelstekort spelbreker. Mulock Houwer schrijft dat in zulke huiselijkheid nastrevende inrichtingen ‘baby’s en kleuters aan de lopende band door een 16-jarige overbelaste pupil met eten [werden] volgepropt’. De andere kinderen wachtten ‘als hongerige spreeuwen in de zandbak [...] hun beurt [...] af’ (Rapport Koekebakker, 1959, p. 208). Het kwam vaak voor dat oudere kinderen veel verzorgingstaken toebedeeld kregen. Jongere en oudere kinderen kwamen hierdoor volgens Koekebakker tekort. Ook privacy was er nauwelijks: zelfs waren de slaapruintes vaak overdag op slot zodat er voor de kinderen weinig mogelijkheid was om even alleen te zijn (Koekebakker, 1959, p.103). Vanaf de jaren zeventig werden de groepen kleiner – tot circa tien – en kregen de kinderen per groep te maken met meer groepsleiders – zo’n vijf (Van der Ploeg, 2000). In ieder geval wat betreft de grootte gingen deze groepen nu lijken op een – fors – gezin. In de jaren negentig beoordeelden jongeren het groepsklimaat in de groep volgens Van der Ploeg en Scholte als ‘gemiddeld licht positief’. Deze jongeren verbleven gemiddeld 13,2 maanden in de instelling, maar achter dit cijfer gaat een grote spreiding schuil. Bijna een derde verbleef er ongeveer twee jaar, terwijl een kwart veel eerder vertrok. Tijdens deze verblijfsduur werd een deel van de jongeren, tussen de 16 en 20%, binnen de instelling nog overgeplaatst naar een andere groep. De groepsleiding – niet de jongeren zelf – werd gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de relaties die jongeren met groepsgenoten hadden. Van de helft werd gezegd dat zij ‘goede relaties’ hadden, terwijl 36% zogeheten ‘gaat wel’ relaties had. Erg goede relaties had 5% en slechte tot erg slechte relaties golden voor 9% (Van der Ploeg & Scholte, 1996).

⁵⁸ Al omstreeks 1900 bekritiseerde Klootsema deze volgens hem tot mislukken gedoemde poging om in een tehuis het gezin na te bootsen. Volgens hem moest tehuisopvoeding ook echt tehuisopvoeding zijn. Eerder was, onder meer in Frankrijk met het Duitse Rauhe Haus uit 1833, het Franse Mettray uit 1839 en Nederlandsch Mettray uit 1851 geprobeerd de tehuisopvoeding *family proof* te maken (Dekker, 2011).

Omgang met regels en straf

Residentiële instellingen werden en worden gekenmerkt door een regiem van regels en, bij instellingen voor intensieve behandeling van vaak in meerderheid strafrechtelijk geplaatste kinderen, straffen. Was er binnen dat regiem van regels en straf in de periode 1945-2010 ruimte voor enige zelfstandigheid en eigen beslissingsruimte van kinderen, immers heropvoedingsdoelen? Het rapport van Servatius (1949) laat klachten zien over het hard moeten werken en over de hardhandigheid en de onredelijke strengheid van de directie van het kindertehuis. M.b.t. tot pleegkinderen bleek dat zij zich niet in het pleeggezin opgenomen voelden en dat er verborgen kinderleed bestond. Servatius nam deze klachten overigens niet serieus. Hij probeerde enkele van deze grieven ‘met een korte opmerking [...] recht te zetten’ (Servatius 1949, p.63). Volgens hem ging alles wel volgens de regels. Het harde werken bij pleegouders hoefde volgens hem ‘liefdevolle en verstandige verzorging’ niet in de weg te staan.

Terwijl de nadruk op regels in de jaren zeventig sterk verminderde (Knorth, 1983), kwam er eind jaren tachtig in de tehuizen weer meer aandacht voor het moeten navolgen van regels op straffe van sancties. Vrijwel geen enkel tehuis liet het overtreden van huisregels of het vertonen van wangedrag ongemerkt passeren. De meeste tehuizen (88%) zeiden wel sancties toe te snijden op de situatie van de jongere en niet volgens een standaardprocedure toe te passen (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 82-83). Midden jaren negentig veranderde deze nieuwe nadruk op sancties en regels. Volgens onderzoek van Van der Ploeg en Scholte kregen jeugdigen meer zelfstandigheid, werd hun dagindeling minder uniform en werden de bestaande regels minder streng toegepast (Van der Ploeg & Scholte, 1996, p.65). Beslissingen over verlof, uitgaan, bezoek en vrijetijdsbesteding werden volgens deze onderzoekers meestal genomen door pupillen en leiding samen, in het kader van het aanleren van het nemen van beslissingen en het ontwikkelen van zelfstandigheid. Dit gold niet voor beslissingen rond opname en ontslag of huisregels: deze waren voorbehouden aan de leiding van het tehuis (Van der Ploeg & Scholte, 1996, pp. 86-87).

Klachten over regels, sancties of incidenten kwamen in eerdere perioden, zoals we zagen, voornamelijk naar buiten in de onderzoeken naar ex-pupillen, dus na afloop

van het verblijf in een pleeggezin of tehuis. Vanaf het einde van de jaren tachtig werden als gevolg van wettelijke verplichtingen – zie verder het gedeelte over inspectie en toezicht – klachtenregelingen en klachtencommissies ingesteld. Voor de recente periode is nader inzicht in de aanwezigheid van mogelijkheden tot melden en van klachtenprocedures verkregen via de historische survey. De informanten werd gevraagd om informatie te geven over meldingsmogelijkheden, meldingsprocedures en de aanwezigheid van klachtenprocedures in de instellingen en daarbij zo ver mogelijk in de tijd terug te kijken. De vragen zijn afgeleid uit deelvraag 8 uit de startnotitie (Hoe is gereageerd op signalen van ontevredenheid van kinderen en bij wie konden zij met hun zorgen terecht?). Van de respondenten gaven er tweehonderdachtentwintig (64,4%) aan dat er meldingsmogelijkheden zijn voor medewerkers, honderdeenzeventig respondenten (48,3%) gaven aan dat er meldingsmogelijkheden voor jeugdigen waren, en honderdeenzeestig (45,5%) dat er meldingsmogelijkheden voor ouders waren. Een klein percentage van 9,3% wist niet of er een meldingsmogelijkheid was voor een van deze drie doelgroepen. Dit waren vooral praktijkwerkers. Overigens was het de meeste respondenten (73%) niet bekend vanaf wanneer dit beleid was ingevoerd. De meesten (69,8%) gaven antwoord op de vraag over de aanwezigheid van een meldingsprocedure binnen de instelling; 37% antwoordde dat er een meldingsprocedure aanwezig was, 31% dat men dit niet wist, en 1,7% dat men zeker wist dat zo'n meldingsprocedure niet aanwezig was.

Behandeling

De rode draad in de geschiedenis van de behandeling binnen de tehuizen voor kinderbescherming en jeugdzorg is er een van vooral verzorgen en opvoeden naar behandelen. Verzorgende opvoeders werden hulpverleners en kinderen die verzorging nodig hadden werden kinderen met een gediagnosticeerd probleem en een behandelingsplan.

Het was aanvankelijk dus vooral opvang en verzorging. De onderzoekers van het rapport-Koekebakker definiëren verzorging als het geheel van materiële en sociale voorzieningen. Volgens hen liet individueel afgestemde verzorging veel te wensen over. De dagelijkse verzorging was veelal een routine aangelegenheid. Kinderen stonden op

een bepaalde tijd op, dan volgde wassen, aankleden en ontbijt. Er was in de meeste tehuizen voor vrijwel alle kinderen sprake van een uniform dagprogramma (soms kregen sommige kinderen een ietwat aangepast programma of mochten een aantal helpen met bepaalde klusjes). Voor sommige tehuizen werd gesproken van een ‘kazerne-patroon’. Als er naast verzorging al heropvoeding was, dan bestond er bij zestien van de twintig algemene inrichtingen ‘geen pedagogisch verantwoorde formulering van methode en middelen’. Voor de vier onderzochte vakgestichten waren wel pedagogische methoden geformuleerd, maar daarvan was in de praktijk niets terug te vinden. Ook in inrichtingen voor debielen in twee onderzochte inrichtingen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen was weliswaar in theorie sprake van heropvoeding op orthopedagogische beginselen, maar kwam volgens Mulock Houwer de praktijk niet overeen met deze theorie (Rapport Koekebakker, 1959, p. 228).

Was er al nauwelijks methodische heropvoeding, behandeling kwam überhaupt niet voor. Zo speelden ideeën over het therapeutisch hanteren van groepen (waarbij de namen van auteurs als Slavson, Redl of Burmeister werden genoemd) niet of nauwelijks een rol bij de onderzochte inrichtingen. De indeling van de groepen was vooral traditioneel bepaald, en niet gebaseerd op pedagogische overwegingen. De grootte van de groepen varieerde van zeventien tot achtendertig kinderen per groep. De meeste groepen waren horizontaal ingedeeld. In een aantal inrichtingen waren verticale groepen te vinden (Rapport Koekebakker, 1959, pp. 446-448). Een uitzondering op deze regel van nauwelijks behandeling vormde de inbreng van psychiaters en, schoorvoetend, psychologen.

Een voorbeeld van de geringe individuele benadering toont Den Otter voor begin jaren zestig. In de inrichtingen waar de pupillen die zijn onderzocht werden geplaatst, werd iedereen volgens hetzelfde stramien grootgebracht en bij verandering van aanpak, zoals bij een overplaatsing, werd deze verandering niet gemotiveerd vanuit kennis over het kind. Althans, er was in de door Den Otter bestudeerde dossiers geen individueel behandelplan te vinden. Trouwens, van de tweehonderdvierennegentig door haar bestudeerde kinderen bestond bij voogdijaanvaarding slechts over zesendertig kinderen een rapport. Er was wel het rapport waarop de rechter zijn beslissing tot uithuisplaatsing had gebaseerd, maar dat ging vooral over de thuissituatie en niet over het kind zelf. In

de periode van voogdij werd over drieënzeventig kinderen een rapport gemaakt, waarvan zesendertig na een psychologisch of psychiatrisch onderzoek (Den Otter, 1963, paragraaf 8).

Aan het eind van de jaren tachtig en in de jaren negentig zag de situatie er heel anders uit. Van der Ploeg et al. (1988) laten zien dat behandeling in het tehuis nu centraal stond. Hierdoor werd het onderscheid met een (pleeg-)gezin, waarbinnen wel verzorging en opvoeding, maar niet behandeling centraal stond, steeds groter. In deze periode werkte volgens de onderzoekers de meerderheid van de tehuizen met een individueel behandelingsplan. In de meeste gevallen maakte specialistische hulp deel uit van dit behandelingsplan. Daar kwam bij dat er in bijna alle tehuizen, namelijk 90%, wekelijks contact bestond tussen de groepsleiding en de staf van deskundigen, onder wie pedagogen en psychologen. Ook keken de auteurs naar het aantal tehuizen dat één of meer diagnostische instrumenten gebruikt. Het bleek dat de meeste tehuizen op systematische wijze probeerden te behandelen; wel gebruikte niet meer dan de helft regelmatig de expertise van een psycholoog of pedagoog; bijna een derde hanteerde in het geheel geen diagnostisch instrumentarium (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 83-86, 91).

De onderzoekers keken ook naar de mogelijke samenhang tussen de methodiekenmerken van de behandeling en kenmerken van de jeugdigen, zoals leeftijd, sekse en de wijze van plaatsing. Ten aanzien van de leeftijd van de pupillen bleek dat hoe ouder zij waren, hoe minder uniform de dagindeling was, hoe meer ze zelf mochten beslissen en hoe minder hun ouders bij de behandeling betrokken werden. Ten aanzien van de sekse werd geconcludeerd dat voor jongens vaak een meer uniforme dagindeling gold en dat sancties eerder bij hen werden toegepast dan bij meisjes. Met betrekking tot de wijze van plaatsing bleek dat bij jeugdigen die via een justitiële maatregel waren geplaatst de ouders minder vaak bij de behandeling werden ingeschakeld en sancties eerder werden toegepast dan bij kinderen zonder zo'n maatregel. Kortom, jeugdigen met veel gedragsproblemen werden meestal strakker behandeld, met minder zelfstandigheid, meer uniformiteit en meer sancties, en jongeren uit problematische gezinnen kregen eveneens een strakkere aanpak met minder inschakeling van hun ouders bij de behandeling. Van der Ploeg en Scholte keken naar de behandeling in de

tehuizen vanuit een zestal zogeheten basisdoelstellingen, namelijk het verbeteren van probleemgedrag, het optimaliseren van de relatie met thuis, het scheppen van een klimaat van basisveiligheid, het versterken van intrapsychisch functioneren, het verbeteren van de sociale competentie en het verschaffen van materiële en fysieke basisverzorging. Uit hun onderzoek bleek dat het scheppen van een klimaat van basisveiligheid en het verbeteren van intrapsychisch functioneren de meeste nadruk kregen en verbeteren van probleemgedrag en het optimaliseren van de relatie met thuis minder (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 219-222).

In hun acht jaar later gepubliceerde studie over BJ-centra stelden Van der Ploeg en Scholte vast dat de methodiek wat betreft de mate waarin de groepsleiding zich expliciet met de jeugdige bezighield 'naar intensiviteit' neigde. Jeugdigen kwamen regelmatig in de teambesprekingen aan de orde: de helft wekelijks en de andere eens per maand of eens per drie maanden. Slechts enkelen werden niet vaker dan twee maal per jaar besproken. Waarschijnlijk hangt deze variëteit in frequentie samen met het type instelling, waarbij jeugdigen in bijvoorbeeld een kamertrainingscentrum minder vaak worden besproken dan jeugdigen in een residentiële instelling met intensieve zorg. Voor elke jeugdige was er een individueel behandelingsplan, dat ook regelmatig bijgesteld werd. Bij die behandeling probeerde men de school zoveel mogelijk te betrekken. Het betrekken van ouders bij de behandeling werd benadrukt, maar gebeurde in de praktijk heel weinig. Verblijven in een instelling voor kindbescherming betekende voortaan behandeld worden (Van der Ploeg & Scholte, 1996).⁵⁹

Uit onderzoek dat is uitgevoerd in de jaren negentig blijkt dat ondanks verschillende typen benaderingen binnen de leefgroepen er in de praktijk nauwelijks verschillen zijn (Boendermaker, 1998; Houten & Van den Berg, 1997). Zo is uit onderzoek van Van den Berg (2000) gebleken dat in tegenstelling tot de verwachting het interpersoonlijke gedrag van groepsopvoeders die binnen eenzelfde type leefgroep werken net zoveel van elkaar bleek te verschillen als het interpersoonlijke gedrag van

⁵⁹ De Stichting Bijzonder Jeugdwerk (BJ) heeft tot doel de opvoeding en opleiding te verzorgen van jeugdigen die tijdelijk op (semi)residentiële hulp aangewezen zijn. In 1996 waren er 15 BJ-centra verspreid over Nederland met een capaciteit van 1200 plaatsen. Het longitudinale onderzoek had betrekking op 200 jongeren, van wie ongeveer een derde geplaatst was via een justitiële maatregel (Van der Ploeg & Scholte, 1996).

groepsopvoeders die in verschillende typen leefgroepen werkten. Ook Horjus en Baerveldt (2001) concluderen op basis van een pilotstudie bij vijf deskundigen die werkzaam zijn in de jeugdhulpverlening dat de gepleegde interventies niet altijd overeenkomen met de officiële benadering van een instelling. Boendermaker (1998) ten slotte stelde in onderzoek bij justitiële jeugdinrichtingen vast dat daar, ondanks het bestaan van één behandelconcept, in de praktijk toch ook elementen uit andere visies werden gehanteerd. Groepsopvoeders handelden dus sterk vanuit hun eigen persoonlijke stijl en minder vanuit een vastgestelde behandelmethodiek.

Behandeling op de Heldring-stichtingen: een casus

Vlak na de oorlog was deze instelling nog een klassiek reddingshuis. De pedagogische cultuur werd daardoor bepaald: het redden van ongehuwde jonge moeders. Geleidelijk aan kwam er meer aandacht voor het belang van het jonge kind van deze moeders. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Adoptiewet op 10 november 1956 – de president-directeur van de Heldring-gestichten⁶⁰, dr. K.O. Finkensieper, had zitting in Centrale Adoptieraad – stelde men vast dat men zich niet altijd op het behoud van het kind door de moeder moest richten. De Zettense ervaring leerde, zo stelde men, dat hier geboren kinderen vaak in de kleutergroep belemmerd werden bij het opgroeien en afweerreacties vertoonden. Intussen bleven sommige jeugdige moeders ook als moeder een deficiënte persoonlijkheid houden. Van sommige moeders viel nu eenmaal geen moeder te maken en daarom ging men zich ‘geleid door de adviezen van de psychiater en psycholoog, meer en meer richten op de levensbelangen van het natuurlijke kind’. (Jaarverslag 1956, p. 8).

In de loop van de jaren zestig kwam behandeling meer centraal te staan en werd de instelling een psychiatrisch-orthopedagogisch behandelingsinstituut. Er was veel discussie over de wijze van behandeling, orthopedagogisch of jeugdpsychiatrisch. De orthopedagogische richting werd vertegenwoordigd door Ter Horst in een notitie, getiteld *Het gewone leven, Dialoog* (Stukken Beleidsorgaan 1974, Nota van W. ter

⁶⁰ De Heldring-gestichten werden vanaf 1963 Heldring-stichtingen genoemd. Binnen deze koepel functioneerde vanaf 1974 het Ottho Gerhard Heldring centrum (OGH). In het vervolg wordt deze afkorting – OGH – gebruikt voor de periode vanaf midden jaren zeventig.

Horst: (Ortho)pedagogische grondvormen, Zetten- Leiden februari 1974, p. 3).⁶¹ Zijn tegenvoeter Finkensieper zette in een heldere nota zijn kind- en jeugdpsychiatrische plannen uiteen, welke tot eind jaren tachtig de koers van de behandeling op de Heldring-stichtingen zouden bepalen (Stukken Beleidsorgaan, 1974: Finkensieper, *De Heldring-stichtingen als problematische opvoedings en behandelingssituatie*, 9.9.1974). In die jaren tachtig werd de behandeling gedifferentieerder en meer op het individu toegespitst. De bevoogdende elementen van de behandeling moesten, waar ze ‘de ontwikkelingsgang van de jongeren’ belemmerden, zo veel mogelijk worden vermeden en men hechtte belang aan de ‘persoonlijke relatie’ bij de behandeling (Jaarverslag 1982, p. 13; Jaarverslag 1984). Werken met scherper geformuleerde indicaties wees volgens de directeur behandeling Finkensieper op toenemende professionalisering. Men begon met individuele behandelingsplannen waarin de problematiek van kind en milieu werd beschreven en per discipline werd uitgewerkt wat de behandelingsdoelen waren. Volgens het jaarverslag verbeterde en stabiliseerde hierdoor het behandel- en werkklimaat. De intake werd gecentraliseerd en besproken door een commissie onder voorzitterschap van Finkensieper (Jaarverslag 1986). Behandeling moest, zo vond men, verandering ten goede opleveren, niet ‘herhaling van “meer van hetzelfde”’ (Jaarverslag 1985, p. 25). In deze jaren kreeg creatieve therapie, zoals beeldende therapie, drama en muziektherapie, een grotere rol: er was een speciaal centrum, De Appel, voor gecreëerd (Jaarverslag 1986). De ambitie was verandering in het gedrag: de Heldring-stichtingen wilden een topinstituut zijn voor de behandeling van kinderen met ernstige problemen. Omdat bij crisisopnamen, een kwart van het geheel, weinig verandering werd bereikt, wilde men van zulke opnamen af, ondanks protest van plaatsende partijen zoals de kinderrechtshouders en het ministerie van Justitie (Directie Kinderbescherming, 1984, 1985). De verschillende units lagen vaak overhoop met elkaar en met de directie over de mate waarin elke unit zijn eigen differentiatie kon opbouwen (Jaarverslag 1983).

Na het gedwongen vertrek van de directeur in 1988 kreeg de behandeling een nieuw fundament. De nieuwe directeur behandeling was een orthopedagoog. Zij formuleerde in een visiestuk de nieuwe behandelingsfilosofie en concludeerde:

⁶¹ Gebaseerd op zijn *Proeve van een Orthopedagogisch Theorie-Concept*, Kampen 1973, pp. 16 e.v., pp. 108-109.

‘Eigenlijk gaan we nu terug naar de “klassieke” orthopedagogie.’ De tijden van Ter Horst leken terug te keren (Hoofdenoverleg 10-12-1990; 20-12-1990). In een nota over de gesloten afdeling De Leygraaf stonden concrete voorstellen: meer nadruk op leefgroepenaspecten zoals gezamenlijkheid, groepsprocessen, ervaringsleren, zorg en gezelligheid, vrijetijdsbesteding, lief en leed en veiligheid, minder aandacht voor individuele therapie en meer voor de relatie tussen pupil en ouder. Kortom: een pedagogischer en minder psychiatrische aanpak.⁶² Na deze casus keren we terug naar de algemene ontwikkelingen.

Vertrek

Uit de onderzoeken naar oud-pupillen bleek dat deze overgangen vaak bruusk verliepen en dat de jongeren niet verder werden begeleid (zie verder hoofdstuk 5). Vaak verliep het vertrek abrupt (Smit, 1993). Verschillende studies uit de afgelopen twee decennia laten zien dat een ongepland of voortijdig vertrek van jeugdigen regelmatig voorkwam (Boon & Colijn, 2001; Bruinsma & Boon, 2001; Scholte & Van der Ploeg, 2000; Smit, 1993; Van der Heiden-Attema & Wartna, 2000; Van der Ploeg & Scholte, 2000; Van der Ploeg & Scholte, 2003). Het ongeplande vertrek kon bijvoorbeeld bestaan uit het weglopen van een jeugdige of uit het wegsturen van een jeugdige door de instelling wegens onhandelbaar gedrag (Scholte & Van der Ploeg, 2003). Het ongeplande vertrek lag hoog: bij residentiële jeugdzorginstellingen tussen de 31 en 51% (Scholte & Van der Ploeg, 2000; Van der Ploeg & Scholte, 2003) en bij justitiële jeugdinrichtingen ongeveer een kwart (Boendermaker, 1998; Hendriks & Bijleveld, 2004).

Het lijkt erop dat hulpverlening aan jeugdigen die voortijdig uit de residentiële jeugdzorg vertrekken gekenmerkt wordt door het ontbreken van hulpverleningsmogelijkheden en een gebrek aan overeenstemming tussen hulpverleners en jeugdigen over de hulpverlening (Harder, Knorth & Zandberg, 2006). Jeugdigen die niet-regulier of niet gepland vertrekken uit de residentiële zorg vertonen minder goede behandelresultaten dan jeugdigen die regulier vertrekken, bijvoorbeeld in termen van een vermindering van probleemgedrag, symptoomreductie, tevredenheid ten aanzien

⁶² Het bovenstaande is mede gebaseerd op interviews met (voormalig) medewerkers van de Heldringstichtingen.

van de behandeling en doelrealisatie, iets wat niet alleen uit recente onderzoeken blijkt, maar ook uit de situatie in de eerste jaren van de residentiële hulpverlening (Boendermaker, 1998; Boon & Colijn, 2001; Bruinsma & Boon, 2001; Jansen & Oud, 1993; Van Gageldonk & Bartels, 1990; Dekker, 2001).

Omgang met verzorgers en opvoeders

Het rapport Koekebakker ging uitgebreid in op de omgang tussen pupillen en hun verzorgers en opvoeders. In de jaren vijftig was het aantal door groepsleiders te verzorgen kinderen zo groot dat individuele aandacht er meestal bij inschoot. Daar kwam nog bij dat groepsleiders ook veel huishoudelijke taken deden. Er werd dus weinig tijd samen met de kinderen besteed. De huishoudelijke klusjes die samen met de leid(st)er gedaan mochten worden waren dan ook populair, want betekenden individuele aandacht. In bepaalde tehuizen had de leiding trouwens eerst en vooral een controlerende taak, wat bijvoorbeeld betekende dat er wel toezicht op het wassen en aankleden was, maar geen hulp daarbij. De auteurs gaven ook het voorbeeld van een hoofdleidster die, als religieuze, dagelijks een aantal keren weg moest voor kerkelijke verplichtingen, en dan werd vervangen door een assistente die al breiend toezicht hield, zonder betrokkenheid bij de kinderen. Er waren overigens wel instellingen waarbinnen men oog had voor de noodzaak van individuele aandacht en verzorging, maar waar dit toch moeilijk te realiseren was wegens onvoldoende personeel. Het gebrek aan groepsleiders, en trouwens ook aan ruimte, zorgde er ook voor dat de meeste activiteiten als groep gedaan werden. De individuele aandacht voor met name heel jonge kinderen was zeer beperkt. Er was wel sprake van verzorging, maar vrijwel niet van persoonlijk contact en volgens Mulock Houwer was men zich daarvan niet of nauwelijks bewust. In instellingen met een zogeheten verticale groep, bestaande uit in beginsel alle leeftijden, probeerde men een meer gezinsachtige omgeving te creëren, maar ook hier bestond een nijpend personeelstekort. De auteurs van dit rapport zagen echter, zoals boven eerder aangegeven, weinig in verticale groepen (Rapport Koekebakker, 1959, pp. 103, 208, hoofdstuk 6).

Den Otter vroeg, vanuit de gedachte dat een liefdevolle band tussen volwassenen en kind de voorwaarde was voor de opvoeding, aan de pupillen ook in hoeverre zij een

persoonlijke band hadden met de groepleid(st)er. Dat was, zo concludeerde zij, meestal niet het geval. In het leven in de inrichting was persoonlijke aandacht een ‘gewaardeerde bijzonderheid’. Groep en leid(st)ers stonden vaak tegenover elkaar. Pupillen namen soms wel elkaar in vertrouwen, maar eigenlijk nooit de groepsleiding. Ook de directeur, die op grote afstand van de pupillen stond, was geen vertrouwensfiguur. De kinderen gingen vrijwel nooit met klachten naar hun directeur ‘want de groepsleiding kreeg toch altijd gelijk en werd altijd geloofd’ (Den Otter, 1963, p.113; zie verder hoofdstuk 5).

Midden jaren tachtig waren er geheel andere problemen. Terwijl er, zoals we zagen, aanzienlijk meer groepsleiders waren in verhouding tot het aantal pupillen dan in de jaren vijftig, hadden die groepsleiders, zo blijkt uit onderzoek van Van der Ploeg en Scholte, vaak zo veel andere werkzaamheden dat de directe pedagogische taken minder dan de helft van hun werk inhielden. Ruim een kwart was van mening dat er te veel tijd aan huishoudelijk werk moest worden besteed, en te weinig tijd beschikbaar was voor teambegeleiding en contact met de ouders (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 222-226). Bijna tien jaar later gingen deze auteurs opnieuw op dit thema in, nu toegespitst op de Bijzondere Jeugd-centra. Ze brachten allereerst de belangrijkste kenmerken van de groepsleiding in de jaren negentig in kaart. Van hen waren 54,5% mannen en 45,5% vrouwen en hun gemiddelde leeftijd lag rond de 33 jaar. Iets meer dan de helft had een volledige aanstelling, de rest werkte parttime. Gemiddeld waren ze ongeveer acht jaar werkzaam in het veld van de jeugdhulpverlening. Zij waren behoorlijk hoog opgeleid: 5,5% was universitair opgeleid, 60% was in het bezit van een hbo-diploma, 26,3% bezat een mbo-diploma en de weinigen zonder diploma waren bezig met een opleiding of ze hadden een opleiding gevolgd maar niet afgerond. Groepsleiders waren dus goed opgeleid en hadden ruime werkervaring.

Men vroeg aan de pupillen om een oordeel over de band – in het onderzoek ‘relaties’ genoemd – tussen de groepsleiders en henzelf. De grootste groep had een goede band met de groepsleiding (62%), ongeveer een kwart had ‘gaat wel’ relaties, 8% had goede relaties en 4% slechte tot erg slechte relaties. De mentor, die iedere pupil had, werd door hen op dezelfde manier gewaardeerd. Ten aanzien van conflicten zei 65% van de jongeren soms ruzie met de leiding te hebben, 25% nooit en 10% vaak. Een bijna

vergelijkbaar beeld gold voor conflicten met groepsgenoten. Het lijkt er dus op dat de meeste pupillen soms tot vaak conflicten en ruzie hadden. Toch waren de jongeren, zo bleek althans uit dit onderzoek, over het algemeen positief over het optreden van de groepsleiding. Men vond ze empathisch want hartelijk, begripvol en tegemoetkomend, en in veel gevallen ook, geformuleerd in behandelingstaal, ‘autonomieverlenend’. Tegelijk waardeerden de jongeren het sturende en strenge handelen van de groepsleiders (Van der Ploeg & Scholte, 1996).

Verrassend was, gezien de in de laatste tientallen jaren zo sterke nadruk op methodisch werken binnen de kindbescherming, dat de groepsopvoeders in de residentiële leefgroep vooral werkten op basis van hun eigen, persoonlijke stijl en veel minder op basis van een bepaalde behandelmethodiek (Van den Berg, 2000; Knorth, 2003). Ze richtten zich vooral op de interactie met de jeugdigen – die op hun beurt vooral op zichzelf gericht bleken te zijn (Van den Berg, 2000). Deze interacties kenmerkten zich door complementariteit: zo zou een jeugdige vriendelijk reageren op vriendelijk gedrag van de groepsopvoeder – een ook buiten de residentiële setting waarneembaar interactiepatroon – waardoor het gedrag van groepsopvoeders tamelijk goed de reacties van de jeugdigen kon voorspellen.

Uit onderzoek naar de handelswijze van groepsopvoeders in het contact met de jeugdigen in een justitiële behandelinstelling blijkt dat groepsopvoeders daar vooral op ongewenst gedrag reageren in de vorm van corrigerend en inperkend optreden, gericht op handhaving van de orde (Wigboldus, 2002). Deze groepsopvoeders zijn vooral bezig met het afzwakken van ongewenst gedrag en veel minder met het stimuleren van gewenst gedrag. Uit recenter onderzoek naar de interacties tussen jongeren en professionals in de gesloten residentiële jeugdzorg blijkt dat de handelswijze van professionals in het primaire proces, namelijk groepsopvoeders en docenten, volgens jongeren een belangrijke voorspeller is voor een positieve behandelrelatie (Daniël & Harder, 2010; Harder, 2011). Jongeren vertelden aan de onderzoekers het belangrijk te vinden dat een groepsopvoeder of docent betrouwbaar is, betrokkenheid toont, duidelijk is, respectvol is naar hen toe, zorgt voor goed contact, uitgaat van hun hulpvraag en mogelijkheden, positieve feedback geeft en naast hen staat.

Ervaringen in pleeggezinnen: recente ontwikkelingen

De eerder (par. 4.2) genoemde professionalisering van de pleegzorg ging hand in hand met de invoering van pedagogische interventies voor pleegouders en -kinderen. Deze betroffen het trainen van vaardigheden en competenties van pleegouders, het optimaliseren van de interactie tussen pleegouder en pleegkind of het anticiperen van pleegouders op het problematische gedrag van pleegkinderen. Het opzetten en uitvoeren van interventies vereist dat er een vorm van pedagogische diagnostiek plaatsvindt, een analyse van de opvoedingssituatie in het pleeggezin, de pedagogische interacties tussen de pleegouder en het pleegkind en de pedagogische vragen en behoeften van het pleegkind. Deze aanpak ontstond in Nederland in de jaren zeventig (Baartman & Zandberg, 1997; Robbroeckx & Bastiaensen, 2001; Van den Bergh & Weterings, 2010). Laatstgenoemde auteurs ontwikkelden diagnostische instrumenten die in de pleegzorg kunnen worden ingezet, onder andere het Pedagogisch Signaleringsinstrumentarium (Weterings & Van den Bergh, 2008). In deze en andere diagnostische instrumenten die bij pleegkinderen worden ingezet, is er veel aandacht voor de thema's ontwikkeling, gehechtheid, loyaliteit en – recentelijk – trauma (Grietens, van Oijen, & Ter Huizen, 2012).

Deze instrumenten kunnen tevens, wanneer ze in (epidemiologisch) wetenschappelijk onderzoek worden gebruikt, helpen om een beter zicht te krijgen op de ontwikkelings- en gedragsproblemen waarmee pleegkinderen als groep kampen, evenals op de opvoedingsproblemen die zich vaak in pleeggezinnen voordoen. Wanneer de resultaten van deze studies worden vergeleken met gegevens uit de reguliere bevolking, kan worden geschat hoe de populatie van pleegkinderen zich hiertoe verhoudt. Het valt op dat er in Nederland relatief weinig onderzoek is verricht waarin zulke vergelijkingen worden gemaakt. De studies die hier toch over gaan, laten zien dat pleegkinderen als groep doorgaans kwetsbaar zijn en significante achterstanden hebben inzake fysieke, cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling. Tevens is de kans dat ze ernstige gedragsproblemen vertonen groter dan bij kinderen uit de gewone bevolking en hebben ze een zwakkere gezondheid (zie voor een beschrijving van recente studies Van den Bergh & Weterings, 2010).

Aansluitend bij de diagnostiek waarin de specifieke problemen en behoeften van kinderen in de pleegzorg naar voren komen, zou men verwachten dat specifieke interventies volgen. De ontwikkeling en implementatie van specifieke interventies in de pleegzorg is echter van recentere datum, in Nederland pas vanaf medio jaren negentig. Dat is, aldus Baartman en Zandberg (1997), vrij laat, zeker vergeleken met het op gang komen van specifieke interventies in andere sectoren van de jeugdzorg, in het bijzonder de residentiële zorg en de ambulante zorg. Overigens speelde Nederland bij de therapeutische gezinsverpleging (TGV) of therapeutische pleegzorg weer wel een voortrekkersrol. Nederland kent hier een relatief lange traditie, onder meer bij de landelijke pleegzorgaanbieder de Bascule/cluster TGV (de Bascule, 2009). Er lijkt echter wat betreft professionalisering een behoorlijke kloof te gapen tussen deze therapeutische, gespecialiseerde vormen van pleegzorg en de gewone pleegzorg.

Interventies in de pleegzorg hebben over het algemeen meerdere doelstellingen. De voornaamste zijn: de omgang tussen pleegouder en pleegkind bevorderen, pleegouders helpen een positieve relatie met het pleegkind op te bouwen en te behouden, anticiperen op stress in de omgang en opvoeding, en het kind helpen zich veilig te voelen in relaties. Afhankelijk van de theoretische achtergrond van een interventie, worden bepaalde doelen sterker benadrukt. Op dit moment kent de database Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugdinstituut twee interventies die specifiek zijn voor pleegzorg, de Basic Trustmethode (Polderman, 1998) en Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC) (Chamberlain, 2003; www.nji.nl).

Basic Trust, een interventie voor (pleeg-)kinderen in de leeftijd van twee tot vijf jaar, wordt in de database omschreven als 'theoretisch goed onderbouwd'. Dat wil zeggen dat men ervan uit gaat dat de theoretische achtergronden van de interventie, in casu de gehechtheidstheorie, gevalideerd werden in empirisch onderzoek en dat de uitgangspunten en inzichten van de theorie in de interventie op een gedegen en transparante manier werden geoperationaliseerd. Basic Trust heeft als hoofddoel gedrags- en emotionele problemen bij kinderen te doen afnemen en als intermediaire doelen opvoeders in staat te stellen veilig te disciplineren, opvoeders extra sensitief te laten worden en het kind een veilige gehechtheidsrelatie en basisvertrouwen in het contact met verzorgers te laten ontwikkelen.

MTFC (zie paragraaf 4.2.) staat in de database omschreven als ‘erkend’ door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. De interventie heeft als voornaamste doel om jongeren in de leeftijd 12+ met ernstige gedragsproblemen, waaronder delinquent gedrag, uit de justitiële hulpverlening te houden door ze de kans te bieden een tijdje door te brengen in een opvoedgezin waar positief gedrag wordt getraind aan de hand van strikte beloningsschema’s en negatief gedrag al even strikt wordt bestraft, bijvoorbeeld door het afnemen van privileges. Hoewel het onderzoek over de uitkomsten van MTFC in Nederland nog lopende is, is men hier over het algemeen optimistisch over, gezien de positieve resultaten die de ontwikkelaars in de Verenigde Staten (Oregon Social Learning Center) rapporteerden en deze op diverse plekken in de wereld door onafhankelijke onderzoeksteams werden gerepliceerd (www.oslc.org). Andere interventies die in de pleegzorg worden ingezet in Nederland, maar nog niet terug te vinden zijn in de database Effectieve Jeugdinterventies omdat ze van recente datum en dus nog in ontwikkeling zijn, of omdat het empirisch onderzoek naar de uitkomsten ervan nog loopt, zijn Parent Management Training Oregon (PMTO; www.pmt.nl), Video Interactie Begeleiding (VIB) en de Pleegouder-Pleegkindinterventie (PPI).

PMTO is een trainingsprogramma voor ouders en verzorgers van kinderen tussen vier en twaalf jaar die ernstige gedragsproblemen vertonen. In essentie komt het programma erop neer dat ouders en verzorgers worden getraind om positief gedrag van kinderen zoveel mogelijk te belonen (een eerste stap hierin is het identificeren en erkennen van dit gedrag) en negatief gedrag op niet-coërcitieve en niet-fysieke manieren te straffen of voor te zijn door het bieden van adequate disciplinerende maatregelen. Momenteel wordt door de Universiteit van Amsterdam onderzocht of en hoe PMTO kan worden ingezet in de pleegzorg.

VIB (www.aitnl.org) is ontstaan uit de opvoedingsondersteuning en is een methodiek die in professionele contexten kan worden ingezet om de communicatie tussen opvoeders en kinderen te verbeteren, bijvoorbeeld in scholen, ziekenhuizen, internaten, dagopvang, enzovoort. Er worden korte video-opnames gemaakt van interacties tussen kinderen en professionals en deze worden door de begeleiders geanalyseerd en met de professionals besproken. VIB kan ook bij ouders die vragen

hebben over hun kind en diens opvoeding en ontwikkeling beter willen begeleiden en monitoren – lees: meer afgestemd op de individuele behoeften. Een module voor pleegouders is in ontwikkeling.

De PPI is ontwikkeld om jonge kinderen tot 4 jaar te helpen omgaan met de stress die ze ervaren door wat ze hebben meegemaakt en als gevolg van de plaatsing in een pleeggezin. De interventie kan worden ingezet in alle gevallen dat er sprake is van een verhoogd risico. Dit verhoogde risico kan blijken uit de voorgeschiedenis, bijvoorbeeld verwaarlozing, of uit gedragsproblemen die het kind heeft ontwikkeld, of uit een adaptatie aan de nieuwe omgeving waarbij het kind een passief vermijdende vorm van interacteren heeft. De interventie richt zich op het optimaliseren van de relatie tussen pleegouder en pleegkind, zodanig dat deze relatie voor het pleegkind een meer veilige relatie wordt. Onderdelen van deze optimalisatie zijn het verhogen van de emotionele beschikbaarheid van de pleegouder, het verbeteren van ouderschapsvaardigheden en zelfvertrouwen van de pleegouder en het verbeteren van relationele vaardigheden van het pleegkind ten opzichte van de pleegouder. Momenteel loopt aan de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoek naar de uitkomsten van PPI (Van Anel, Grietens, & Knorth, 2012).

Contacten van kinderen buiten de inrichting of het pleeggezin

Het wel of niet hebben van contacten van kinderen met mensen buiten de instellingen, inclusief die met hun oorspronkelijk gezin en verdere familie, is van belang voor beantwoording van de vraag in hoeverre de uit huis geplaatste kinderen in een geïsoleerde positie verkeerden en of ze bij personen buiten de instellingen waarin zij verbleven eventuele klachten konden uiten.

De onderzoeken naar oud-pupillen schetsten een beeld van kinderen die vaak sterk geïsoleerd van de verdere maatschappij leven en die zich bij het bereiken van meerderjarigheid ineens moeten redden in een voor hen relatief onbekende wereld. Ook kwam naar voren dat zij meestal niemand hadden om als kind klachten bij te uiten. Den Otter stelde vast dat veel kinderen wel enig contact met hun ouders (of met een van hen) hadden maar dat 63 van de kinderen geen enkel contact met hun ouders hadden gehad. Dat contact werd overigens vanuit de inrichting eerder tegengewerkt dan bevorderd.

Ander contact was er al helemaal nauwelijks. Vooral grote inrichtingen manifesteerden zich als *total institutions* en hadden alles intern: het onderwijs, de kerk, de werkplaatsen. De kinderen hoefden en mochten niet van het terrein af en leefden volkomen geïsoleerd van de verdere samenleving (Den Otter, 1963, p. 114; Vgl. ook Knorth, pp. 217-218). Dit werd later anders.

In de jaren tachtig zei driekwart van de tehuizen tijdens de behandeling contact te onderhouden met de ouders, van wie 39% de ouders intensief bij de behandeling betrok en 49% dat in enigermate deed (Van der Ploeg & Scholte, 1988, pp. 87-88). Waarschijnlijk is hier een complex van factoren werkzaam waarbij zowel de toegenomen ouderrechten als een ander idee over effectiviteit van behandeling meespeelden. Uit nader onderzoek naar de rol van het gezin in de behandeling rijst overigens een ander beeld (Harder et al., 2006; Jansen & Oud, 1993). In ieder geval is contact onderhouden nog niet betrekken bij de hulpverlening. Ondanks het groeiende besef in de afgelopen decennia dat er meer samengewerkt moet worden met ouders en het gezin van jeugdigen in de residentiële behandeling, blijkt dat in de praktijk nog weinig zichtbaar. Zo blijkt uit onderzoek van Van der Ploeg en Scholte (2003) dat het gezin van de jeugdigen in de praktijk relatief weinig bij de behandeling betrokken wordt. Overigens wordt gezinsgerichte hulp met expliciete samenwerking met de ouders door ouders wel als beter ervaren dan traditionele behandeling, waarbij ouders minder expliciet betrokken worden bij de behandeling (Weijenberg & Rasenberg, 1998). Bovendien blijkt uit recent onderzoek dat residentiële zorg waarin expliciet aandacht is voor gezinsgericht werken effectiever is in termen van het positiever functioneren van de jeugdigen dan in residentiële zorg waarin dat niet gebeurt (Geurts, 2010).

In het onderzoek van Jansen en Oud (1993) is naast de betrokkenheid van ouders in de behandeling ook gekeken naar de kwaliteit van de verhoudingen tussen jeugdigen en hun gezin tijdens residentiële jeugdzorg. Zij vinden dat de kwaliteit van deze verhoudingen over het algemeen gelijk blijven en niet 'ten goede of ten slechte' veranderen (Jansen & Oud, 1993, p. 60). Wel stelt Buysse (1997) in haar onderzoek een afname vast van het aantal conflicten dat jeugdigen met gezinsleden hebben tijdens hun verblijf in de residentiële zorg. Dat kwam waarschijnlijk doordat er tijdens het

residentiële verblijf eenvoudigweg minder mogelijkheden voor conflicten waren dan vóór de opname: ouders en kinderen zagen elkaar immers niet meer dagelijks.

Zoals te verwachten veranderde na de opname van jeugdigen in een residentiële instelling de samenstelling van hun sociale netwerk (Buysse, 1997), vooral de samenstelling van de vriendengroep van de jeugdigen. Hulpverleners en groepsgenoten werden belangrijker, al had maar een kwart van de jeugdigen één of twee echte vrienden binnen de instelling (Van der Ploeg & Scholte (2003). Hoewel het residentiële milieu na de opname de belangrijkste bron van conflicten bij de jeugdigen lijkt te worden (Buysse, 1997) rapporteerde toch twee derde tot driekwart van de jeugdigen positieve relaties met zowel groepsoepvoeders als groepsgenoten (Van der Ploeg & Scholte, 2003).

4.3.3 Seksuele cultuur in de jeugdzorg

De vraag naar de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg sluit aan bij deelvraag 6 (Hoe hebben de veranderende normen en waarden (onder meer op het vlak van de seksualiteit) zich in de onderscheiden perioden vertaald in de praktijk van de jeugdzorg?). In het onderstaande wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg tussen 1945-2010 op basis van een tijdschriftenanalyse van de belangrijkste vak- en wetenschappelijke tijdschriften op het terrein van de kindbescherming, de jeugdzorg en de jeugdhulpverlening,⁶³ een literatuurstudie over seksualiteit en jeugd in de periode 1945-2010⁶⁴, alsmede enkele casussen. Ook worden de resultaten besproken van de historische survey over beleid met betrekking tot preventie en aanpak van seksueel misbruik.

Onderzoek naar seksuele cultuur en seksueel misbruik binnen de jeugdzorg in het verleden is lastig. De term ‘seksueel misbruik’ werd lange tijd nauwelijks gehanteerd – overigens wel, zie verder hoofdstuk 6 over toezicht, in 1949 in een notitie

⁶³ Voor een methodische toelichting, een overzicht van de geanalyseerde tijdschriften en een tabel met kwantitatieve analysesresultaten van dit tijdschriftenonderzoek, verricht voor de deelonderzoeken 1 en 4, zie M.C. Timmerman (2012). Seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg: tijdschriftenanalyse 1945-2010, p. 55-101 in M.C. Timmerman et al., *Aard en omvang van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg, en reacties op signalen van dit misbruik (1945-2008)*. Rijksuniversiteit Groningen. Voor wat betreft professionalisering is aanvullend onderzoek gedaan binnen deelonderzoek 1.

⁶⁴ Zie M.C. Timmerman (2012). Seksualiteit en jeugd: moraal en gedrag 1945-2010, p. 7-27 in M.C. Timmerman et al., 2012.

van een inspectrice van het Bureau Sociale Jeugdzorg – en het gedrag dat vanaf eind jaren zeventig, begin jaren tachtig benoemd werd als seksueel misbruik, bijvoorbeeld seksuele contacten in een pedagogische (afhankelijkheids)relatie, werd vroeger door sommigen anders beoordeeld dan tegenwoordig. Vakbladen van de kinderbescherming en de jeugdhulpverlening bieden een ingang tot het denken binnen de sector over dit onderwerp.

Hoewel verschuivingen in mentaliteit en moraal niet aan jaartallen zijn vast te pinnen wordt uitgegaan van drie perioden, die met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd: circa 1945-circa 1965, circa 1965-jaren tachtig en de jaren vanaf circa 1990. Hoewel (zie literatuurstudie Seksualiteit en jeugd: moraal en gedrag 1945-2010, deelrapport 4) de eerste contouren van seksuele liberalisering al zichtbaar waren in de jaren vijftig vonden de belangrijkste verschuivingen in de seksuele moraal plaats na 1965. Vanaf het begin van de jaren tachtig komen langzaam aan in veel kringen al langer bestaande bezwaren tegen de gevolgen van deze liberalisering naar buiten. De Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling werd al in 1981 opgericht. De term seksueel misbruik, tot dan nauwelijks gebruikt in Nederland, komt in zwang. Mede onder invloed van de vrouwenbeweging werd seksualiteit vanaf de jaren tachtig in verband gebracht met macht en misbruik daarvan. Het lijkt er echter op dat binnen de jeugdzorg de seksuele moraal van de jaren zestig langer bleef bestaan, soms zelfs tot in de jaren negentig. Daarom is de afbakening van de tweede periode globaler: jaren tachtig.

Seksuele cultuur binnen de inrichting in de periode 1945-1965

De inhoud van de vaktijdschriften geeft de indruk dat de beginnende seksuele liberalisering eind jaren vijftig ook in de kinderbescherming doordringt. Er wordt regelmatig over seksualiteit gepubliceerd. De toon was daarbij meestal tamelijk progressief, met aandacht voor een opener houding ten aanzien van de omgang tussen jongens en meisjes in het internaat. Zo bepleitte een directrice van een tehuis voor werkende meisjes in *Liefde en onze meisjes* (1957) een grotere mate van vrijheid voor de meisjes om contacten te leggen en hen te laten experimenteren met deze contacten om zo ‘de liefde op haar echtheid te toetsen’ (Uit boeken en tijdschriften *Liefde en onze meisjes* door M. Nijkamp, 1958, p. 363). Ook werden er boeken besproken die de positieve lichaamsbeleving tot onderwerp hadden, zoals *Uw lichaam een tempel; jeugd en sexe in deze tijd* (Dupuis, 1958), *Over lichaamsbeleving en sexualiteit in de puberteit* (Beets, 1958). Wel werd gewaarschuwd om bij alle ‘onbevangen voorlichting’ niet uit het oog te verliezen dat er ook ‘sexuele opvoeding’ plaats moest vinden (Fontein, 1959; Ritsema van Eck, 1958). Alleen voorlichting geven was niet genoeg (Muller-Eckhard, 1958).

Niet altijd stond men in de vakbladen positief tegenover de seksuele liberalisering. Volgens kinderrechtter Van Hasselt (1961) in een artikel in *De Koepel* leidde de seksuele liberalisering eind jaren vijftig tot meer ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen op grond van ‘wangedrag op zedelijk gebied’. De jeugd die de kinderrechtter te zien kreeg veranderde. Het zijn ‘lang niet altijd de sexueel overprikkelden [...]. Integendeel [...]. Er is de verleiding, de schittering van kroegen, de hang naar luxe en gemakkelijk geld verdienen’ (p. 275). Van Hasselt wees erop dat hoogleraar kinderpsychiatrie Hart de Ruyter in 1957 al gewaarschuwd had voor de negatieve implicaties van de moderne tendens in de tehuizen naar meer openheid en antiautoritaire omgangsvormen. In sommige tehuizen liep men zo hard van stapel, dat zij ‘het roer zo letterlijk omgooiden, dat er in plaats van een paedagogische een soort therapeutische sfeer is ontstaan, waarin de kinderen vaak stuurloos ronddwalen’ (Hart de Ruyter geciteerd door Van Hasselt, 1961, p. 277). Ook elders op de werkvloer heerste niet altijd een progressieve houding. Het lag natuurlijk voor de hand dat een

instelling zoals de Heldring-stichtingen, ooit opgericht om jonge ongehuwde moeders te redden van de ondergang, aandacht had voor seksuele cultuur. In het blad *Onze Jongens en Meisjes*, uitgegeven door enkele protestantschristelijke tehuizen, waaronder de Heldring-stichtingen, werd in de jaren vijftig ook seksueel advies gegeven. De teksten hierover van voorzitter K.O. Finkensieper van de stichting, eerder voor de NRCV-radio uitgesproken, waren echter van een bijzonder hoog abstractieniveau (K.O. Finkensieper, *OJM* 1955, no. 7, no. 10; vgl. Wubs, 2004). Onder de titel ‘sexuele opvoedingsvragen’ besprak hij onder het motto ‘de opvoeding zit vol problemen en één daarvan is het seksuele’ wel het taboe dat vroeger op dit onderwerp rustte, maar liet het onderwerp zelf ondanks de titel van het artikel geheel en al onbesproken (K.O. Finkensieper, *OJM* no. 3, 1956). B. ter Linden, ook werkzaam op de instelling, was trouwens directeur. Volgens hem werden de pupillen gekenmerkt door ‘opvoedingstekorten’ en ‘ontsporing op seksueel terrein’. Voor deze meisjes was ‘onaangepast gedrag met jongens’ niet ongebruikelijk. Daarom werd ‘soms [...] in een van onze tehuizen voor ongehuwde moeders een kindje geboren’. Toonde de jonge verwekker belangstelling, dan werd dat gestimuleerd: wellicht kwam het dan alsnog tot een huwelijk. Maar wanneer zulke jonge verwekkers per brief contact zochten met het meisjes terwijl de instelling er niets in zag, hielden ze de boot af. Ze vertelden het meisje over de brief, lieten deze haar echter niet zien en probeerden haar ervan te overtuigen dat ze geen contact meer met zo’n jongen moest zoeken (Ter Linden, *OJM* no. 4, 1954).

De artikelen in de vaktijdschriften van de kinderbescherming gingen vaak over seksuele ontsporing en seksuele opvoeding (Fontein & Kraan, 1961) en over gewone en ongewone uitingen van seksualiteit (Pruijs, 1964). Binnen de kinderbescherming werden enige kleinschalige studies uitgevoerd naar ‘sexualiteit als internaatsprobleem’; deze werden gepubliceerd in de vakbladen. De kinderbescherming begon het tijdperk van ‘de zwijgtactiek’ te ontgroeien (Fontein, 1958, p. 94). Uit een enquête uit 1947 naar de ‘toestand’ in negenenzeventig privé-kindertehuizen met in totaal 1579 pupillen bleken volgens de onderzoekers diverse signalen van ‘onzedelijkheid’: vermoedens van ‘onzedelijke handelingen van de leiding met de kinderen’. In sommige kleinere tehuizen waar pleegouders de leiding hadden bleken deze pleegouders psychisch gestoord, alcoholist of was er sprake van een slecht huwelijk: ‘De man en vrouw sliepen apart,

doch met kinderen op hun kamer' (Mulder, 1950, p. 7). In een van de grotere en best geoutilleerde tehuizen waren seksuele spelletjes geconstateerd tussen pupillen onderling. De leiding maakte de pupillen duidelijk dat dit niet getolereerd zou worden (Mulder, 1950, p. 8). Tien jaar later werd verslag gedaan van een onderzoek naar 'sexuele uitingen in uw groep' in zeven internaten (Fontein, 1958). Benadrukt werd dat men er "bij de seksuele opvoeding in onze inrichtingen" vanuit moest gaan dat talloze kinderen al heel veel gehoord en gezien hebben en sommigen, zij het ook de minderheid, reeds vroeg en veelvuldig sexueel contact hebben gehad'. Deze kinderen hadden eerder geleefd in een seksueel 'vrijmoedige' omgeving en waren 'niet zelden [...] in aanraking geweest met allerlei perversiteiten' (Fontein, 1958, p. 97). Reacties op dit onderzoek (bijv. Hogebrink-Visscher, 1960) duiden op herkenning van het probleem. Diverse directeurs van inrichtingen beschreven 'Sexuele uitingen in de inrichtingsgroep' (Buré, 1960, p. 415). Men vond het een probleem maar dat seksuele uitingen van pupillen veel voorkwamen vond men niet vreemd. Deze kinderen hadden immers een achtergrond die 'bijna zonder uitzondering tragisch en dikwijls amoreel is, waardoor ze zozeer aan liefde en begrip tekort zijn gekomen' (Buré, 1960, p. 416).

In de vaktijdschriften was seksueel probleemgedrag dus vooral een probleem ván de pupillen vóór de groepsleiding. Sterker, het vormde een beroepsrisico. Van Spanje, veel gelezen auteur over het beroep van de groepsleider, schreef: 'De letterlijke aanhankelijkheid, de opdringerigheid, het vleien en het vrijen, de hysterioïde uitdaging, de intriges binnen de groep, hypochondrisch zelfbeklag of plotselinge aanpassing (...) Dit alles oefent een "gevaarlijke zuigkracht" uit op de opvoeder: "verlies aan objectiviteit en opvoedingsgezag", de grenzen worden dan vloeiend tussen normale voorkeur voor een bepaalde pupil, beheerste sympathie, relaties met een toenemend driftmatig karakter en min of meer uitgesproken erotische, zo niet sexuele verhoudingen.' (Van Spanje, 1956, p. 161). Ook andere deskundigen van het inrichtingswerk wezen op de kwetsbaarheid van de groepsleider door de intensieve relatie met pupillen. Van het kind uit kan de relatie met een groepsleider nooit anders dan ambivalent zijn: 'zelfs de positieve kant der relatie is voor de opvoeder niet zonder bedreiging' (Drillich, 1961, p. 491). Groepsleider zijn was 'een gevaarlijk beroep' en moest ondersteund worden (Drillich, 1961). Dat gebeurde volgens Fontein (1958) niet

of nauwelijks. Er was in de tehuizen te weinig kennis aanwezig over hoe te reageren op ‘sexuele uitingen’ van pupillen, ‘van de eenvoudigste onbevangen vragen tot de uitingen van ernstige sexuele ontsporingen’ (Fontein, 1958, p. 95). Terwijl het wel noodzakelijk was, deze deskundigheidsbevordering van het personeel. Want de ‘aanwezigheid in een groep kinderen, die reeds sexuele ervaringen hebben opgedaan stelt de leiding in het bijzonder bij grotere meisjes voor grote moeilijkheden’ (Fontein, 1958, p. 98). Hoe goed de boekjes over seksuele voorlichting soms ook waren, voor dergelijke groepen achtte men ze weinig bruikbaar. De al geciteerde directrice Buré (1960) pleitte voor een positieve en liefdevolle aanpak van deze kinderen, die ‘zeer aan liefde en begrip te kort zijn gekomen’. Groepsleidsters moesten er open over praten en door het geven van goede voorlichting en vooral ook ‘afleiding’ konden zij de vele ‘sexuele aberraties’ opvangen. Begin jaren zestig kwam er veel seksueel voorlichtingsmateriaal beschikbaar, maar, zo werd benadrukt, het ging niet alleen om seksuele voorlichting, maar vooral om seksuele opvoeding. Van der Ploeg (1960), destijds directeur van de Martha-stichting te Alphen aan de Rijn, waarschuwde voor al te veel krampachtigheid met betrekking tot de seksuele en erotische belevenissen in de instelling. Belangrijk was dat de leiding zich bewust moest zijn van haar eigen (seksuele) opvoeding: er is ‘geen onderwerp waarbij men zo zeer een prooi is van zijn eigen ervaringen’ (Van der Ploeg, 1960, p. 224; vgl. ook directeur Claassens (1960) van het Jeugdhuis Don Bosco te Scheveningen).

In deze jaren had men binnen de vakbladen dus aandacht voor het onzedelijke, of seksuele wangedrag van de pupillen in de inrichtingen, en van de achtergronden daarvan. Er heerst echter een relativerende toon met betrekking tot de ernst van het gedrag of de gevolgen ervan voor het kind. Kinderrechter Van Hasselt (1961) vond dat er ‘streken in ons land [zijn] waar allerlei niet mag’, maar dat ‘sexueel wangedrag [...]niet “erg” [is] als het maar niet aan het licht komt’ (p. 272). En mr. De Ruyter-De Zeeuw constateerde in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* in 1949 dat het verhoren van de slachtoffers door politie en justitie vaak schadelijker was dan de zaak zelf. Daardoor werd het ‘feit zelf, dat in de kinderziel zeker niet als een ding van groot belang beschouwd mag worden, [...] middelpunt, en de bijzonderheden, die het kind geheel ontgaan zijn, worden op de ruwste manier onder zijn aandacht gebracht’ (p. 210).

Van Hasselt had dezelfde opvatting (Van Hasselt, 1949). De zorg over mogelijke schade door het verhoren van kinderen die het slachtoffer waren geworden van een zedendelict leidde in de loop van de jaren vijftig tot de installatie van een werkgroep onder leiding van mevr. dr. de Leeuw-Aalbers (Rapport Werkgroep Onderzoek Zedendelicten waarbij kinderen betrokken zijn, 1958), die juist de schadelijke gevolgen van zulke verhoren relativeerde.

Ook de werkvloer van de casus Nederlandsch Mettray laat het bewustzijn van de inrichting met seksuele problematiek en het beroepsrisico van de groepsleiding zien. Op deze instelling bestonden regels om contacten op seksueel gebied tussen groepsleiding en pupillen te voorkomen. Zo stond in het slotgedeelte van de *Huisregels en voorschriften op Nederlandsch Mettray* (1953: 24) dat het niet is toegestaan ‘dat groepsleiders of -leidsters een jongen uit hun groep of uit een andere groep, in hun kamer ontvangen, zich daar met hen onderhouden of hem zich daar op doen houden’. Ook voor het baden bestonden regels. Het geschiedde onder toezicht van de groepsleider. Wanneer ‘groepsleiders of andere medewerkers gebruik willen maken van de douche-inrichting doen zij dit op uren, waarop geen jongens in de badinrichting aanwezig zijn’, en binnen de ‘personeels-badkamer’, die ‘alleen bestemd is voor het gebruik door het personeel’ (22). Ook was men al tamelijk vroeg bezig met seksuele voorlichting. Althans, in *Instructies, in hoofdzaak voor het personeel, met aantekeningen* (1959-1960) werd het thema ‘gezondheid en lichaamshouding’ beschreven, waarbij personeel diende na te gaan ‘in hoeverre [...] de jongen op de hoogte [is] van de fundamentele dingen over lichaam en functies (ook kennis van hygiëne en sexuele leven)’.

Gebeurden er incidenten met een lid van het personeel, ondanks de aandacht voor preventie zoals vastgelegd in de reglementen en instructies, dan werd er ingegrepen en kon een ernstige reprimande of zelfs ontslag volgen. Zo werd groepsleider H.K. ontslagen vanwege het maken van een ‘vunzige tekening’, terwijl, zo bleek uit verhoren van pupillen, H.K. ook ‘vieze praatjes’ bezigde (Sollicitaties, personeel 1949-1956). Een ander incident werd aanhangig gemaakt door de moeder van een pupil. Deze moeder informeerde in 1953 per brief de directie over ‘de verkeerde morele inslag’ van haar zoon. Wat precies aan de hand is blijft onduidelijk – wel schrijft

de moeder dat '[d]at God hem heeft geslagen' en dat zij op volkomen 'genezing' hoopt. Duidelijker wordt het incident door een 'excuusbrief' (d.d. 28-12-1952) van een groepsleider aan de directeur. Daarin probeert de groepsleider uit te leggen wat er tijdens kerst gebeurd is. Hij noemt zichzelf een gevoelsmens en bezweert dat zijn 'omgang met (pupil) J.W. een mogelijk persoonlijk, doch zuiver karakter draagt en voortspuit uit de behoefte hem naar vermogen te helpen'. De directeur, D. de Bruin, nam geen harde maatregelen, maar reageerde wel op de brief van de groepsleider. Hij maakte hem duidelijk dat hij niet kon toestaan 'dat U jongens op Uw kamer ontvangt. Of het er nu één is, of dat het er meerder zijn, dat doet niets ter zake. Het zal u bekend zijn, dat ik niet wens, dat zich op welk uur van de dag of de nacht jongens op Uw kamer ophouden' (Sollicitaties, personeel 1949-1956).

Nederlandsch Mettray was een tehuis voor jongens en tot aan de oorlog met voornamelijk mannelijk personeel. Na de oorlog veranderde dat en kwamen er meer vrouwen werken. Dat leidde soms tot ongeoorloofde betrekkingen. In een vergadering van de bestuurscommissie (het algemeen bestuur) op 29 september 1955 werd melding gemaakt van groepsleidsters die pupillen op hun kamer hadden uitgenodigd. Men stelde, in aanwezigheid van enkele groepsleidster, vast dat dit niet was toegestaan. Toen de groepsleidsters waren vertrokken, besprak de bestuurscommissie nog een ongeoorloofde relatie tussen een 17-jarige pupil en een groepsleidster (Notulen van de vergaderingen van de commissarissen van de Stichting Nederlandsch Mettray, 1955). Een verboden verhouding tussen een pupil en een personeelslid kwam vaker voor, zo blijkt uit meerdere rapporten, en kon leiden tot ontslag. Een 'wekrapport' uit 1959 maakt melding van het ontslag van mejuffrouw G.W., werkster, 'omdat ze een liefdesverhouding had met één der jongens' (Rapporten betreffende Nederlandsch Mettray te Eefde, uitgebracht door de directeur aan de commissarissen, 1957-1961). In 1965 werd een groepsleidster op staande voet ontslagen omdat zij een relatie was aangegaan met een pupil (Maandrapporten, met concepten, 1964 en 1965). Er was ook aandacht voor grensoverschrijdend seksueel gedrag van pupillen (Verslagen van de stafvergaderingen, januari-april, 1961) en voor seksuele spelletjes (Verslagen van de stafvergaderingen, januari-april, 1961; 'Ochtendbesprekingen', notulen van de besprekingen van de psychiater met de groepsleiding, 1961).

1965-eind jaren tachtig: verandering van moraal binnen de kindbescherming

Er werd regelmatig geschreven over de veranderende seksuele moraal en de betekenis daarvan voor jeugd en jeugdzorg in de vakbladen. Er was sprake van een ‘langzaam groeiende aanvaarding van en openheid over seksualiteit’, waarbij verandering vooral plaats vond “in de sexuele houding, méér dan in het gedrag’ (Rolf, 1969, p. 248). Er werden ook vraagtekens gezet bij deze nieuwe openheid. Om de ‘tragische gevolgen van de huidige sexuele ongebondenheid van de jeugd’ te bespreken publiceerde *De Koepel* in 1967 de lezingen van de door Pro Juventute in 1966 georganiseerde conferentie over ‘Jeugd en Sexualiteit’. Men vond dat de seksuele omgang van jongeren onderling weliswaar oppervlakkig was, maar dat dit vooral kwam door het slechte voorbeeld van de volwassenen. Deze boden met hun eigen seksuele onzekerheden en ambivalenties de jongeren weinig sturing en houvast: ‘Wij hebben niet goed geleerd hoe te leven met de menselijke seksualiteit en wij hebben dat als regel dan ook niet aan onze kinderen kunnen doorgeven’ (Kist, 1966, p. 35). Opvoeders moesten dus vooral naar zichzelf kijken en veel (bij)leren. Voor de leiding in de gezinsvoogdij betekende seksuele opvoeding dan: ‘niet preken vanaf de kansel’, maar: ‘tussen hen in gaan staan’, en vooral eerst ‘zelf leren om over seksualiteit te praten’ (Oort-Wegelin zoals weergegeven in Pruijs & Oort-Wegelin, 1966, p. 63).

Ook in het katholieke *Mozaïek* maakte men zich zorgen over de gevolgen van de toenemende openheid en bespreekbaarheid van de seksualiteit voor het pedagogisch klimaat binnen de kindbescherming. Orthopedagoog Veerman (1969) stelde zich achter de conclusie van de Amerikaanse socioloog Reiss, dat de groeiende permissiviteit geen uiting was van moreel verval, maar van geleidelijke acceptatie en openheid tegenover seksualiteit. Niettemin viel er volgens Veerman in de inrichtingen nog veel te verbeteren op het punt van de seksuele opvoeding. Volgens Veerman ging de groepsleiding in de tehuizen de moeilijke taak van de seksuele opvoeding nog te veel uit de weg, of men ‘laat komen wat komt en doet alsof er geen probleem bestaat’ (idem, p. 261). Goede seksuele opvoeding stelde hoge eisen aan de persoonlijkheid van de groepsopvoeders. Zij moesten evenwichtig en zelfstandig zijn en als zodanig een goed voorbeeld voor de pupillen, maar aan dat evenwicht ontbrak het vaak. Veerman wees

erop dat ‘sexuele opvoeding van onze internaatskinderen [...] vaak veel te wensen over [heeft] gelaten. Met wat voorlichting lossen we dit niet op’ (idem, p. 74). Vooral pedagogen bleven waarschuwen voor een te oppervlakkige seksuele moraal. Perquin (1969) constateerde in *Mozaïek* naar aanleiding van de publicatie van Reiss dat niet alle jeugdigen in staat leken te zijn op een verantwoorde manier om te gaan met de nieuwe seksuele vrijheden. Berendse spitste deze opvatting in hetzelfde blad toe op de kinderbescherming en constateerde dat ‘[v]oor bij kinderbeschermingskinderen [...] de seksualiteit vaak niet boven een driftmatig leven en ervaren uit[komt]’ (Berendse, 1969, p. 255).

Maar, zoals werd betoogd in *De Koepel*, voor veel groepsleiders en stafleden was het moeilijk om de pupillen tot steun te zijn bij hun seksuele ontwikkeling (Zalsman Wielenga, 1972, pp. 281-285). Er werd weinig aandacht aan besteed in de opleiding en daardoor ook in de praktijk. De auteur beschrijft in dat kader het weglopen van twee jongens van 13 en 14 jaar oud. De instelling wist dat deze jongens in waren gegaan op de uitnodiging van een man die bij de politie als pedofiel bekend was. Ook de politie was op de hoogte van de verblijfplaats van de jongens. Men ging echter ‘ten gevolge van onderbezetting bij het politiecursus en drukte elders’ pas de volgende dag poolshoogte nemen. Inmiddels had de man een van de jongens misbruikt. De zaak werd niet hoog opgenomen. Men stelde vast dat de jongens ‘wel een beetje geschrokken’ waren (Zalsman Wielenga, 1972, pp. 281-285). Uiteindelijk leidde deze affaire tot het meer openlijk bespreekbaar maken van seksualiteit binnen deze instelling.

In de jaren zeventig, midden in een groot conflict over de koers van de Helderingsstichtingen – orthopedagogisch of kinder-psychiatrisch – schreef vertrekkend orthopedagoog Ter Horst over het verschijnsel aanraken, een ‘pedagogische grondvorm, die we allemaal intuïtief wel eens toepassen’. De centrale vraag van Ter Horst, opmerkelijk gezien de latere affaire rond zijn toenmalige tegenvoeter psychiater Finkensieper, was: ‘wanneer wel en wanneer niet en hoe dan?’ Moest, zo vroeg Ter Horst zich af, wanneer in het gezin te weinig is ‘geknuffeld en gekust’ dat tekort binnen de instelling ‘worden ingehaald of gecompenseerd’? Aanraken als pedagogisch grondpatroon moest voldoen aan de eisen van uitdaging en ordening tegelijk. Het ene uiterste, het geordende patroon, was dat op scholen en inrichtingen ‘de opvoeder onder

geen beding een kind mag aanraken'. Sinds de culturele revolutie van de jaren zestig sloeg de balans bij opvoeders door van ordening naar uitdaging. In instituties zoals 'inrichtingen, communes, gezinnen' ging men 'de dialogische betekenis van het aanraken [...] schromelijk overschatten', wat leidde tot een praktijk van 'je doet maar wat en hoe het je goed lijkt'. Het gevolg was complete chaos. Ter Horst waarschuwde in zeer indirecte bewoordingen voor het uit de hand lopen van aanraken bij therapie en behandeling. Het woord seksualiteit, laat staan seksueel misbruik, kwam niet uit zijn mond (Stukken Beleidsorgaan 1974, Nota van W. ter Horst: (Ortho)pedagogische grondvormen, Zetten- Leiden februari 1974, p. 3).

Op Nederlandsch Mettray, vanaf 1985 een instelling voor jongens én meisjes, maakte een evaluatie onder personeel en pupillen duidelijk dat er nog veel onduidelijkheid heerst over de omgang met seksualiteit. Wanneer men, zo vond men, 'jongens in de seksuele omgang willen opvoeden' moeten wij als personeel 'beginnen bij onszelf; m.n. de mate van vrijheid daarin' (Evaluatie Ko-educatie (Gemengd Slagen?), 1986). Al snel begon men met seksuele voorlichting. Een medewerker vertelt: 'In die periode kregen we ook meisjes, en die raakten in verwachting [...] Toen dacht ik van, he, ik moet iets anders doen en toen heb ik rigoures het roer omgegooid en toen ben ik begonnen met seksuele voorlichting [naast voorlichting over drugs]. Dus toen kwam er een verschuiving van vrije tijd naar vormende activiteiten'. Men ging ook aandacht besteden aan seksueel geweld en organiseerde een studieochtend voor het personeel (dd. 12 oktober 1989), waarop de nota 'Voortgang m.b.t. seksuele voorlichting' van een lid van het personeel op de agenda stond. Bij incidenten in deze periode was er nog geen vertrouwenspersoon voor de pupillen. Toch kwamen incidenten soms wel bij de directie omdat een ander personeelslid door de pupil in kwestie werd ingelicht.⁶⁵

In verschillende artikelen werd deze jaren in de vaktijdschriften ingegaan op seksuele gevoelens van groepsleiders voor pupillen. Over het algemeen was de teneur van de bijdragen over dit onderwerp, dat er meer openheid en acceptatie van seksuele contacten in de tehuizen zou moeten komen, zowel tussen jongeren onderling als tussen opvoeder en pupil (Dirkse, 1976, p. 197; Penders 1976, p. 186). Volgens een groepsleider (Sexgevoelens van groepsleiding tegenover pupillen. Ervaringen van een

⁶⁵ Interview met medewerker B van Nederlandsch Mettray, 25-11-2011.

groepsleider, 1976, p. 206-208) kon ‘over sexgevoelens van groepsleiding tegenover pupillen [...] nog niet worden gepraat’ terwijl hij zeker wist ‘dat seksuele gevoelens ten aanzien van de pupillen bij veel groepsleiders meespelen: hoe vaak hoor je niet dat iemand “te ver” is gegaan. En toch praten we er nooit over’. Lichamelijke was überhaupt eind jaren zeventig een belangrijk thema voor de vakbladen. Sommige behandelmethoden zoals in de zogenaamde Browndale tehuizen, gingen uit van het belang van lichamelijk contact tussen groepsopvoeders en kinderen. Maar door de sterke associatie van lichamelijke met seksualiteit was ‘een groepsleider die een puber knuffelt’ eerder verdacht (Inderson & Katsman, 1978, p. 102).

Een tegenwoordig brisant thema binnen de jeugdzorg, namelijk homo- en pedoseksuele gevoelens van groepsleiders ten opzichte van hun pupillen, werd destijds althans in de vakbladen tamelijk acceptie benaderd. In een themanummer uit 1976 constateerde de redactie van *SJOW* dat het taboe rond de homo-pedofiele relaties nog sterk was, maar dat door de “actuele discussie over pedofilie” meer ruimte ontstond om hierover van gedachten te wisselen. Immers, zo vond de redactie van *SJOW*: ‘Het heeft geen zin van homo-pedofiele relaties in het algemeen te zeggen dat ze pedagogisch ongewenst zijn of gewenst. Het heeft wel zin om van een homo-pedofiele relatie tussen dit kind en die volwassene te zeggen, dat ze pedagogisch gewenst is of ongewenst.’ (Huizinga, 1976, p. 404) Naar aanleiding van een concrete casus constateerde de redactie dat ‘uit onderzoek’ was gebleken dat ‘het initiatief vaak door het kind wordt genomen’ (Walsweer, 1976c, p. 416). *SJOW* vond het feit dat pedofilie in Nederland door de meeste mensen nog niet werd geaccepteerd schokkend (Pedofilie nog alles behalve geaccepteerd, 1977).

Ook in de eerste helft van de jaren tachtig waren seksuele gevoelens van groepsleiders in de jeugdzorg het thema van enkele bijdragen in de vakbladen. Geruchtmakend was het artikel ‘Erotische momenten in het werken met kinderen’ van Sandfort in *Jeugd en Samenleving* (1983); in latere bijdragen in het tijdschrift werd er regelmatig naar verwezen. Volgens Sandfort werd het normatieve klimaat in de jeugdhulpverlening vooral bepaald door opvattingen zoals verkondigd door psycholoog Wolters, die vooral waarschuwde voor seksueel misbruik, en pedagoog Kentler, die over de pedagogische relatie tussen jeugdwerker en jongere schreef dat deze zo veel

mogelijk asexueel zou moeten zijn. Beiden lieten geen mogelijkheid voor ‘pedagogisch eros’ in het werk met kinderen en jongeren, aldus Sandfort. Gieles (1985) waarschuwde in hetzelfde blad, twee jaar later, voor verlies van intimiteit wanneer er al te krampachtig zou worden omgegaan met gevoelens van erotiek in de omgang van groepsleiders met kinderen. Deze houding domineerde ook latere jaargangen.

Terwijl seksuele gevoelens van groepsleiders voor pupillen veel aandacht kregen, was dat niet het geval met seksueel probleemgedrag van kinderen en jongeren, in de periode 1945-1965. In de slechts enkele bijdragen over dit onderwerp werd de nadruk gelegd op de reactie op het seksuele gedrag van de jongeren door leiding en ouders. Aan de hand van een casus werd de heersende norm voor seksuele contacten in het tehuis tussen jongeren bekritiseerd door Walsweer, lid van de redactie van *SJOW* en werkzaam bij de Helderling-stichtingen in Zetten. De ouders van een meisje dat op 15-jarige leeftijd onder toezicht werd gesteld en in een katholieke instelling werd geplaatst, protesteerden tevergeefs tegen de toestemming die het meisje, inmiddels zeventien jaar, van de thuisleiding kreeg om in het weekend met haar vriend te mogen slapen. Ze stapten vervolgens naar de kinderrechter en deze stelde hen in het gelijk (Walsweer, 1976a, p. 216).

Ook werd incidenteel aandacht besteed aan de achtergrond van meisjes die seksueel probleemgedrag vertoonden in tehuizen. Men toonde er evenals in eerdere jaren begrip voor. Het ging volgens redactielid van *SJOW* en psycholoog Graafsma (1976) om ‘een gedrevenheid naar heterosexuele contacten die op angst berust, maar ook een vorm van zelfbeschadiging, soms lichamelijk en steeds emotioneel’ (p. 213). Het beste konden deze problemen worden aangepakt door jonge groepsleiders aan te trekken die door hun jonge leeftijd een meer kameraadschappelijke relatie met de meisjes konden ontwikkelen, ‘omdat ze niet zo snel moraliseren maar wel begrip op kunnen brengen’ (idem, p. 212). Seksuele voorlichting kreeg in de vakbladen in de jaren zeventig weinig aandacht, dit in tegenstelling tot vorige jaren. Wel stond anticonceptie in de aandacht. Volgens Damstra-Wijmenga (1976), als arts verbonden aan de Helper Haven, een tehuis voor moeilijk opvoedbare meisjes te Groningen, was het niet meer van deze tijd om seksuele contacten tussen een pupil en een vriendje te verbieden. Wel moest worden voorkomen dat het meisje vroegtijdig zwanger zou worden. Efficiënter

dan praten – seksuele voorlichting geven – was ‘een zo doeltreffend mogelijke anticonceptie [...] de pil of de prikpil’. De arts zag wel ‘medische bezwaren’ voor gebruik ervan ‘op vrij jeugdige leeftijd’, maar ‘het risico van een ongewenste zwangerschap’ was een groter bezwaar (Damstra-Wijmenga, 1976, p. 201).

1990-2010: Professioneel handelen ter voorkoming van seksueel misbruik

De toon en de inhoud van de bijdragen in de vaktijdschriften veranderde nogal vanaf ongeveer 1990. In plaats van acceptatie en erkenning van erotische en seksuele gevoelens van groepsleiders voor hun pupillen ging men uit van een verbod van erotische en seksuele contacten tussen groepsleiders en pupillen en verschoof de discussie naar de manier waarop de groepsleiding moest omgaan met het spanningsveld tussen enerzijds nabijheid, intimiteit en lichamelijkheid, en anderzijds professionele distantie. Het onderwerp seksueel misbruik in de jeugdzorg zelf bleef in de tijdschriften trouwens onderbelicht, behalve in een enkel artikel (Konijn, 1990; Gillissen, 1991) over de affaire-Finkensieper (waarover verder in hoofdstuk 6). Wel was deze affaire aanleiding voor onderzoekers en hulpverleners om zich te verdiepen in het dagelijks leven van de meisjes en jongens in de kinderbescherming en in de vraag of meisjes anders in de hulpverlening behandeld werden of zouden moeten worden dan jongens (Scholte & Van de Ploeg, 1990; Haans & Van IJendoorn, 1990). Spanjaard (1993) beschreef de seksuele cultuur binnen de tehuizen en stelde vast dat ‘[s]eksueel getinte “grappen” van jongens over meisjes en vrouwen, seksuele pesterijen en handtastelijkheden in tehuizen’ normaal waren voor de tehuiscultuur, ook aan het begin van de jaren negentig (p. 449).

Het ging dus vooral om groepsleiders leren omgaan met intimiteit en lichamelijkheid. Volgens Konijn (1990) was preventie van seksueel misbruik in de kinderbescherming vooral te realiseren door controle van hulpverleners door middel van intervisie en door hen gevoeliger te maken voor de problematiek. Daarbij werd, en dat was in de voorgaande decennia ook het geval, in deze vakbladen vooral het werk van de groepsleider, het personeelslid dat het dichtst bij de pupillen stond, besproken. De groepsleider was voor veel jongeren iemand met wie ze zich wilden identificeren en had

daarmee een voorbeeldfunctie: zijn ‘manier van leven’, de ‘waarden die voor hem belangrijk zijn, zijn smaak op het gebied van kleding, eten, muziek, boeken en films’ speelden daar allemaal bij mee (Spanjaard, 1993, p. 447). Volgens hem konden groepsleiders in hun alledaagse handelen ‘een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van seksueel geweld’ (idem, p. 450). Ook kwam aandacht voor een instellingscode waarin ‘het verbod [werd] omschreven op seksuele contacten tussen medewerkers en jongeren’ (idem, p. 450). Maar lichamelijkeheid hoefde niet geheel en al uit het werk te verdwijnen en de aai over de bol moest binnen een opvoedkundige relatie mogelijk blijven (Spanjaard, 1993).

Vanuit het besef dat incidenten nu eenmaal tot de praktijk van de hulpverlening behoorden pleitten Haarsma en Van Heteren voor beleid bij seksueel misbruik door invoering van een protocol, van deskundigheidsbevordering en methodiekontwikkeling ten aanzien van preventie en hulpverlening, van een meldingsprocedure, van het opstellen van een gedragscode, etc. M.b.t. het protocol stelde men voor het door de Vereniging voor Ondernemingen in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (VOG) opgestelde voorbeeld-protocol bij seksueel misbruik door hulpverleners te gebruiken (Haarsma & van Heteren, 1994, p. 26). Door gebruik van dit protocol zou bij een klacht over seksueel misbruik door een hulpverlener in een instelling voor jeugdhulpverlening de werkgever bij het nemen van een beslissing over een te nemen maatregel zowel de feiten beoordelen als de diverse belangen tegen elkaar afwegen (Miedema, 1994). Een negental jeugdhulpverleners werkzaam bij de multifunctionele organisatie Zandbergen vond de protocollen overigens belemmerend werken bij het troosten van jongeren (Groen en Haarsma, 1995).

Minstens even belangrijk als de invoering van een beleid ter preventie van seksueel misbruik vond men de betekenis van trainingen over intimiteit in het werk zodat duidelijker werd waar ‘iemand's normen op dat gebied lagen’ (Verheule, 1994). Een voorbeeld van zo’n training was ‘Omgaan met seksualiteit in het werk’, beschreven in een artikel van Langendonk onder de titel ‘Praten met je collega’s over seks is eng maar ook wel leuk’ (Langendonk, 1994). Volgens Hillige (1994), psycholoog bij Nederlandsch Mettray, moesten bestaande erotische gevoelens, projecties of fantasieën van volwassenen tot het terrein van intercollegiale toetsing behoren. Er moest, om

‘vanzelfsprekendheden en uitglijders te voorkomen’, een werksfeer zijn ‘waarin hulpverleners elkaar dit soort vragen kunnen stellen en commentaar kunnen geven’ (p. 60). De jongeren met wie ze moesten omgaan hadden vaak weinig intimiteit ervaren en hun behoefte daaraan was groot. Deze jongeren probeerden steeds te verleiden, te erotiseren, te provoceren, ‘zoals we bij seksueel misbruik vaak zien’ (Hillige, 1994, p. 61). Het spanningsveld tussen nabijheid en afstand bleef een risico voor de groepsleider – zoals men overigens ook in de jaren vijftig al vond. Groepsleiders moesten niet op de verleidingen van de jongeren ingaan, maar hen wijzen op hun eigen grenzen, zonder lichamelijk contact te vermijden. Samen sporten was daarvoor een goede manier zodat jongeren zien dat niet alle lichamelijk gedrag seksueel hoeft te zijn.

Op de Heldring-stichtingen kwam na de affaire-Finkensieper, in 1988 beschuldigd, en vervolgens aangeklaagd en veroordeeld wegens seksueel misbruik vanaf begin jaren zeventig, meer aandacht voor het vraagstuk van ongewenste intimiteiten en grensoverschrijdend gedrag. Zo organiseerde men een thema-avond over ‘ongewenste intimiteiten’ (MT 27 van 1 oktober 1990) en werd het onderwerp onderdeel van personeelsbeleid. Er werd werkbegeleiding ingevoerd en men zocht naar een vertrouwenspersoon buiten de inrichting. Deze zou de medewerkers kunnen adviseren over hoe te handelen bij vermoedens van grensoverschrijdend gedrag, zowel bij eigen gedrag als bij het gedrag van de jongeren.⁶⁶ In latere jaren kreeg het onderwerp ongewenste intimiteiten weinig belangstelling binnen de beschikbare documenten. Wel werd afgesproken om in het werkoverleg te praten over de kledingnorm. Door het personeel gedragen kleding moest ‘passend en representatief’ zijn en niet uitdagend (Hoofdenoverleg 8-5-1995). Een van de weinige genoemde incidenten was de klacht van een vader van een pupil die meldde ‘dat er grensoverschrijdend gedrag heeft plaatsgevonden door een groepsleider’. Wat dit gedrag inhield werd niet nader toegelicht. De unitleider zou het uitzoeken (Verslag Hoofdenoverleg 15-11-1999). Kregen ongewenste intimiteiten weinig aandacht, veiligheid daarentegen werd een *hot issue*. Het ging daarbij om drugsbeleid en drugscontrole, en om puur geweld. Geweld was, zo blijkt uit de bronnen, iets wat bijna dagelijks voorkwam op de instelling. Men

⁶⁶ Hoewel de voorzieningen voor ongehuwde moeders al in de jaren zeventig waren opgeheven bleven soms jongeren in verwachting raken (Bijeenkomst MT-leden 31-07-1995).

waarschuwde er zelfs voor met geweld ‘niet zo “vertrouwd” [...te] raken, dat men verbaal en fysiek geweld als normaal, bij het werk behorend, gaat beschouwen’ (Jaarverslag 1996, p. 16). Met hulp van politie en justitie probeerde men ‘de veiligheid van het leef- en werkklimaat’ te bevorderen (Jaarverslag 1996, p. 5). Uit gesprekken met (oud-)personeelsleden bleek dat in de recente tijd personeel wordt getraind om niet bij incidenten betrokken te raken en opkomende conflicten zo veel mogelijk te de-escaleren. Het personeel heeft daardoor – en dat wordt wel als gemis gezien – geleerd een zakelijker houding ten opzichte van de pupillen aan te nemen, waardoor hechting aan de kinderen vanuit een pedagogische relatie bemoeilijkt wordt.⁶⁷

Ook op Nederlandsch Mettray kreeg seksualiteit in deze periode extra aandacht, bijvoorbeeld bij het gemengde karakter van de leefgroepen. Men hield ook een niet-gemengde meisjesgroep in stand omdat ‘veel meisjes in deze leeftijdscategorie [...] een [...] andere problematiek, m.n. op het gebied van seksualiteit en drugsgebruik’ kennen (Jaarverslag 1992, p. 23). Er werd in het kader van seksuele voorlichting nauw samengewerkt met het Rutgershuis te Arnhem en er kwam in het kader van professionalisering geld beschikbaar voor expertiseontwikkeling met betrekking tot seksualiteit en drugs. Ook werd gewerkt aan interne deskundigheidsbevordering over onder meer seksueel geweld, met name van jongens ten opzichte van meisjes (Jaaroverzicht 1992). Een medewerker maakte de veranderingen in de loop der jaren zelf mee. De toelating van meisjes en vervolgens het gedeeltelijk instellen van gemengde groepen vanaf half jaren tachtig leidde tot een wat prettiger, gezelliger en normalere sfeer, met minder vechtpartijen bijvoorbeeld. Maar het leidde ook soms tot ‘seksuele toestanden’. Of dat sterker binnen de inrichting was dan erbuiten was moeilijk vast te stellen. Men probeerde het in de hand te houden door sterke protocols te hanteren. Op de werkvloer werd dat echter ook gezien als een indekcultuur, om risico’s voor de organisatie te verminderen, zo bleek uit dit interview. Alles wordt ‘netjes beschreven’, en het ‘probleem blijft natuurlijk bestaan maar men is ervoor ingedekt’. Jongens en meisjes dan toch maar gescheiden houden zou echter weinig effect hebben. Ze moeten leren omgaan met wat zich in de maatschappij voor kan doen. Al vóór de co-educatie werd op Nederlandsch Mettray vanaf de jaren zeventig begonnen met seksuele

⁶⁷ Informatie uit gesprekken met (oud-)personeelsleden van de OGH.

voorlichting. Destijds hing het van het individuele initiatief van de groepsleider af, de laatste vijftien twintig jaar zijn er echte programma's op dat gebied. Zo wordt er binnen meisjesgroepen gesproken over onderwerpen zoals loverboys. Over seksualiteit praten binnen jongensgroepen is lastig gebleven. En vroeger gebeurde dat helemaal niet.⁶⁸

Interviews met medewerkers van een andere vestiging van LSG-Rentray, Commujon (waaronder het vroegere Klein-Borculo) bevestigen dit. Zo zijn er bijvoorbeeld tegenwoordig deuralarmen waardoor jongeren 's avonds niet meer ongemerkt van hun kamer af kunnen (al blijken ze in de weekends soms toch 'met hun kussentje onder de arm' van hun kamer af te kunnen). Bij incidenten keek men nogal eens vanuit de vraag 'hoe komen we over op de buitenwereld', maar nu staat de veiligheid van betrokkenen meer centraal. Ook op deze instelling zijn regelingen tegen seksueel misbruik getroffen, zoals een klachtenregeling en een klachtencommissie. Seksualiteit als thema om met de pupillen te bespreken ligt overigens nog steeds lastig.⁶⁹ In de jaren zeventig, zo vertelde een ander personeelslid, werd ook voorlichting gegeven maar over het onderwerp verder vooral gekscherend gedaan. Nu is seksualiteit meer een deel van de opvoeding en probeert men er op een meer normale manier over te praten. Volgens deze informant wordt tegenwoordig beter dan vroeger omgegaan met seksualiteit van jongeren. Komt dat nu, zo vroeg hij zich af, omdat de media overal bovenop zitten of omdat men het écht belangrijk vindt.⁷⁰

Eind jaren negentig ontstond vernieuwde aandacht voor het thema seksualiteit binnen de jeugdzorg. In publicaties in het *Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg* vond men dat het genoemde VOG-protocol moest worden aangevuld met extra maatregelen, waarbij duidelijk moest zijn dat het management verantwoordelijkheid was voor de bescherming van zowel hulpverleners als cliënten (Bart, 1994; een voorbeeld van een gedragscode werd beschreven in nummer zes van *TJJ* uit 1999). In 2003 werd in het kader van deskundigheidsbevordering van professionals onder de titel 'Mapping van hulpverlening na seksueel misbruik' de nadruk gelegd op het beter leren herkennen van signalen van seksueel misbruik (*Nederlands tijdschrift voor Jeugdzorg*, 2003). Dit was

⁶⁸ Interview met medewerker A van Nederlandsch Mettray, 25-11-2011.

⁶⁹ Interview met medewerker A van Rentray / Commujon, 18-01-2012.

⁷⁰ Interview met medewerker B van Rentray / Commujon, 18-01-2012.

iets heel anders dan leren omgaan met intimiteit en lichamelijkheid, laat staan het – in de jaren zeventig – positief bespreken van relaties tussen groepsleiders en pupillen. Met de nadruk op het herkennen van misbruik was een nieuwe fase binnen de jeugdzorg aangebroken.

Voor deze fase werd in het kader van dit onderzoek aan personeel binnen de jeugdzorg gevraagd naar het beleid met betrekking tot preventie en aanpak van seksueel misbruik binnen de jeugdzorg. Zulk beleid bleek bijna standaard aanwezig te zijn. Bijna iedereen van de driehonderdvierenvijftig informanten, 90,7%, meldde dat zulk beleid binnen hun vestiging bestond (zie Tabel 43). De meeste informanten van de tweeëntachtig ofwel 23,2% gingen in op de vraag vanaf wanneer het gevoerde beleid binnen de organisatie bestond en antwoordden dat dit circa 3,5 jaar het geval was. Eén informant, die al lang binnen de instelling werkte, antwoordde dat zulk beleid al sinds 1985 bestond.

Figuur 43. Aanwezigheid van beleid met betrekking tot de preventie en aanpak van seksueel misbruik op vestigingsniveau volgens de informanten

	Totaal respondenten	Management/ bestuur	Praktijk- medewerkers
Ja, beleid is aanwezig	321 (90,7)	150 (92,0)	171 (89,5)
Nee, beleid is afwezig	4 (1,1)	2 (1,2)	2 (1,0)
Onbekend	14 (4,0)	5 (3,1)	9 (4,7)
Geen informatie	15 (4,2)	6 (3,7)	9 (4,7)
Totaal	354 (100)	163 (100)	191 (100)

De respondenten werd ook gevraagd naar een toelichting op het beleid, en hoe dit er uit zag met betrekking tot preventie, beleid op schrift zoals door middel van protocollen, aanstellingsbeleid en personeelsbeleid.

Ruim de helft, honderdzevenennegentig of 55,6%, van de informanten, gaf aanvullende informatie over preventief beleid binnen hun instelling (zie Tabel 15 in Bijlage 2.4). Ruim de helft van de informatie hierover (51,8%) was afkomstig van respondenten uit de management- of bestuurslaag. Preventief beleid hield met name in:

(seksuele) voorlichting (27,7%), trainingen, cursussen, begeleiding en deskundigheidsbevordering (16,1%); bespreekbaar maken van het thema in werkgroepen, bijeenkomsten of overleg (11,6%); en de aanwezigheid van beleid in protocollen en notities (10,7%). Daarnaast werden ook als vormen van preventief beleid genoemd: de aanwezigheid van een specialist binnen de instelling, gedragscodes, screening van ouders – het betrof dan pleegouders – en personeel door middel van een intakegesprek, het afleggen van de eed of de belofte, (individuele) gesprekken met jongeren, verandering van de fysieke ruimte van een inrichting, een veiligheidsenquête en contacten met het AMK. Een voorbeeld is een afdelingsmanager, die al eenendertig jaar werkzaam is bij een vestiging met onder meer een leefgroep voor meisjes. Hij meldde dat op zijn vestiging in het kader van preventief beleid twee aandacht-functionarissen voor jongeren van 12 jaar en ouder waren en een visiedocumentatie over seksualiteit van jongeren van 12 jaar en ouder, dat het instrument ‘Veiligheid in de residentiële jeugdzorg’ werd toegepast, en dat er een werkgroep seksualiteit actief was.

Er staat ook veel beleid op schrift: tweehonderdneuenendertig (67,5%) informanten meldden dat, terwijl 11,9% invulden dat het bestaande beleid niet op schrift was gespecificeerd. De meest genoemde typen van op schrift gesteld beleid zijn protocollen gericht op seksueel misbruik (31,4%), een protocol gericht op grensoverschrijdend gedrag, seksuele intimidatie, intimiteit en omgang (17,2%), gedragscodes (15,5%) en een protocol met betrekking tot kindermishandeling (13,8%). Ook genoemd werden klachtenregelingen en meldingscodes, een notitie veiligheid, een handboek of reader, een binnen de instelling aanwezige specialist, aanwezigheid van een systeem om incidenten te melden (Plancare), aanwezigheid van huisregels, aanstellings- en personeelsbeleid, regels omtrent onderzoek door en aangifte bij de politie, netwerk-onderzoek, voorlichtingsmateriaal voor jongeren, interne audits en, voor de pleegzorg, het Convenant Netwerk Pleegzorg. Zo noteerde een gezinsgroepswerker dat zijn instelling het volgende schriftelijke beleid kende: een gedragscode, beleid ten aanzien van agressieproblemen, regelingen voor bemiddeling bij klachten en een protocol over hoe te handelen na grensoverschrijdend gedrag tussen cliënten en pleegouders

Aanwezigheid van aanstellingsbeleid werd genoemd door tweehonderdveertien respondenten (60,5%). Het ging dan vooral om het vragen naar een verklaring omtrent het gedrag (VOG) (48%) en het aanvragen van referenties (6,5%). Ook genoemd werden gedragscodes, antecedenten- en gezinsonderzoek, screening van voogden, pleegouders en medewerkers, werken met een selectie- of sollicitatieprocedure, met protocollen, met een stagebeleid, het bepalen van de integriteit en het hanteren van een checklist veiligheid. Zo noteerde een lid van het bestuur van een jeugdzorginstelling met ook pleegzorg dat pleegouders om een verklaring omtrent het gedrag werd gevraagd, evenals een raadsverklaring. Pleegouders werden gescreend, waarbij werd gewerkt met een checklist veiligheid voor pleeggezinnen en met navraag van referenties.

Ruim de helft, honderdvierennegentig (54,8%) respondenten, meldden dat er, ook wanneer het personeel eenmaal was aangenomen beleid was ten aanzien van preventie en aanpak van seksueel misbruik. Als onderdelen van personeelsbeleid werden vooral genoemd trainingen en cursussen (36,7%) – een unitleider van een gesloten residentiële instelling vond dat iedereen voldoende gecertificeerd moest zijn als pedagogisch medewerker – beleid met betrekking tot het inwerken van nieuwe medewerkers (10,7%), de aanwezigheid van een specialist (9,6%), en het bespreekbaar maken van het thema binnen de instelling (6,5%), bijvoorbeeld tijdens teambesprekingen. Ook genoemd werden werkbegeleiding, supervisie en intervisie, het incidentenmeldingssysteem, algemene protocollen, een alarmsysteem op kamerdeuren, het afleggen van de eed of de belofte, een open cultuur in de vestiging, voorlichting over een veiligheidstoets, netwerk-onderzoek, voorlichting, afspraken met jongeren, aanwezigheid van een klachtencommissie of contactpersoon, opvang en nazorg en segregatie van jongens en meisjes (zie voor details Tabel 18 in Bijlage 2.4).

4.4 Conclusie

Na de instellingsgeschiedenis uit hoofdstuk 3, waarin vooral de buitenkant van de kinderbescherming en jeugdzorg werd onderzocht, volgde in dit hoofdstuk een geschiedenis van de binnenkant: van de kinderen in de jeugdzorg, van het personeel en

van de pedagogische cultuur en de pedagogische cultuur in internationaal perspectief; de wijze waarop kinderen in de jeugdzorg werden opgevangen, verzorgd en behandeld; en de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg. In dat kader wordt ingegaan op de vraag in welke mate deze pedagogische cultuur toegerust was op het bieden van veiligheid aan kinderen.

Kinderen in de jeugdzorg: populatie, kenmerken en redenen van uithuisplaatsing

De ontwikkeling van de populatie van kinderen moet worden geplaatst in het kader van de eerder beschreven golfbeweging bij het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen met een in de tijd veranderende behoefte aan uithuisplaatsingen en een veranderend acceptatieniveau van kinderbeschermingsmaatregelen: hoog in de jaren vijftig, laag in de jaren zestig en zeventig tot midden jaren tachtig, en dan langzaam aan weer hoger. In de jaren zestig kwam de kinderbescherming in een legitimiteitscrisis terecht door de botsing met de nieuwe waarden van de culturele revolutie van de jaren zestig. Samen met de ontzuiling bracht de mondigheidsrevolutie van de jaren zestig de verzuilde kinderbescherming aan het wankelen. De traditionele jeugdhulpverlening kreeg het verwijt het kind te onderdrukken en geen oog te hebben voor de achterliggende maatschappelijke oorzaken van de problemen van dat kind. Als er al hulp moest worden geboden, dan vrijwillig en zonder de band tussen kind en ouder te verbreken, dat werd de heersende opvatting. Ook vanuit de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie werd inmenging in de opvoeding door de rechter en de kinderbescherming veel vaker afgewezen. Vanaf eind jaren zestig kreeg de samenleving en de wetenschap echter weer meer vertrouwen in de effectiviteit van kinderbeschermingsmaatregelen, al dan niet in combinatie met uithuisplaatsing. Tussen 1945 en 1965 bleef het aantal kinderen dat viel onder een maatregel van kinderbescherming stabiel: ongeveer 40.000. Bij een groeiend aantal minderjarigen betekende dit wel een relatieve daling van kinderbeschermingsmaatregelen: van honderdtwee per 10.000 in 1951 naar vijfentachtig per 10.000 minderjarigen in 1965. Vanaf midden jaren zestig tot eind jaren tachtig daalden de aantallen sterk, tot ca. 15.000. Maar in 2009 was alweer bijna het niveau van

de jaren vijftig bereikt. De kinderbescherming was het gevaar in te storten van de jaren zestig en zeventig voorbij.

Kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen zijn echter niet hetzelfde en de ontwikkeling van het aantal uithuisplaatsingen liep niet parallel met de schommelingen in het aantal kinderbeschermingsmaatregelen. Over de lange termijn werden relatief gezien steeds meer kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel uit huis geplaatst: van 68,5% in 1966 naar 72,2% in 1980 (waarna het aantal uithuisplaatsingen ook absoluut gezien weer toenam). Genoemde trend gold vooral voor kinderen onder toezicht, want voogdijpupillen werden gedurende de gehele periode meestal uit huis geplaatst. Door de kritiek op de residentiële zorg werd de verblijfplaats van uit huis geplaatste kinderen sinds midden jaren zestig steeds vaker pleegzorg en ook wel (begeleide) kamerbewoning. Dat gold zowel voor onder toezicht gestelde kinderen als voor voogdijpupillen.

De leeftijd van deze categorie kinderen bleef de gehele periode tamelijk stabiel. De gemiddelde leeftijd bij het uitspreken van een OTS schommelde tussen de 10 en 11 jaar. In de jaren 1946 tot 1960 werd de groep civielrechtelijk onder toezicht geplaatste kinderen iets jonger, bij de strafrechtelijk onder toezicht gestelde jongeren gebeurde dat niet. Voogdikinderen daarentegen werden gemiddeld jonger: de groep onder de 14 jaar groeide relatief. Er was een verschil in verblijfplaats. Kinderen vanaf 14 jaar werden eerder in pleeggezinnen opgenomen en tehuizen wilden liever geen oudere pupillen opnemen: ze stelden hogere eisen aan het personeel. In de jaren 1966-1980 werd de categorie onder toezicht geplaatste kinderen opnieuw iets jonger. Maar de grootste groep bleef die van de 15- tot en met 17-jarigen. Ook de categorie voogdijpupillen, die in deze periode niet gemiddeld jonger werd, was het sterkst vertegenwoordigd in de oudere leeftijdsgroepen. In de jaren 1981-1995 nam het aandeel van de oudere kinderen, vanaf 15 jaar, af, van circa 52% naar 35,1% in 1990. Dit kwam vooral door de verlaging van de meerderjarigheids-grens per 1 januari 1988 van 21 naar 18 jaar. Voogdijpupillen werden in deze periode ook gemiddeld jonger; wel steeg tijdelijk hun gemiddelde leeftijd door een toename van meestal oudere minderjarige asielzoekers. In de jaren 1996-2010, met opnieuw een gemiddelde leeftijd van ondertoezichtstelling van ongeveer 11 jaar, was de groep van 10 tot 14 jaar het grootst. Waarschijnlijk – zie de

volgende paragraaf – kwamen in deze periode meisjes met problemen in de puberteit eerder in de GGZ terecht en jongens eerder in de jeugdzorg. Dat oudere jongeren moeilijk binnen de kinderscherming zijn te houden wegens hun meerderjarigheid baart trouwens professionals binnen de sector wel zorgen: het wordt in veel gevallen beschouwd als een belemmering voor de hulpverlening aan wel juridisch maar nog niet ontwikkelingspsychologisch volwassen jongeren.

Jongens en meisjes werden tot ver in de jaren zeventig gescheiden heropgevoed. Pas begin jaren tachtig begon co-educatie op gang te komen en werd dat uiteindelijk de norm. Bij alle kinderschermingsmaatregelen waren iets meer jongens dan meisjes betrokken: dat was de gehele periode het geval: iets meer jongens bij kinderen onder toezicht en bij de voogdijpupillen. De verschillen waren overigens klein. Ze waren juist groot bij de pupillen in justitiële inrichtingen. Negen op de tien waren en zijn jongens. Dat is een verhouding die al meer dan anderhalve eeuw niet wezenlijk is veranderd: strafrechtelijk geplaatste kinderen zijn meestal jongens. Bij plaatsing waren ze gemiddeld ruim 15 jaar oud en dat gold voor jongens en voor meisjes. Tijdelijk waren er toch veel meisjes in JJI's opgenomen: toen daar naast strafrechtelijk geplaatste pupillen ook civielrechtelijk geplaatsten verbleven. In instellingen zoals 't Poortje, Eikenstein en het inmiddels gesloten Doggershoek vormden meisjes met bijna 75% zelfs de overgrote meerderheid. Na beëindiging van deze gezamenlijke plaatsing keerde het traditionele beeld terug en werd het percentage meisjes in de JJI's met 5% opnieuw laag.

Vanaf het einde van de jaren zeventig krijgt de etniciteit van de pupillen aandacht. Het begon met Zuid-Vietnamese bootvluchtelingen. Vanaf 1982 werd de statistiek van de Kinderbescherming aangevuld met informatie over etniciteit. Het ging ook om steeds grotere aantallen: zo groeide het aantal onder toezicht gestelde kinderen afkomstig van culturele minderheden tussen 1982 en 1986 van 13,6% naar 21,3%. Etniciteit werd dus een belangrijk kenmerk van de Nederlandse kinderscherming. Ze waren niet oververtegenwoordigd bij burgerlijke kinderschermingsmaatregelen en daarmee samenhangende uithuisplaatsingen, maar wel bij strafrechtelijke maatregelen. In de justitiële jeugdinstellingen vormden jeugdigen van allochtone afkomst met 60% de meerderheid.

Waarom werden deze jongens en meisjes op diverse leeftijden en met verschillende etnische achtergrond onder toezicht geplaatst of onder voogdij geplaatst en, civielrechtelijk of strafrechtelijk, uit huis geplaatst? De vaak doorslaggevende reden was tekortschietende pedagogische capaciteiten of pedagogische onmacht van ouders. Daarbij kon ook sprake zijn van kindermishandeling, waaronder incest, of verwaarlozing van de jeugdige. Maar ook gedrag van de jeugdige zelf was vaak van invloed op de beslissing tot uithuisplaatsing. Vaak speelde dan ook falende, al eerder ingeschakelde (ambulante) hulpverlening een rol. Bij crimineel gedrag was ook bescherming van de samenleving, naast bescherming van de jeugdige, een belangrijke reden voor uithuisplaatsing.

De verschillen in oorzaken achter uithuisplaatsing in een tehuis of in een pleeggezin liggen vooral in de ernst van de situatie. Kinderen die in tehuizen werden opgenomen vertoonden de meeste gedragsproblemen, zowel internaliserend – depressie, angst – als externaliserend – agressie, grensoverschrijdend gedrag. Onder hulpverleners is de overtuiging gegroeid dat in de laatste twintig jaar vooral kinderen met ernstige problemen in tehuizen terecht zijn gekomen, die al eerder te maken hebben gehad met andere vormen van hulpverlening en vaak gekenmerkt worden door leerproblemen. Bij de pleegzorg, waaraan tegenwoordig wereldwijd als het even kan de voorkeur lijkt te worden gegeven, gelden als opnameoorzaken meestal iets lichtere vormen van gedragsproblemen of tekortschietende opvoeding. Dat neemt niet weg dat kindermishandelingszaken vaak tot uithuisplaatsing in een pleeggezin leiden. Kinderen met zeer ernstige gedrags- of hechtingsstoornissen zijn echter, zo wordt gedacht, vaak beter gediend met een (tijdelijk) verblijf in een tehuis. Of pleegzorg tot betere resultaten leidt bij kinderen is overigens niet wetenschappelijk aangetoond. De kwaliteit van de pleegzorg is daarbij geheel en al afhankelijk van de kwaliteit van de pleegouders in de op dit moment in Nederland 15.500 pleeggezinnen voor 24.150 pleegkinderen.

Personeel en professionalisering

Anno 2010 is de huidige jeugdzorg een organisatie van professionals, die opereren binnen een in hoofdstuk 3 beschreven marktomgeving. Dat was vroeger anders. Tientallen jaren werkte de Kinderbescherming vooral met onbetaalde vrijwilligers. De

betaalde krachten waren tot ver na de Tweede Wereldoorlog in veel gevallen ongediplomeerd. Maar vanaf het begin van de wettelijk geregelde kindbescherming, aan het begin van de twintigste eeuw, vond men dit een ongewenste situatie. Vanaf toen werd er, door de particuliere organisaties en door de overheid, gehamerd op de noodzaak van meer professionalisering. De Kinderbescherming vond zichzelf een organisatie die moest professionaliseren om adequaat te kunnen functioneren en dat zelfbeeld is nooit meer verdwenen. Nog in 2007 verscheen in een van de vakbladen een artikel onder de titel ‘Samen op weg naar een volwassen, professionele jeugdzorg’. Men was er toen al tientallen jaren mee bezig. Voor de Tweede Wereldoorlog bleef professionalisering weliswaar meestal een wensdroom, maar na de Tweede Wereldoorlog werd het de norm.

Er kwamen belangrijke rapporten uit met kritiek op de kindbescherming en de teneur was steeds dat professionalisering noodzakelijk was voor de gevraagde verbeteringen. Cursussen kindbescherming werden ontwikkeld en instellingen stimuleerden hun personeel om diploma's te halen. Hierdoor nam al in de loop van de jaren vijftig het beroep op vrijwilligers af. Kinderbescherming moest door goed opgeleid personeel worden gedaan en instellingen zonder kregen problemen: de overheid gaf geen subsidie en plaatsende instanties zoals de kinderrechter verwezen geen kinderen meer naar hen. In de jaren zestig en zeventig wilde men het opleidingsniveau verhogen. Het liefst wilde men dat een groepsleider een hbo-niveau had, iets dat in de jaren negentig de norm werd.

Er trad een toenemende differentiatie van beroepen binnen de jeugdzorg op, en voor elk beroep kwam een aparte opleiding en diploma. Naast de professionalisering van het beroep groepsleider kwam toenemende invloed van academisch opgeleide professionals, met name psychiaters, psychologen en orthopedagogen. In de jaren vijftig werden ze af en toe geraadpleegd, maar in de jaren zeventig kwamen ze in dienst van de inrichtingen, niet zelden als directeur behandeling. Tevens ontstond op sommige instellingen, zoals de Helderling-stichtingen, een machtsstrijd tussen een orthopedagogische en een kind- en jeugdpsychiatrische benadering. Sinds de jaren tachtig kwam ook de professionalisering van het management op gang. De directeur werd een manager-ondernemer in plaats van de psychiater-directeur of de

orthopedagoog-directeur. Dit proces van enerzijds verdergaande professionalisering door beroepsdifferentiatie en diploma-eisen, en anderzijds, door vergroting van de macht van het management, verkleining van de autonomie van de specifieke beroepsgroepen, al eerder binnen de GGZ gestart, kenmerkt sinds de jaren tachtig ook de Kinderbescherming.

Af en toe ontstond er enig gemor over het terugdringen van vrijwilligers. Er verschenen artikelen onder de titel 'Vrijwilligers terug in de kinderbescherming' en zelfs noteerde in 1980 de minister van Justitie dat door de steeds verdergaande professionalisering 'wellicht de afstand tussen de werkers en de geïnteresseerde burger groter dan wenselijk is'. De praktijk werd echter dat vrijwilligers een zeer kleine tot verwaarloosbare rol kregen toebedeeld. De regels van de overheid lieten niet meer toe dat vrijwilligers verantwoordelijkheid kregen bij de heropvoeding van kinderen onder een maatregel van Kinderbescherming. De pleegzorg bleef daarbij de uitzondering op de regel. Professionalisering verliep daar anders en veel later dan binnen de residentiële jeugdzorg. De pleegzorg behield lang een informeel karakter en professionalisering kwam pas goed op gang aan het begin van de jaren negentig, met de invoering van op Amerikaanse pendanten georiënteerde programma's om pleegouders op hun taak voor te bereiden.

Pedagogische cultuur en behandeling

Pedagogische cultuur in de jeugdzorg werd geschetst via de drie thema's stigmatisering van uit huis geplaatste kinderen, het dilemma 'uit huis geplaatste kinderen als gewone versus bijzondere kinderen' en ten slotte participatie van minderjarigen in de jeugdzorg. Er vond geen lineaire ontwikkeling plaats en in het ene tehuis en de ene jeugdzorginstelling handelde men anders dan in het andere tehuis. Toch kan worden gesproken van de volgende evoluties in de periode 1945-2010. Er lijkt sprake te zijn van de-stigmatisering van het uit huis geplaatste kind en dit kind wordt meer en meer beschouwd als slachtoffer van negatieve pedagogische omstandigheden in plaats van veroorzaker van problemen. Verder wordt meer nadruk dan vroeger gelegd op het gegeven dat ze iets ongewoons hebben meegemaakt en daarom specifieke behoeften en specifieke begeleidings- en behandelnoten hebben. Ten slotte is er meer inspraak

gekomen voor kinderen uit de kinderbescherming. De omslag daarbij vormden de jaren zeventig: druk op de kinderbescherming vanuit belanggroepen zoals de BM, en het begin van de ontwikkeling van kinderrechten. Het blijft echter onduidelijk in welke mate de inspraak die tegenwoordig formeel is geregeld ook aan de verwachtingen van de kinderen voldoet.

Er is nader onderzoek gedaan naar de gang van zaken rond uithuisplaatsing en opvoeding in een instelling of pleeggezin: hoe werkte de pedagogische cultuur in de praktijk. Aandacht werd gegeven aan de voorbereiding van kinderen op een uithuisplaatsing; de ontvangst in het tehuis of het pleeggezin; de dagelijkse gang van zaken in een tehuis, inclusief de behandeling; de omgang met verzorgers en opvoeders; ervaringen in pleeggezinnen; en contacten van kinderen buiten de inrichting of het pleeggezin.

Het viel op dat in de jaren vijftig en zestig kinderbescherming in hoofdzaak over de hoofden van de kinderen heen geregeld werd. De meest ingrijpende gebeurtenissen – opeens naar een tehuis worden afgevoerd, soms zelfs in een ‘dieven-wagen’, of terecht komen in een onbekend pleeggezin zonder waarschuwing of informatie vooraf – werden niet met het kind besproken. In de tehuizen was vaak sprake van massaliteit en daardoor eenzaamheid. De kinderen konden geen kant op. In veel pleeggezinnen werden kinderen vooral als goedkope arbeidskracht benut. Ze werden, met name in dorpen, als outcast bekeken. In de loop van de jaren zeventig kwam hierin verandering. Het werd langzaam maar zeker gebruik, en ten slotte regel, dat kinderen van tevoren over hun uithuisplaatsing geïnformeerd werden. Steeds vaker bezochten ze van tevoren zo’n tehuis zodat ze zich een beeld konden vormen van de nieuwe woonomgeving. Bij strafrechtelijk geplaatsten gold dat niet. Ook werd de massaliteit in de tehuizen teruggedrongen: tehuizen werden kleiner, of in ieder geval de leefgroepen werden dat. Kleinschalige vormen van wonen gingen de pedagogische cultuur van de tehuisopvoeding bepalen. Of de tehuizen daarmee veiliger werden is daarmee niet gezegd. In de jaren vijftig werd de sfeer gekenmerkt door massaliteit, orde en discipline. Personeel was er betrekkelijk weinig. Vanaf de jaren zeventig kwam er veel meer personeel – op de Heldring-stichtingen gemiddeld twee maal zo veel als er pupillen

waren – maar tegelijkertijd ontwikkelde zich daar, zoals bekend, een vele jaren durende affaire met betrekking tot seksueel misbruik.

Seksualiteit behoorde tot de pedagogische cultuur van de jeugdzorg in de gehele periode. Men sprak er over en men schreef erover, bijvoorbeeld in de vaktijdschriften. Al aan het einde van de jaren vijftig was de toegenomen openheid op het terrein van de seksualiteit in sommige delen van de Nederlandse samenleving ook te zien in bijdragen in vaktijdschriften voor de kindbescherming. In tijdschriften werd regelmatig openheid en bespreekbaarheid van seksualiteit, ook in de tehuizen, bepleit. Hoewel deze bladen werden gelezen door jeugdhulpverleners en leidinggevenden in de tehuizen, kon de praktijk in tehuizen hiervan afwijken.

In de jaren 1945-1965 was er veel aandacht voor het seksuele probleemgedrag van de kinderen en jongeren die in de tehuizen waren geplaatst. Dat is niet verrassend. Mulock Houwer wijdde er al een hoofdstuk aan in zijn veel gelezen handboek *Gestichtspaedagogische hoofdstukken* uit 1938. Men sprak overigens niet over seksueel misbruik, maar over seksuele uitingen en seksuele misdragingen van de pupillen: gedrag dat verder ging dan gezonde seksuele nieuwsgierigheid en experimenteergedrag, of een onschuldig seksueel spelletje. Men vond dat bij deze kinderen vaak sprake was van vroegrijpe seksualiteit of juist van seksuele geremdheid en door het bij elkaar in leefgroepen plaatsen van juist deze kinderen en jongeren met een problematische seksuele ontwikkeling ontstond een problematische seksuele cultuur in het tehuis. De (groeps)leiding moest leren om hiermee om te gaan. Seksueel overschrijdend gedrag van groepsleiders kon ook in deze periode, zo liet de casus Nederlansch Mettray zien, worden bestraft, door middel van berisping of zelfs ontslag. Toch was seksueel overschrijdend gedrag in deze jaren binnen de kolommen van de vaktijdschriften vooral een bedrijfsrisico voor de groepsleiding, waarvoor begrip bestond. Het werken met kinderen en jongeren die regelmatig uitdagend gedrag vertoonden was volgens de artikelen in de vakbladen vooral in de tehuizen waaraan de groepsleiders dag en nacht verbonden waren, veeleisend. Er werd daarom veel aandacht gegeven aan het spanningsveld tussen nabijheid en intimiteit enerzijds en professionele distantie anderzijds.

Na 1965 nam de aandacht in de vakbladen voor seksualiteit in de tehuizen nog verder toe, maar nu gericht op andere onderwerpen: minder om seksueel probleemgedrag van de pupillen, meer om – onder invloed van de verandering in seksueel klimaat in de gehele samenleving – openheid en bespreekbaarheid van seksualiteit, ook van de groepsleiders zelf. Seksuele voorlichting- en opvoeding moesten een normaal onderdeel van de tehuisopvoeding gaan worden. En er moest begrip ontstaan voor erotische en seksuele gevoelens van groepsleiders voor kinderen en jongeren die aan hun zorgen waren toevertrouwd.

Vanaf eind jaren tachtig werd de toon opnieuw anders: het ging nu vooral om de zorg voor een professionele omgang met dergelijke gevoelens in het belang van een adequate pedagogische omgeving voor de jongeren. Seksuele contacten tussen groepsleiders en jeugdigen werden nu zonder meer afgewezen. Wel wilde men vasthouden aan een gewone omgang, met intimiteit en lichamelijkheid, ook tussen groepsleiders en pupillen, in het belang van kinderen en jongeren. De groepsleider moest werken in het spanningsveld tussen nabijheid, intimiteit, lichamelijkheid en professionele distantie. In de laatste tien jaar stond het leren omgaan met signalen van seksueel misbruik in de belangstelling. De resultaten van de survey laten zien dat de jeugdzorg steeds meer aandacht ging schenken aan beleid om seksueel misbruik te voorkomen. Met de nadruk op het herkennen van misbruik brak een nieuwe fase binnen de jeugdzorg aan. Met meer nadruk op de veiligheid van de pupillen.

Thema III: Het kindperspectief in de Nederlandse jeugdzorg 1945-2010

In dit hoofdstuk staat het perspectief van het kind centraal. Hoe hebben ex-tehuis- en pleegkinderen de jeugdzorg ervaren? Vonden zij de hen opgelegde pedagogische omgeving veilig of voelden zij zich juist niet beschermd? In de meeste bronnen en literatuur is het perspectief van het kind afwezig. Het belang van het kind is wel een terugkerend thema in de literatuur over kinderbescherming en jeugdzorg sinds het criterium ‘in het belang van het kind’ als richtsnoer voor het handelen binnen de jeugdzorg in 1905 in de wet werd vastgelegd. Om toch het kindperspectief te laten doorklinken is gebruik gemaakt van die schriftelijke bronnen van eerder gehouden en geboekstaafde oral history interviews waarin oud-pupillen aan het woord komen, van een beperkt aantal interviews gehouden in het kader van dit onderzoek en van modern onderzoek naar het kindperspectief van kinderen binnen de jeugdzorg. Dit hoofdstuk behandelt daarmee de laatste, tiende, deelvraag uit de startnotitie, gewijd aan het kindperspectief: Wat hebben voorgaande vragen voor individuele kinderen betekend? Drie thema’s staan centraal: 1) hoe hebben (oud-)pupillen hun periode van gedwongen uithuisplaatsing ervaren? 2) waren er in hun herinneringen mogelijkheden om klachten te uiten? en 3) hoe evalueren zij de gedwongen uithuisplaatsing in het licht van hun verdere levensloop. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de ervaringen van ex-tehuispupillen en ex-pleegkinderen. Om dit Nederlandse kindperspectief in een internationaal perspectief te plaatsen, volgt eerst een internationale situering van het kindperspectief in de Kinderbescherming.

5.1 Het kindperspectief in de residentiële zorg en de pleegzorg: een internationale situering

Hoewel het kindperspectief maar beperkt aanwezig is in de literatuur over kindbescherming en jeugdzorg, heeft het wel een lange traditie, met bekende namen binnen de sector zoals August Aichhorn (1925) en Janusz Korczak (Görtzen, 2001; Waaldijk, 1997). Aichhorns klassieke boek *Verwaarloste Jugend* uit 1925 laat zien hoe hij werkte vanuit psychoanalytische inzichten met ernstig verwaarloosde en delinquentie jongeren in residentiële voorzieningen. Hij benadrukte de noodzaak van een positief en veilig leefklimaat, van kleine groepen en van een individuele therapeutische relatie tussen de jongere en zijn behandelaar. Zo'n relatie zou, in de woorden van Aichhorn, de jongere helpen zich uit te spreken, en de volwassene leren om ten volle te begrijpen wat er in de jongere omgaat. Zo'n intensieve therapeutische relatie was volgens Aichhorn noodzakelijk om blijvende verandering bij de jongere te bewerkstelligen. Korczak benadrukte het respecteren van de individualiteit van het kind in het weeshuis en het doordringen tot zijn belevingswereld. De dagelijkse opvoedingspraktijk moest daarop worden afgestemd. Door het installeren van een kinderparlement kregen de pupillen van Korczak zelfs letterlijk iets te zeggen over het leven in de inrichting. Deze pioniers inspireerden anderen, zoals Bettelheim (1950) in zijn klinische werk in de residentiële zorg voor kinderen met ernstige gedrags- en opvoedingsproblemen en Winnicott (1990) in zijn klinische werk met jeugdige delinquenten en. In Nederland werden onder anderen Mulock Houwer (Hellinckx & Pauwels, 1984) en Grewel (1947) door Aichhorn beïnvloed.

Sinds de jaren vijftig is het kindperspectief vaker onderwerp van wetenschappelijk onderzoek. Vragen die toen gesteld werden richtten zich vooral op de cognitieve en psychosociale ontwikkeling van kinderen die in tehuizen en pleeggezinnen verbleven: gingen de kinderen vooruit en verschilden ze van kinderen die in reguliere gezinnen opgroeien? Zo stelden de ontwikkelingspsychologen Bühler en Hetzer (1952) in Weense instituten vast dat daar verblijvende kinderen te weinig mogelijkheden kregen om te spelen – er was te weinig speelgoed en de kinderen werden te weinig gestimuleerd – en het slechter deden op intelligentieproeven dan andere

kinderen van dezelfde leeftijd. Op basis van deze studies pleitte in de jaren vijftig en zestig in Nederland de eerder genoemde Mulock Houwer voor uitbreiding van de pleegzorg (Hellinckx & Pauwels, 1984).

Ook de emotionele en sociale ontwikkeling van uit huis geplaatste kinderen trok de aandacht. Spitz (1945) stelde vast hoe schadelijk een tekort aan affectie kon zijn voor (jonge) kinderen die woonden in grote inrichtingen met grote, anonieme leefgroepen en met dikwijls ongekwalificeerd en ongemotiveerd personeel. De ontwikkeling kon volledig stagneren (hospitalisme), soms zelfs met de dood als gevolg. Burlingham en Freud (1943) hadden hier al voor gewaarschuwd in hun studie over kinderen die in oorlogstijd van hun ouders werden gescheiden. Enkele jaren later kwam het werk van Bowlby over het belang van veilige en stabiele gehechtheidsrelaties tijdens de eerste levensjaren. Zijn al in 1952 in opdracht van de Wereldgezondheidsorganisatie verschenen rapport 'Maternal care and mental health' concludeerde dat deprivatie van (moederlijke) zorg bij jonge kinderen diepe sporen naliet. Volgens hem zouden veel kinderen die in residentiële voorzieningen of pleeggezinnen worden geplaatst, al bij plaatsing ernstige geestelijke gezondheidsproblemen vertonen. Zouden deze problemen niet tijdig worden onderkend, dan was de kans groot dat uithuisplaatsing ze alleen maar zou versterken. Volgens Bowlby was uithuisplaatsing, een ingrijpende levensgebeurtenis, die de kwetsbaarheid van kinderen nog verder kon vergroten. Een goede voorbereiding van de kinderen op de uithuisplaatsing was daarom noodzakelijk, want: 'nothing alarms a young child more than being left with strangers' (Bowlby 1952, p. 120).

Bovengenoemd onderzoek ging vooral over kinderen, maar nog nauwelijks over het perspectief van kinderen. Vanaf de jaren twintig van de twintigste eeuw gebeurde dat wel. Men ging ex-pupillen – uit de residentiële zorg of de pleegzorg – vragen wat ze zelf vonden van hun uithuisplaatsing. De Amerikaanse onderzoekster Theis (1924) was pionier en interviewde meer dan vijfhonderd ex-pupillen over hun ervaringen in de pleegzorg. De interviews waren een onderdeel van een ruim opgevatte follow-up studie waarin meer dan negenhonderd ex-pupillen werden ondervraagd. Bijna twee derde van deze kinderen was op het moment van de ondervraging voldoende en op een sociaal aanvaardbare manier in de samenleving geïntegreerd. Dat was meer dan Theis had

verwacht. Toch vertoonde ruim een derde van de ex-pupillen (34,5%) ernstige problemen in de aanpassing aan het maatschappelijke leven. Het voorbeeld van Theis kreeg navolging, ook in Nederland.⁷¹ In 1957 publiceerden Alten en Knuttel een studie, waarin ze rapporteerden over 160 ex-pupillen van de voogdijvereniging 'Tot steun', geboren tussen 1903 en 1920, en lange tijd ondergebracht in een pleeggezin. Eerder al publiceerde Clemens Schröner (1952) over de resultaten van het gezinsvoogdijwerk in Amsterdam en Groningen bij kinderen geboren tussen 1930 en 1936. Ook de studie van Den Otter uit 1963 over de levensverhalen van oud-pupillen van de Vereniging Kinderzorg te Rotterdam past in deze groep studies (waarover zo dadelijk meer).

Deze vroege studies over de ervaringen van minderjarigen met jeugdzorg zijn meestal onderdeel van grotere (follow-up)studies waarin naast het kind andere informatiebronnen worden geconsulteerd, zoals ouders, professionals, verwijzers). Verder worden bijna altijd ex-pupillen ofwel (jong-)volwassenen geïnterviewd. In het gesprek met de onderzoeker kijken ze dan terug op hun ervaringen als kind in de residentiële zorg of de pleegzorg. Kinderen die nog in de zorg zitten worden maar zelden geïnterviewd, op enkele uitzonderingen na, zoals in de studie van Weinstein (1960) over het zelfbeeld van kinderen in de pleegzorg of die van Lambert (1968) over het leven van adolescenten in *boarding schools* in Engeland.

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig gaat het kindperspectief langzaam maar zeker ook onderzocht worden in de periode dat het kind nog uit huis geplaatst is (Grietens, 2011; Sinclair e.a., 2005). Deze toegenomen aandacht voor onderzoek vanuit het kindperspectief had drie redenen. Allereerst kreeg vanaf de jaren vijftig het *empowerment* gedachtengoed steeds meer betekenis binnen de sociale wetenschappen en de jeugdzorg. Dit leidde tot, vanaf de jaren zeventig, langzaam aan meer inspraak en participatie van cliënten. Ook ontstond de opvatting dat vraaggestuurd werken in de jeugdzorg motiverender en dus effectiever zou werken dan top-down door professionals opgelegde hulp (O'Melia, 2002). Vanaf de jaren negentig begon men met het meten van participatie van pupillen, bijvoorbeeld door het meetinstrument de participatieladder (Thoburn, Lewis, & Shemmings, 1995). Tevredenheidsmetingen volgden (Chapman,

⁷¹ De studies van Kruyswijk-Hamburger (1927) en Hillesum (1918) gaan wel in op de resultaten van de individuele pupillen, maar doen dat op basis van dossieronderzoek: zij interviewden de oud-pupillen niet.

Wall, & Barth, 2004; Sinclair e.a., 2005; Wilson & Conroy, 1999). Ten tweede is er de invloed van het Kinderrechtenverdrag uit 1989 (Wiarda, 2011). De implementatie van het Kinderrechtenverdrag zorgde ervoor dat veel meer uit huis geplaatste kinderen de kans kregen om over hun ervaringen in de zorg te vertellen (Council of Europe, 2006). Ten derde is er recent binnen de sociale wetenschappen een verandering in de conceptualisering van het kind opgetreden. Onder invloed van het sociaal-constructivisme is men anders naar kinderen en de kindertijd gaan kijken dan vroeger doorgaans het geval was (bijv. James, Jenks, & Prout, 1998) en ontstonden de ‘new social studies of childhood’ (Freeman & Mathison, 2009). Binnen dit kader worden kinderen meer als beings en minder als louter becoming, ofwel volwassenen in wording, gezien en kreeg de kindertijd – zoals op een andere wijze ook wel in ideeën uit de vroeg-negentiende-eeuwse romantische pedagogiek – aandacht als een op zichzelf staande, intrinsiek belangrijke levensfase. Daardoor kregen ervaringen van kinderen niet alleen betekenis in het kader van de volwassenwording, maar konden ze ook worden beschouwd als op zichzelf zinvol. Als autonome subjecten moesten, vanuit deze visie, kinderen recht hebben op participatie, en bij ingrijpende beslissingen over hun leven gehoord worden. Als gevolg hiervan kreeg het kindperspectief de laatste jaren meer aandacht in het jeugdzorgonderzoek: op internationale congressen (Knorth, Kalverboer, & Knot-Dickscheit, 2010; SOS Children’s Village, 2011), in themanummers van wetenschappelijke tijdschriften (Thomas & Thomas, 2005), met monografieën (Clark, Kjørholt, & Moss, 2005; Stein, 2011) en in een stijgend aantal tijdschriftartikelen (voor een overzicht zie Fox & Berrick, 2007; Grietens, 2011; Holland, 2009; Unrau, 2007).

Deze nieuwe wetenschappelijke aandacht voor het perspectief van het kind leidde uiteindelijk tot het project Standards for out-of-home child care (www.quality4care.info; voor de Nederlandse aanpassing van de standaarden, zie van Beek & Rutjes, 2009). In dit Europese initiatief, waarin internationale verenigingen, waaronder FICE (Fédération Internationale des Communautés Éducatives) en IFCO (International Foster Care Organization), met elkaar samenwerken, werd uitgezocht wat pleeg- en tehuiskinderen goede zorg vinden. Daartoe werden pleeg- en tehuiskinderen uit verschillende landen en regio’s in Europa uitgebreid ondervraagd. Op grond van hun verhalen zijn algemene kwaliteitsstandaarden over de jeugdzorg geformuleerd in de

vorm van achttien verschillende standaarden, onderverdeeld in drie groepen: besluitvorming, plaatsing en nazorg. Voorbeelden van een standaard bij besluitvorming zijn ‘Het kind wordt gestimuleerd om te participeren in de besluitvorming’ en ‘Broers en zussen krijgen samen zorg’. Voorbeelden bij plaatsing zijn: ‘De relatie met de hulpverlener is gebaseerd op respect en begrip’ en ‘Het kind behoudt het contact met zijn familie’. Voorbeelden bij de standaard nazorg ten slotte zijn: ‘Het verlaten van de zorg wordt nauwkeurig gepland en uitgevoerd’ en ‘Het kind of de jongere wordt gestimuleerd te participeren in de nazorgprocedure’. De standaarden worden nu in verschillende landen getoetst aan de hand van rapportages van kinderen met als doel tot een meer kindgerichte jeugdzorg te komen.

Het bovenstaande laat zien dat het kindperspectief binnen de jeugdzorg sterker lijkt te zijn geworden. Meer en meer wordt gezegd dat kinderbescherming in het belang van het kind niet alleen over kinderen moet gaan, maar ook samen met hen moet worden ingevuld, ofwel met inbegrip van het kindperspectief. In deze trend past ook de aandacht welke de commissie-Samson aan het kindperspectief geeft. In het vervolg wordt gekeken naar het relaas van ex-pupillen in de periode 1945 tot 2010.

5.2 (Ex-)pupillen over gedwongen uithuisplaatsing in Nederland

Nederlandse studies over tehuis- en pleegzorg vanuit het kindperspectief zijn er niet veel (Grietens, 2011). Studies waarin kinderen die nog in de pleegzorg of de residentiële zorg zitten naar hun opvattingen wordt gevraagd, zijn van recente datum (Van Beek 1998; Van Beek & Hameetman, 1998). Evenals in andere westerse landen worden onderzoekers hierbij geïnspireerd door het Kinderrechtenverdrag, dat participatie, inspraak en een stem geven aan kinderen, ook in de jeugdzorg, bovenaan op de agenda zet. Maar er bestaan voor een eerdere periode wel Nederlandse studies waarin ex-pupillen als volwassenen terugkijken op hun leven in een pleeggezin of tehuis.

Tot begin jaren zestig

De eerste studie over (een gedeelte van) de periode van dit onderzoek betreft het eerder, in hoofdstuk 4, genoemde verslag van een enquête door mr. A. Servatius onder oud-pupillen die tussen 1907 en 1947 door of onder verantwoordelijkheid van de voogdijvereniging Kinderzorg uit Zwolle werden verzorgd. Op basis van de antwoorden van de ex-pupillen krijgen we zicht op het leven van kinderen in een pleeggezin. Een aantal van hen verbleef ook tijdelijk in een tehuis, bijvoorbeeld direct nadat de ouders van voogdij waren ontheven of wanneer het in een pleeggezin niet meer ging. Servatius hield aan de hand van een vragenlijst interviews met vijfhonderd zestien oud-pupillen. Zij gaven volgens hem ‘spontane reacties op vragen, waarmede de oud-pupillen min of meer overvallen werden’. Het betrof zowel kinderen die voor dag en nacht in een betrekking waren geplaatst als kinderen in een pleeggezin. De redenen tot uithuisplaatsing waren divers maar hadden meestal te maken met ernstige verwaarlozing. Aan de hand van verschillende onderwerpen vroeg Servatius hoe het met de oud-pupillen ging: kerkelijke belangstelling en kerkbezoek, beroep, het kunnen voorzien in eigen onderhoud, de besteding van de vrije tijd, moeilijkheden als gevolg van de gedwongen opvoeding, bijvoorbeeld bij een sollicitatie of bij verloving, en contacten met de vereniging Kinderzorg of met de pleegouders. De meeste oud-pupillen hadden goede herinneringen aan de tijd dat zij aan de voogdijvereniging waren toevertrouwd. Van de vijfhonderd zestien waren er slechts veertien met ronduit slechte herinneringen. Daarbij past wel de aantekening dat vaker uit de enquête voorkomende klachten als te strenge opvoeding, zich uitbesteed voelen en niet opgenomen in het gezinsverband of te weinig zakgeld door de auteur werden beschouwd als ‘geen bezwaren van ernstige aard’. Omdat Servatius antwoorden van veel oud-pupillen letterlijk publiceerde ontstaat toch een redelijk inzicht in het perspectief van deze oud-pupillen. De meeste oud-pupillen antwoordden in de trant van ‘heeft het prettig gehad’, ‘is dankbaar onder Kinderzorg te hebben gestaan’ of ‘is vol lof over Kinderzorg’. Soms waren de jeugdherinneringen concreter en gevarieerder. Als voorbeelden van negatieve herinneringen vertelde men bijvoorbeeld dat de directie van het kindertehuis hardhandig en onredelijk streng was, dat het overgeplaatst worden naar een ander pleeggezin onprettig was, men herinnerde zich de pleegvader als een dronkaard, kreeg in het kindertehuis niet genoeg te eten, vond het

verbod om contact te onderhouden met de eigen familie hinderlijk, herinnerde zich opnieuw het als 20-jarig meisje in optocht naar de kerk gaan als een kwelling, vond het veranderen van pleeggezin zonder opgegeven reden onprettig, voelde zich in het pleeggezin achtergesteld en slechts behandeld als dienstbode, moest hard werken en mocht niet naar school. Positieve herinneringen waren bijvoorbeeld dat men twintig jaar naar voldoening in hetzelfde pleeggezin verbleef en de geboden mogelijkheid om werk naar keuze te zoeken.

Er kwamen dus wel klachten, soms ernstige, bij deze herinneringen naar boven. Servatius citeerde ze, maar relativeerde ze ook. Hij kon zich voorstellen dat de lezer, hoewel ‘ernstige klachten niet zijn vernomen’ zou kunnen denken dat ‘kinderleed’ schuil zou gaan achter ‘de grieven “grote gestrengheid, te hard werken, zich niet in het pleeggezin opgenomen voelen”’. Enkele van deze grieven wilde hij ‘met een korte opmerking trachten recht te zetten’ (Servatius, 1949, p. 63). Zo waren volgens Servatius klachten over het zakgeld onjuist. De regels bepaalden nu eenmaal dat het door de pupil verdiende geld in eerste instantie diende om het verpleeggeld te betalen. Over hard werken moesten de oud-pupillen ook niet zeuren. Pleegouders die kinderen in huis namen om bij hen te werken konden immers tegelijk ook ‘liefdevolle en verstandige verzorging’ bieden. Volgens Servatius was zo’n verhouding van pupil tot patroon vergelijkbaar met die tussen pleegkind en pleegouders. Dat oud-pupillen zich regelmatig herinnerden dat ze (te) hard moesten werken maakte op hem weinig indruk. Dat oud-pupillen zich beklagden over de vele wisselingen van pleeggezin – soms ook tussentijdse tijdelijke plaatsing in een tehuis – vond Servatius evenmin terecht. Als het gebeurde, wegens ongeschiktheid van het gezin of wegens het gedrag van het kind, gebeurde het ten behoeve van een goede opvoeding, dus in het belang van kind. Een van de oud-pupillen vertelde hoe moeilijk het was met een klacht bij de inspectrice die één maal per jaar kwam kijken, aan te komen. De pupil durfde dat niet, omdat hij – waarschijnlijk door pleegvader of pleegmoeder – was bedreigd met slaag of erger. Seksueel misbruik kwam soms – bij ongeveer zes casussen – ook voor in de herinneringen van deze oud-pupillen. Zo werd melding gemaakt van een meisje dat overgeplaatst werd wegens ‘ongepastheden’ van de pleegvader. In andere verhalen speelde seksueel misbruik in de thuissituatie een rol en vormde een reden voor

uithuisplaatsing. Het ging dan om ontucht, ‘vader cohabiteerde met de oudste dochter’, of ‘een ontuchtige geschiedenis van kinderen onder elkaar’ (Servatius, 1949).

De meeste klachten werden dus uitgebreid vermeld, maar vervolgens gepareerd door de onderzoeker die concludeerde: ‘Gelukkig zijn van de meesten de herinneringen goed; van velen worden klanken van dankbaarheid voor de genoten opvoeding vernomen.’ (Servatius 1949)

In tegenstelling tot Servatius trokken andere auteurs zoals Alten⁷² in haar al genoemde onderzoek uit 1957 met interviews van honderdzestig oud-pupillen van de vereniging Tot steun de klachten van oud-pupillen niet in twijfel. Het geboortjaar van deze ex-pupillen lag tussen 1906 en 1920. Hun ervaringen gaan dus vrijwel uitsluitend over de vooroorlogse kinderbescherming. Toch zijn hun herinneringen betekenisvol voor deze rapportage. De kinderbescherming tijdens het Interbellum was niet wezenlijk anders dan die in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog. Daarom zijn de ervaringen van deze oud-pupillen relevant, ook voor het schetsen van het kindperspectief in de tweede helft van de jaren veertig en het begin van de jaren vijftig. De hervormingsvoorstellen uit de tweede helft van de jaren vijftig van Koekebakker in 1959 en Overwater in 1955 (zie hoofdstuk 3) gingen ervan uit dat de kinderbescherming vooroorlogs was en dat dit nodig moest veranderen (Overwater 1955; Koekebakker, 1959; Dekker, 2007). Inderdaad kwamen de ervaringen van de oud-pupillen uit het onderzoek van Alten met de residentiële zorg in sterke mate overeen met wat Koekebakker c.s. daarover twee jaar later zou schrijven. Er is geen reden te veronderstellen dat zoiets niet ook voor de pleegzorg zou gelden. Het voorwoord van Altens studie, geschreven door W.P.C. Knuttel, bevestigt dit. Nadat hij heeft vastgesteld dat veel pupillen in hun latere leven kampten met een gebrek aan levensvreugde maar dat Tot Steun het toch niet beter had kunnen doen, voegt hij daaraan toe: ‘Een geheel andere kwestie is, dat het in het vervolg anders moet. De ogen zijn thans geopend voor

⁷² Andere studies over dezelfde periode zijn Clemens-Schröner (1952) over gezinsvoogdijgevallen in Amsterdam en Groningen en Evers-Emden over joodse kinderen die tijdens de Tweede Wereldoorlog ondergedoken leefden in pleeggezinnen in Nederland. Ze is vele jaren na het einde van de oorlog deze kinderen weer gaan opzoeken en heeft met hen gesprekken gevoerd over hoe zij de pleegzorg destijds beleefden en over de betekenis die deze ervaring in hun leven heeft. Ze is ook de pleegouders, hun eigen kinderen en de biologische ouders van deze kinderen gaan opzoeken om hun ervaringen te bestuderen (Evers-Emden, 1994; Evers-Emden, 1996; Evers-Emden, 1999; Evers-Emden & Flim, 1995).

de factoren in de opvoeding, die men vroeger niet zag. En voor het bevorderen van dit betere inzicht is dit boekje een uitstekend hulpmiddel.’ (Alten 1957, p. 11). Knuttel zegt hiermee met zoveel woorden – zijn standpunt was destijds modern – dat het kindperspectief, zoals tot uiting gekomen in de interviews, nieuw licht werpt op de kinderbescherming. En dat daaruit lering moet worden getrokken.

Alten richt zich met name op pleegkinderen. Zij vroeg onder meer naar de betekenis voor de oud-pupil van de gemachtigde, een persoonlijk vertegenwoordiger van het bestuur van Tot steun in de woonplaats van het pleeggezin. Deze gemachtigden kwamen uit de hogere standen. Het waren notarissen, predikanten en onderwijzers, of hun vrouwen. Zij onderhielden persoonlijk contact met het gezin en de pupil en ze waren tussenpersoon tussen het bestuur van de vereniging en het pleeggezin. Maar ze waren geen tussenpersoon voor het kind, althans meestal niet. Ze betekenden weinig voor de pupil. Ze spraken nauwelijks met het kind, maar wel over hen met de pleegouders, dit tot ergernis van de kinderen – een ergernis die bij de interviews opnieuw naar boven kwam. Ze werden ‘zelden persoonlijk aangesproken, alles werd met de pleegouders geregeld. Als er moeilijkheden waren, werden de pleegouders altijd geloofd. Wij kregen geen gelegenheid te vertellen, wat wij ervan vonden en konden onze belangen niet naar voren brengen. Onrechtvaardigheden van de kant van de pleegouders werden vaak goedgepraat.’ (Alten 1957, pp. 76, 78). Sommige oud-pupillen zagen de gemachtigden vooral als controleurs. Een van de verhalen vertelt hoe een gemachtigde, tegelijk de onderwijzeres van de pupil, steeds de ‘verderfelijke’ achtergrond van het kind benadrukte.

Een dertiental oud-pupillen was wel positief over de gemachtigden. Het ging dan om gemachtigden die hun altijd een luisterend oor boden en zich probeerden te verplaatsen in de positie van het kind. Maar dit waren uitzonderingen op de regel. Juist omdat de gemachtigde tot de vereniging Tot steun behoorde, was het begrijpelijk dat, toen Alten contact legde met de oud-pupillen voor haar onderzoek, ‘allen wantrouwend stonden tegenover een hernieuwd contact met de vereniging’ (Alten 1957, p. 26). Men stond niet te springen om opnieuw uitgebreid te moeten praten over dat kinderbeschermingsverleden.

De meeste pleegkinderen waren afkomstig uit de grote stad en werden geplaatst in een dorp. Door die dubbele overgang hadden ze vaak het gevoel er niet helemaal bij te horen: niet in het pleeggezin en niet in de dorpsgemeenschap. Ongeveer de helft van de oud-pupillen werd ondergebracht bij eenvoudige boerengezinnen, waar men extra handen goed kon gebruiken. In deze zogeheten werkgevers-pleeggezinnen werden ze vaak onderbetaald en geëxploiteerd. Bij deze gezinnen kwamen ook de meeste overplaatsingen voor. Kinderen werden ook geplaatst bij fabrieksarbeiders. Evenals de kleine boeren konden ook zij de pleegzorgvergoeding goed gebruiken. Veel oud-pupillen herinnerden zich de rol die de vergoeding die voor hen werd betaald speelde. Soms was het bedrag van de vergoeding voorwerp van onenigheid tussen pleegouders en vereniging. Sommige pleegkinderen meenden dat zij werden overgeplaatst, omdat de vereniging volgens de pleegouders niet voldoende kostgeld voor hen betaalde. Voogdijkinderen werden in de dorpen meestal gezien als zielige kinderen. Dat viel vooral op wanneer een overijverige gemachtigde veel kinderen wist te plaatsen in dezelfde streek. De kinderen waren 'die stumpers van de dominee of schoolmeester' en ze werden uitgescholden voor 'bestedelingen'. Volgens volwassenen in het dorp waren deze kinderen, in de woorden van Alten, 'niet geheel volwaardig'. Men beschouwde ze als 'erfelijk belast, geven daardoor moeilijkheden bij de opvoeding, waardoor men een financiële vergoeding geeft aan hen, die hen in huis nemen'. Daar kwam nog bij dat veel dorpsonderwijzers afwijzend stonden tegenover voogdijkinderen (Alten, 1957, p. 43, 79).

Alten vroeg de oud-pupillen hoe zij hun pleeggezinnen waardeerden. Van de honderdzestig oud-pupillen was achtendertig positief. Dat betekende dat het pleeggezin als een thuis werd beschouwd waarmee de oud-pupil ook na het bereiken van de meerderjarigheid nog contact hield. In zesendertig van de gevallen stond men met neutraal/gemengde gevoelens tegenover het pleeggezin. Men stond er niet vijandig tegenover, maar onderhield ook geen contact meer. Een grote groep van drieënvijftig oud-pupillen stond echter negatief en vijandig tegenover het pleeggezin. Deze groep onderhield geen contact meer. De oud-pupillen die hun pleeggezin positief waardeerden hadden zich er thuis gevoeld en ook van de pleegouders het gevoel gekregen helemaal bij het gezin te horen. Ook positief was dat sommige pleegouders hun pleegkinderen

steunden ten opzichte van de buitenwereld die vaak wantrouwend tegenover het voogdijkind stond. Sommige pleegkinderen hielden fijne herinneringen aan hun pleeggezin over, vonden er veel steun en liefde en keerden er graag weer (ongeveer een kwart van de achtendertig).

De klachten van oud-pupillen over hun pleeggezin of gezinnen liepen uiteen. De meeste klachten gingen over de relatie met de pleegouders en met de eigen kinderen van de pleegouders. Exploitatie en te weinig hartelijkheid werden het vaakst, door honderdeenentwintig kinderen, genoemd. Te grote strengheid werd door tweeënvijftig oud-pupillen genoemd, zesenvoertig oud-pupillen voelden zich niet geaccepteerd door de pleegouders en drieëndertig oud-pupillen voelden zich niet geaccepteerd door de eigen kinderen van de pleegouders. Naast deze klachten over de relatie werd ook over materiële zaken geklaagd: drieëntwintig keer over slechte kleding en negentien keer over slechte voeding. Alten verbaasde zich erover dat de kinderen niet in staat waren geweest hierin enige verandering aan te brengen. De verklaring van de oud-pupillen hiervoor was vaak dat zij bang waren om te klagen vanuit de onzekerheid over wat er dan met hen zou gebeuren. Een aantal kinderen, zo bleek uit hun verhalen, was bedreigd met overplaatsing naar een inrichting, voor de meesten een waar schrikbeeld. Die dreiging speelde altijd op de achtergrond. Bovendien hadden de meeste kinderen de indruk dat zij toch niet geloofd zouden worden.

In tegenstelling tot Servatius nam Alten de klachten van de oud-pupillen wel serieus. Wel kon ze zich voorstellen dat voogdijkinderen extra gevoelig konden zijn voor de houding van anderen, waardoor ze misschien eerder het gevoel hadden niet voldoende geliefd of gewaardeerd te worden. Deze kinderen werden vaak overgeplaatst. Slechts negenentwintig van de honderdzesentwintig kinderen overkwam dat nooit; de meeste kinderen werden één of twee keer overgeplaatst. Met drieëntwintig kinderen gebeurde dat meer dan vier keer. Bijna altijd, zo bleek uit de gesprekken met oud-pupillen, werden de kinderen niet van tevoren ingelicht over of voorbereid op zo'n overplaatsing. Ook de redenen van overplaatsing kregen ze niet te horen. Zelf dachten ze, zo vertelden ze, dat zij ondeugend waren geweest, of dat de vereniging niet voldoende kostgeld voor hen betaalde.

Zoals gezegd was voor bijna alle pupillen overplaatsing naar een tehuis een schrikbeeld. De meesten wisten dat niet alleen van horen zeggen, want van de honderdzestig oud-pupillen verbleven er honderddrie enige tijd in een tehuis. Van hen hadden er vierenveertig negatieve herinneringen aan deze tijd. Zij noemden daarbij het moeten leven in een groep, de ongeschiktheid van het personeel en hun autoritaire instelling, strenge straffen en onvoldoende zorg voor kleding en voedsel. Dat alles leidde tot gebrek aan zelfvertrouwen of eigenwaarde. In het tehuis, zo vertelden ze, werden ze niet gestimuleerd tot het nemen van eigen initiatieven of zelfstandige beslissingen. Specifieke klachten waren gebrek aan hartelijkheid (vijfendertig keer), te grote strengheid (vijfendertig keer), benadeling door de groep (dertig keer), negatieve beïnvloeding door de groep (vierentwintig keer), gebrek aan aanvaarding door de groep (drieëntwintig keer), slechte kleding (drieëntwintig keer) en slechte voeding (tweeëntwintig keer) (Alten 1957). Positieve ervaringen – gemeld door zesentwintig expupillen – kwamen meestal doordat de directeur door de kinderen positief werd herinnerd. Terugkijkend waardeerden vrouwen het dat ze in het tehuis huishoudelijke vaardigheden hadden ontwikkeld. Maar meestal waren de meisjes negatiever in hun oordeel dan de jongens, volgens Alten omdat het regime in meisjestehuizen vaak strenger was.

Volgens de al genoemde Den Otter (1963), die in 1963 tweehonderdvierennegentig oud-pupillen die tussen ongeveer 1935 en 1955 voogdijpupil van de voogdijvereniging Kinderzorg te Rotterdam waren, liepen de ervaringen van de kinderen in pleeggezinnen erg uiteen. Ze waren gemiddeld genomen wel positiever dan die van de ook door haar geïnterviewde oud-tehuispupillen. Sommige pleegkinderen voelden zich thuis en helemaal opgenomen in het gezin, anderen voelden zich op allerlei manieren achtergesteld bij de eigen kinderen in het gezin. Bovendien werden kinderen nogal eens overgeplaatst, zodat één en hetzelfde kind zeer verschillende ervaringen met de pleegzorg kon hebben gehad. Van de honderdnegenenzeventig in pleeggezinnen geplaatste kinderen verbleven er drieëntachtig in één gezin en werden zesennegentig kinderen één of meermalen overgeplaatst. Den Otter probeerde te achterhalen of de mate waarin kinderen zich thuis hebben gevoeld in een pleeggezin met bepaalde factoren samenhang. Op de vraag of zij

zich in het eerste pleegezin thuis hadden gevoeld, antwoordden zesentachtig pupillen bevestigend en achtenzeventig ontkennend, terwijl dit van vijftien onbekend bleef. Kinderen bij kinderloze echtparen zeiden vaker zich thuis te hebben gevoeld, en verder voelden de oud-pupillen zich minder thuis wanneer er in het gezin meer pleegkinderen waren (Den Otter, 1963).

We zagen eerder (hoofdstuk 4) dat op haar vraag of kinderen op de uithuisplaatsing waren voorbereid, het antwoord meestal was: helemaal niet. Van het ene op het andere moment werden ze afgevoerd naar een tehuis of ondergebracht in een pleegezin (Den Otter, 1963, 93-97). In de meeste gevallen werden bij de door Den Otter geïnterviewde kinderen ook hun minderjarige broertjes en zusjes onder voogdij geplaatst. Maar ze werden lang niet allemaal uit huis geplaatst. Dat was zuur voor de kinderen die uit huis geplaatst werden en van wie een zusje of broertje wel thuis mocht blijven. In de grote tehuizen waar deze kinderen moesten wonen – deze worden door Den Otter niet bij name genoemd – was, zoals eerder besproken, sprake van een uniforme dagindeling. De oud-pupillen vertelden dat jongens daarbij iets meer vrije tijd kregen omdat zij minder huishoudelijke verplichtingen hadden. Bovendien, zo vertelden ze, konden jongens (al dan niet naar eigen keuze) een vakopleiding volgen, terwijl alle meisjes zonder onderscheid op huishoudelijke taken werden voorbereid. Ook was er in de inrichting sprake van uniforme kleren. Dat vonden de oud-pupillen vervelend. Een van hen herinnerde zich dat de Tweede Wereldoorlog daaraan gelukkig een eind maakte. De oud-pupillen hadden ook negatieve herinneringen aan de grote slaapzalen waar de bedden in rechte rijen naast elkaar stonden – waar soms alle kinderen gedwongen werden op dezelfde zij te gaan slapen – en aan het eten. De maaltijden waren saai en voorspelbaar: het was, volgens de oud-pupillen altijd stampot met een onduidelijk soort groenten (Den Otter, 1963, p.110).

De oud-pupillen herinnerden zich hun inrichtingstijd als een tijd van orde en tucht. Dat kwam vooral omdat wegens gebrek aan personeel één leidster verantwoordelijk was voor een groep van ongeveer vijfentwintig kinderen. Die orde en tucht, zo bleek uit de interviews, ging meermalen met geweld gepaard en leidde tot verzet en haat (Den Otter, 1963, p. 110). Naast verzet en haat kregen de kinderen, zo vertelden ze, ook gevoelens van machteloosheid en rechteloosheid. Het kindperspectief

dat uit deze interviews naar voren komt is er een van overgeleverd zijn aan de willekeur van de volwassenen die voor hen moesten zorgen.⁷³ Met hen bestond geen liefdevolle pedagogische relatie. Van de voogdijkinderen spraken honderdeenendertig überhaupt niet over een band met een bepaalde volwassene. De situatie in pleegezinnen leek op dat vlak gunstiger geweest te zijn dan die in een inrichting. Persoonlijke aandacht was in de tehuizen hoogstens een gewaardeerde bijzonderheid. Pupillen en groepsleiders stonden vooral tegenover elkaar. De pupillen, zo vertelden ze, vertrouwden de groepsleiding vrijwel nooit. Wel namen de pupillen soms elkaar in vertrouwen. In tegenstelling tot een aantal ex-pupillen uit het onderzoek van Alten, was voor de door Den Otter geïnterviewde pupillen ook de directeur – die op grote afstand van de pupillen stond – geen vertrouwensfiguur. Uit de interviews bleek dat pupillen vrijwel nooit met klachten naar hun directeur gingen, want ‘de groepsleiding kreeg toch altijd gelijk en werd altijd gelooft’. Kortom, de ervaring van deze kinderen was dat ze bij niemand met hun klachten terecht konden. Veilig konden ze zich daardoor niet voelen (Den Otter, 1963, p. 113). Die onveiligheid werd versterkt doordat ze, zo vertelden ze, in een isolement leefden. Er was weinige contact met mensen van buiten de inrichting. Er was wel enig contact, althans voor een aantal kinderen, met hun ouders. drieëndertig kinderen hadden contact met hun vader, tegen honderdzes die dat niet hadden. vijfenvijftig kinderen hadden contact met hun moeder, tegen vijfenzeventig die dat niet hadden. drieënzestig kinderen vertelden dat ze geen enkel contact met hun ouders meer hadden gehad. Verder hadden de meesten enig contact met in ieder geval één van zijn of haar broers en zussen. Daarbuiten was er nauwelijks contact, ook niet met andere familieleden.

Dat was ook de bedoeling: de inrichting werkte contact met thuis bewust tegen. Deze inrichtingen waren, zoals eerder genoemd, typische *total institutions*: ze voldeden in alles aan de criteria die Goffman in zijn klassieke boek *Asylums* (1961) noemde. Alles was in en op de inrichting aanwezig, de kinderen hoefden voor geen enkele activiteit de grens van het terrein over, en zij werden in alles gecontroleerd en onder

⁷³ Volgens Den Otter zou de kinderbescherming al snel na de ervaringen van deze kinderen – tijdens en vlak na de Tweede Wereldoorlog – meer oog hebben gekregen voor de individuele behoeften van kinderen. De eerder genoemde publicaties van Koekebakker en Overwater spreken dat tegen. Zij benadrukken dat er voor het inspelen op individuele behoeften ook in de jaren vijftig nauwelijks ruimte was, en ook nauwelijks geld.

toezicht gehouden. Zij voelden zich opgesloten en gevangen. Toen ze bij het bereiken van de meerderjarigheid de maatschappij in moesten waren ze volkomen onvoorbereid, zo vertelden ze. Den Otter vat hun relaas als volgt samen: ‘Ineens neergezet in de zozeer begeerde vrijheid van de maatschappij, stonden zij daar alleen, hulpeloos en onbegrepen, als iemand die plotseling ontwaakt in een hem totaal onbekende beschaving, waar de mensen, hun normen en zeden hem volkomen niet “eigen” zijn.’ (Den Otter, 1963, p. 114). Praten met deze oud-pupillen bracht Den Otter tot een weinig positief oordeel over de Kinderbescherming in deze tijd: ‘Dit alles tezamen maakte de kinderbescherming voor hen die erdoor beschermd werden, tot een macht waaraan zij volkomen waren overgeleverd.’ (Den Otter, 1963, p. 132). Het zal, zo formuleerde Den Otter ietwat ironisch ‘misschien menigeen verbazen dat men met de bovengeschetste opvoeding oprecht meende de kinderen een goede dienst te bewijzen’ (Den Otter, 1963, p.110).

In het kader van dit onderzoek zijn twee ex-pupillen van Nederlandsch Mettray geïnterviewd die in de jaren vijftig op de instelling verbleven. De ene, ex-pupil Klaas (niet zijn echte naam), kwam vlak na de oorlog, toen hij ongeveer vijftien jaar oud was, en verbleef er ruim vijf jaar. Hij is nog steeds heel positief over die tijd. Hij werd naar de instelling gebracht in een boevenwagen, als oudste samen met drie jongere broers. Thuis kregen de kinderen veel slaag van hun vader en zij woonden tijdelijk bij hun opa en oma. De laatste gaf trouwens ook klappen. De kinderen werden allen onder voogdij geplaatst. Er waren ook nog enkele zussen, met wie hij verder geen contact meer had en die in een pleeggezin werden opgenomen. Trouwens, ook met zijn drie broers op Nederlandsch Mettray had Klaas weinig contact. Ze zaten op andere afdelingen omdat ze jonger waren. Hij was thuis niet anders gewend: ook toen was er weinig contact. De voogd zag hij overigens nauwelijks. En zijn ouders evenmin. Zijn vader – door Klaas consequent ‘de verwekker’ genoemd, omdat hij verder geen aandacht aan zijn kinderen schonk – kwam één keer langs, zijn moeder nooit.

Klaas was opgelucht toen hij naar Nederlandsch Mettray ging. Hij kreeg geen slaag meer en kon voetballen, dammen en vissen. Het verblijf op Nederlandsch Mettray vond hij heel prettig, want er was veel vrijheid. Thuis vond hij het ‘helemaal niets’. Na enige jaren kreeg hij zelfs toestemming om te gaan vissen in de IJssel. ‘Je kon gaan

wanneer je wilde.’ Naar Zutphen ging hij niet vaak. Dan gingen de jongens ‘op meidenjacht’. Dat gebeurde stiekem, de directeur wist er niets vanaf. Klaas vond de instelling een veilige omgeving, maar er werd wel af en toe een stevig robbertje gevochten, want ‘sommigen konden wel aardig gaan slaan’. Meestal liep het volgens hem niet uit de hand en zorgden de jongens ervoor dat de leiding er buiten bleef. In zijn periode op Nederlandsch Mettray verbleef er ook ‘een soort elite, kinderen die een opleiding hadden. Heel apart. Ze gingen naar een hogere school.’ Het waren kinderen, van wie de NSB-ouders geïnterneerd waren.

Op Nederlandsch Mettray leerde hij het vak van meubelmaker ‘van een getalenteerde vakman’. Hij bleef zijn hele leven met plezier meubelmaker. Hij zat in een groep van ongeveer 15 pupillen in de werkplaats. Het waren prettige jongens die ‘eigenlijk een beetje overal vandaan’ kwamen. De meesten van het personeel vond hij ‘prima’, maar van sommigen dacht hij: ‘die deugt niet. Dat voel je aan. Dan had je nog niets kwaads gedaan en dan deden ze al moeilijk’. De directeur was erg gericht op discipline. Iedere dag nam hij een appel af voor het hoofdgebouw en als dan al die jongens in de rij stonden en een jongen een ander een schop gaf, en die schopte terug, dan schopte de directeur hem ook terug. ‘Ik dacht dan: je kunt doodvallen, maar zei niets.’ Later mocht hij zelfs met de directeur in de auto mee naar de troonswisseling van 1948. Ik dacht, die vent [de directeur] die mag me niet. Maar toch, ik mocht mee, als enige. Hij kwam voor het eerst in Amsterdam, op de Dam.

Andere personeelsleden schopten of sloegen overigens niet, of je moest het er ‘echt naar gemaakt hebben’. Dat kon Klaas wel begrijpen: ‘Dan moet je ook eerlijk zijn.’ Wel was er nog een onderwijzer, die ‘kon zijn handjes niet thuis houden’, waarmee niet slaan werd bedoeld, maar iets te intieme toenaderingen. Hij moest weg en kreeg een baan bij de spoorwegen. Het was ‘een knappe kop met een afwijking’.

De dagorde was strikt. Behalve werken in de werkplaats werd er op het terrein door bijna alle jongens gevoetbald. Verder gingen ze vaak naar de kerk. Er liepen weleens jongens weg, bijvoorbeeld richting Deventer. Ze kwamen nooit ver, want je ‘zag het aan de kleren’ [internaatskleding, JD]. Eenmaal gevonden werden ze weer teruggebracht. ‘En dan liepen ze met een kale kop. Dat was het, dan ging het haar eraf hoor, voor straf. Verder kregen ze geen straf. Of je moest het vaker doen.’

In 1950 verliet Klaas Mettray om te gaan wonen in een pleeggezin in Deventer en te werken als meubelmaker, voor zo'n vijf jaar. Klaas is terugkijkend bijzonder positief over zijn tijd op Nederlandsch Mettray. Hij leerde een vak en bleef dat zijn hele leven met plezier uitoefenen. Hij trouwde en kreeg kinderen. Af en toe droomt hij er wel eens van dat hij op Nederlandsch Mettray is. Hij ging ook naar een reünie van de instelling, om weer eens rond te kijken op het oude terrein. Zijn broers waren overigens niet allemaal zo positief. Dat begrijpt hij ook wel. Hij had misschien wel geluk, want hij had het 'vertrouwen van de leiding'.

Een andere ex-pupil van Nederlandsch Mettray, Gerard (niet zijn echte naam) kwam naar Nederlandsch Mettray in 1961. Op zijn vierde werd hij uit huis gehaald, nadat zijn ouders uit de ouderlijke macht waren ontzet. Zijn ouders hadden een café in Noord-Holland en waren gescheiden: 'daarvan ben ik toen de dupe geworden [...] Het ging gewoon niet thuis.' Na verschillende verblijven bij familie en in een klein kindertehuis ging hij op zijn tiende naar Nederlandsch Mettray. Op zijn veertiende of vijftiende ging hij naar een pleeggezin in Apeldoorn en verbleef er vijf jaar. In die periode volgde hij de ambachtsschool. Het pleeggezin verliet hij in 1959 om, op zijn achttiende, in militaire dienst te gaan.

Gerard kijkt anders terug op zijn tijd op Nederlandsch Mettray dan Klaas. Hij vond het daar 'verschrikkelijk' en 'dat idee dat je daar zit, dat was al negatief natuurlijk'. Verder 'voelde ik me daar ontzettend eenzaam'. Heel wat pupillen kregen regelmatig bezoek, maar hij 'nooit. Ook niet van ooms en tantes'. Evenmin van zijn ouders. Later had hij ook geen contact meer met ze. Omdat hij het niet prettig vond liep hij 'niet voor niets een paar keer weg. Als je dan eindelijk weer opgepakt werd dan werd je hoofd kaal geschoren en dan kwam je een tijdje in een apart hok. Ja, zo zat dat. Dan moest je daar voor straf zitten, de hele dag kaarsrecht.' Toch deed hij het een aantal keren opnieuw. Er waren meer straffen, zoals koud douchen en tikken met een latje van de onderwijzer.

Overigens voelde hij zich op Nederlandsch Mettray wel veilig: 'je was toch altijd met je groep'. Er was lotsverbondenheid en het contact met de andere jongens was prettig: 'we hebben wat afgelachen. Het park in, bruggen bouwen, drumband, veel wandelen, van Eefde naar Zutphen. Er werd eigenlijk wel genoeg gedaan hoor.' Het

terrein was mooi. Er was toen in het midden een groot park. Het was ‘net een kazerne’, met een park waar ‘wij altijd speelden. Ik weet nog wel dan kwam de boer langs met zakken met melkpoeder. En wij erachteraan en dan een gaatje erin steken dan kreeg je dat hele mooie spoor. Kijk dat soort dingen dat deden we toen ook. Nee, we hebben ook wel gelachen hoor daar.’

De kinderen leefden in grote groepen en sliepen in ‘grote slaapzalen waar je met een heleboel op sliep; je kon het vergelijken met een kazerne, veertig tot zestig man sliepen hier wel. Boven had je twee kamers waar de leiding sliep. En die konden vanuit die kamer over de slaapzalen heen kijken.’ De leefgroepen, zo’n dertig man, bestonden uit kinderen van ongeveer dezelfde leeftijd. De groepsleiding bestond in zijn tijd uit veel vrouwelijk personeel, ‘vooral bij de jongere kinderen. Ik heb weinig met mannen te doen gehad als leiding.’ Er waren wel mannen in andere functies en die waren vaak ‘erg autoritair, te autoritair. Te streng, maar goed dat was misschien in die tijd ook wel nodig.’ De directeur was een vriendelijke man, maar als kind denk je: ‘het is de grote baas natuurlijk, dus: er toch wel voor oppassen zeg ik maar. Hij kan je maken en breken.’

Gerard volgde de lagere school op Mettray maar wilde er niet een vakopleiding volgen. Hij wilde namelijk ‘het liefst er zo gauw mogelijk er weer uit natuurlijk. Het liefst naar huis. Dat lijkt me logisch. Maar ja dat kon niet.’

Daarom wilde hij er ook zo snel mogelijk weg. Het werd hem al verscheidene malen beloofd, het duurde lang, en ‘je wilt wel weg, elke keer, je wilt gewoon erg weg, je wilt weg daar’. Uiteindelijk werd hij bij een pleeggezin geplaatst en verbleef er vijf jaar. Hij vond het niet leuk, maar bleef toch. Want: ‘als je een jonge knul bent is het altijd beter dan in zo’n inrichting te zitten.’ Gerard werd veel slechter behandeld dan de twee eigen kinderen en voelde zich daar nooit thuis. Wanneer hij iets wilde hebben moest hij het aan de pleegmoeder vragen, maar dat was heel moeilijk. Alles moest bij Mettray worden gedeclareerd en ‘zo kreeg ik eigenlijk nooit wat’. Toen hij, nog tijdens die periode, al werkte, gaf zijn baas, die ‘wist dat ik in een pleeggezin zat’, hem elke week of elke maand twee gulden vijftig extra aan salaris. Het pleeggezin is hem toen ‘uitermate slecht bevallen’, zo slecht dat hij later nooit meer contact heeft opgenomen.

De voogd ‘zag nooit iemand’ en met hem kon Gerard niet praten over dat pleeggezin, ‘daar was het geen type voor’.

Maar voor Gerard gold wat voor de meeste pleegkinderen gold: alles liever dan terug naar het tehuis: ‘Je hebt natuurlijk wel de vrijheid. Je kunt leven, je kunt uitgaan. Ik ging veel de stad in, naar Apeldoorn. Je kreeg vrienden. En die vrijheid had ik toen wel, en op Mettray dus niet.’ Maar ‘prettige ervaringen heb ik er niet mee en daarom heb ik er dus ook voor gezorgd dat ik in dienst kon komen, een opluchting voor mij. Een hele mooie tijd gehad.’ Het was ook orde en tucht, ‘maar dat weet je’.

Hij kwam bij de marine, en verbleef anderhalf jaar op Nieuw-Guinea. Gerard trouwde na zijn militaire dienstplicht en hij en zijn vrouw kregen twee kinderen. Hij bouwde een goed bestaan op en maakte carrière. Terugkijkend op zijn verblijf op Mettray ziet hij het ‘als een vlucht voor anderen, dat ze mij kwijt waren. Ze moesten me gewoon kwijt, ze moesten me verplaatsen. Daar kon waarschijnlijk niemand wat aan doen, dat heeft aan mijn ouders gelegen. Zij zijn er schuldig aan en dat heb ik ze altijd kwalijk genomen. Heel simpel. En Mettray zelf kan daar ook niets aan doen, het was gewoon de instelling waar je zat. Vergeleken met het pleeggezin was Mettray eigenlijk prettiger. Maar ja, het verschil is de vrijheid.’ Daarom wilde hij toch graag weg.

Gerard gaat af en toe naar de reünies om te kijken hoe het is veranderd en om ‘te zien waar ik gezeten had’. Ik vond het wel leuk om een praatje met enkele oud-onderwijzers te maken en ‘met die vrouwen van de leiding, waar ik bij in de groep had gezeten’. En ook even ‘kijken bij dat bos waar we destijds hutten bouwden, dat weet ik nog wel.’

Eerder, in hoofdstuk 4, zagen we dat seksualiteit ook in de jaren veertig en vijftig, waarover bovenstaande terugblikken van oud-pupillen gaan, al een belangrijk onderwerp van zorg was binnen de tehuizen. Het ging dan om in de ogen van de tehuismedewerkers onzedelijk gedrag van de pupillen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het personeel. In het rapport van de werkgroep Koekebakker werd ook aandacht besteed aan problemen rondom seksualiteit in de inrichtingen. In vrijwel alle inrichtingen bleken veel problemen te zijn met betrekking tot de aanpak van seksuele verschijnselen, van ‘het houden van vieze praatjes’ of het maken van ‘vieze’ tekeningen tot het bij elkaar in bed kruipen en ‘belangstelling voor elkaar’ bij het wassen. Ook

overdreven aanhaligheid tegenover leid(st)ers werd hier genoemd (Koekebakker, 1958, pp. 233-234). Met betrekking tot het opnemingsbeleid van inrichtingen vertelde de directie van één tehuis dat in principe niemand werd geweigerd wanneer er plaats was, behalve wanneer het zou gaan 'om een jongen die sexueel een ernstig gevaar zou opleveren voor andere jongens' (Koekebakker, p. 203).

In de interviews van Alten kwam seksualiteit echter slechts één maal voor. Enkele oud-pupillen, voor wie het naar een tehuis moeten een schrikbeeld vormde, waren vooral bevreesd te worden geplaatst in een groep van geheel onbekende personen. Vooral de slechte verhalen en de seksuele misdragingen droegen volgens de oud-pupillen bij aan deze nadelige invloed. Een van de respondenten drukte het als volgt uit: 'Toen ik 17 jaar was, zette men mij tussen een troep homo-sexuelen, oplichters en dieven, om wat op te knappen.' De meeste oud-pupillen hadden namelijk, hoewel zelf voogdijpupillen, een negatief beeld van voogdijpupillen in het algemeen. Ze begrepen vaak niet waarom zij bij deze kinderen zouden moeten worden geplaatst, want, zoals ze het uitdrukten: 'Deze kinderen waren maatschappelijk en moreel minder dan ik' (Alten, 1957, p. 62).

Bij het onderzoek van Den Otter, in 1963 gehouden en daarmee in een periode waarin seksualiteit langzaam maar zeker meer bespreekbaar werd, was het onderwerp belangrijker. Den Otter zelf had het onderwerp seksuele voorlichting en opvoeding niet in het onderzoek en de interviews opgenomen, maar: 'De oud-pupillen peperden ons deze fout wel in.' Ze vonden het heel belangrijk. In de interviews kwam bij herhaling het gebrek aan seksuele voorlichting en opvoeding destijds als fel kritiekpunt naar voren. In het verslag werd daarom een alinea over zedelijke opvoeding toegevoegd aan een uiteenzetting over godsdienstige opvoeding. Zoals voor godsdienstige opvoeding enig vertrouwen en intimiteit tussen opvoeder en opvoedeling een voorwaarde was, gold dat immers ook voor zedelijke opvoeding. Maar in de tehuizen ontbrak voorlichting en opvoeding rond dit onderwerp, ook al schreven de personeelsleden erover in hun vakbladen en werd er uitgebreid aandacht aan besteed in het belangrijke rapport Koekebakker. Er was blijkbaar een groot verschil tussen tijdschriftendiscours en werkvloerpraktijk.

Volgens de oud-pupillen werden jongens en meisjes strikt gescheiden van elkaar grootgebracht en was alles wat met seksualiteit te maken had taboe. Er was geen ruimte om hierover vragen te stellen. Meisjes werden niet op hun eerste menstruatie voorbereid en als bron van seksuele kennis golden eerst en vooral verhalen van jongens en meisjes die op latere leeftijd in het tehuis waren opgenomen. Soms werd het onderwerp seksualiteit nog wel even ter sprake gebracht kort voor de pupil het tehuis verliet. Het ging dan voornamelijk om een waarschuwing: tegen omgang met de andere sekse. Ook in veel pleeggezinnen was het spreken over het onderwerp seksualiteit taboe. Dat betekende overigens niet dat seksueel misbruik niet voorkwam: ‘Een enkele maal vertelden oud-pupillen over opvoeders die ‘hun handen niet thuis konden houden’, soms in homoseksuele, soms in heteroseksuele zin, zowel opvoeders in het tehuis als die in het pleeggezin. Dit waren vaak moeilijk te verwerken ervaringen.’ (Den Otter, 1963, pp. 152, 158) Uit genoemde literatuur blijkt dat gevallen van seksueel misbruik binnen tehuizen of pleeggezinnen ook toen al wel bekend moeten zijn geweest. Dit gold misbruik door opvoeders, maar waarschijnlijk ook misbruik, of minstens misdragingen, door peers. Dit lijkt althans te kunnen worden afgeleid uit uitspraken van pupillen die zich beklagden over de slechte invloed van de groep en daarbij wezen op seksuele misdragingen.

Jaren zestig en zeventig

Goorhuis en Meyknecht (2006) interviewden een aantal oud-pupillen met ervaringen uit eind jaren vijftig tot begin jaren zeventig onder de titel ‘Ik dacht dat ik uit logeren ging...’ In deze periode veranderde er veel in de pedagogische cultuur (zie hoofdstuk 4), met name in het omgaan met orde, tucht en discipline, en met het eigen initiatief van de pupillen. Dat laten onderstaande verhalen van deze oud-pupillen zien. Het gaat om jongens en meisjes die werden geplaatst in katholieke en protestantse tehuizen, in een rijksinrichting en ook, soms kort, in pleeggezinnen.

Een van de geïnterviewden, Fred, werd in 1956 op zijn zestiende uit huis geplaatst en ging naar een internaat in Ter Apel. Hij kwam uit een prettig gezin met liefhebbende ouders. Zijn vader was huisarts. Deze liet in 1942 het leven in het verzet. Zijn moeder kwam dit verlies nooit te boven. En ze kon haar driftige zoon moeilijk

hanteren. Fred moest in de voetsporen van zijn vader treden. Hij ging naar de hbs. Daar ging het niet goed, dus moest hij naar de tuchtschool/internaat in Ter Apel. Betaling was gezien het verzetsverleden van zijn overleden vader mogelijk door de Stichting 1940-1945. De directeur van de stichting en zijn moeder brachten hem er heen.

De directeur van het internaat, een oud-beroepsofficier, was dit met oud-beroepsofficieren begonnen. Er zaten vijftig leerlingen op het internaat, De meesten gingen naar de mulo, sommige naar de hbs. De meeste jongens waren kinderen van gescheiden ouders, vaak rijke ouders. In het weekend kwamen ze soms met een limousine op bezoek. Bij ongehoorzaamheid waren de straffen huisarrest, kamerarrest en soms het uitdraaien van de verwarming. De enige ontspanning was schermen.

Ook in deze omgeving ging het leren Fred door concentratieproblemen nog steeds niet goed af. Uiteindelijk ging hij op zijn twintigste met een 3-jarig hbs-diploma terug naar huis. Hij wilde inderdaad huisarts worden en in de voetsporen van zijn vader treden. Het werd een ingewikkeld pad: eerst de hbo-landbouwopleiding in Leeuwarden, toen diergeneeskunde in Utrecht, daarna overstappen naar medicijnen. Dit duurde bijzonder lang: pas toen hij 45 jaar was haalde hij zijn doctoraal medicijnen. Huisarts worden lukte niet meer. Dat was een periode van diverse vernederingen, voor hem en voor zijn moeder.

Terugkijkend op de periode in het internaat was echter zijn eindoordeel positief, want: 'Ik had het niet willen missen.' Zo heb ik mij kunnen handhaven en: 'Ik was blij dat ik uit de triestheid van mijn moeder weg was.' Hij vond enkele vertrouwensfiguren binnen het tehuis. Dat was niet de directeur, want voor hem was hij bang, maar wel de hoofdassistent en de schermleraar. Uiteindelijk werd Fred biologieleraar en vervolgens verzekeringsdeskundige en uiteindelijk toch arts: keuringsarts (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 70-75).

Frans ging als 12-jarige jongen in 1959 naar het protestantse Valkenheide. Hij bleef er tot hij 17 jaar was. Hij moest ernaar toe omdat hij een 'losgeslagen jongetje' was. Waarom was hij dat? Omdat hij als klein kind seksueel was misbruikt door 'een politieman in burger'. Dit bleef zijn 'verschrikkelijke geheim', waar men ook in een observatiehuis in Rotterdam, waar hij vanaf zijn 8^{ste} regelmatig kwam, niet achter kwam. Op zijn twaalfde zat hij een maand lang vast op het Haagse hoofdbureau van de politie,

met twee andere kinderen plus vier volwassenen in één cel. Hij zag de volwassenen ‘homoseksuele handelingen met elkaar verrichten’, klaagde daarover maar werd niet geloofd. Positief was een gesprek met de kinderrechter. Deze vertelde hem dat het zo niet langer ging, dat hij een diploma moest halen en in een omgeving met discipline moest gaan wonen. Dat werd Valkenheide.

De eerste ervaring was confronterend. Frans werd in een cellencomplex gezet en ‘moest gewoon luisteren en je kop houden; je stelde ineens niets meer voor’. Vervolgens kwam hij in een groep met vijftien andere jongens. De groepsleiding woonde op het terrein. Aan hen bewaart hij goede herinneringen, in het bijzonder aan zijn eigen groepsleider, die met zijn gezin in het paviljoen zelf woonde. Wel herinnert hij zich dat de mannelijke leiding soms ‘iets “liefs” wilde doen’: een jongen aanhalen of ‘zelfs op schoot’ nemen. Dat vonden de jongens niet prettig: ‘Wat ze ook wilden, ze moeten toch snappen dat jongens als ik, en zo waren er veel meer, in zo’n geval meteen wantrouwend zijn.’ Over zijn geheim praatte hij nooit. Ook daar niet. Trouwens, zo vertelde Frans: ‘Eigenlijk werd er niet gepraat. Je zat op school, je had corvee, je voetbalde na school of deed je huiswerk. Praten met iemand deed je gewoon niet, laat staan iemand in vertrouwen nemen.’ De noodzaak van discipline op het protestantse Valkenheide – de jongens gingen bijvoorbeeld iedere dag naar de kerk – begreep Frans wel, maar ‘je voelt ook dat jouw mening niets meer voorstelt, je merkt niet meer dat er respect voor jou is’.

Na drie jaar en vier maanden verliet hij, op zijn zeventiende, in 1965, met een diploma lts, Valkenheide, vertrok naar Rotterdam en ging helemaal los: ‘alles wat onderdrukt is geweest, die jaren in Valkenheide, knalde er in één keer uit!’ Hij verzet zich tegen alles wat autoriteit was en werd een provo. Hij kwam opnieuw in aanraking met de politie en, op zijn eenentwintigste, moest hij naar jeugdgevangenis de Corridor in Zeeland.⁷⁴ Daar leerde hij voor het eerst over zijn geheim praten en kon hij het verleden afsluiten. Maar niet voorgoed. Op latere leeftijd kwamen de herinneringen aan Valkenheide terug. ‘Ik heb me daar zo verschrikkelijk alleen en klein gevoeld. Ze lieten je niet in je waarde, namen je niet serieus en praatten niet me je.’ Dat laatste was het

⁷⁴ Vgl. ook het relaas van J. Baarspul (1983), een ex-pupil die eind jaren zeventig in diverse rijksinrichtingen was opgenomen.

grootste probleem, niet de discipline. Ze hadden hem serieus moeten nemen, met hem moeten praten. ‘Dat vind ik het ergste. Dan had ik veel mensen, waaronder mijn ouders, veel verdriet kunnen besparen’ (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 9-13).

Frans ging in 1965 weg uit Valkenheide, Mario ging in datzelfde jaar, 12 jaar oud, naar de katholieke Leo-stichting in Borculo. Hij bleef er 7 jaar. Op Borculo werd wel gepraat. Er was meer ruimte voor de pupillen om zelf iets te ondernemen. Het waren inmiddels andere jaren voor de kindbescherming: de disciplinerende kwam onder druk te staan, mondigheid kreeg meer kans. Mario had thuis, in het zuiden van het land, grote problemen met zijn moeder, met zijn vader had hij wel een goede band. Daarom ontvluchtte hij zo vaak mogelijk het huis en zwierf veel op straat. Men vond dat het zo niet langer kon. Via het werk van zijn vader en de parochie kwam hij in Borculo terecht. Daar moest hij een schooldiploma halen. De reis erheen ging per trein. Zijn vader bracht hem weg. Mario weet nog precies op welke stations ze overstapten. Hij was opgelucht toen hij aankwam. Af en toe ging hij wel naar huis, maar dat was geen onverdeeld genoegen, want hij werd door zijn moeder ontvangen met de woorden: ‘Daar heb je trouble en onrust weer’.

Er werd op Borculo regelmatig met de jongens gepraat, over thuis en over de vorderingen op school. Of er ook een behandelplan was herinnert Mario zich niet. Hij voelde zich wel thuis op Borculo. Hij bemiddelde voor andere jongens en werd ‘een soort vertrouwenspersoon’ voor hen. Hij ontwikkelde zich tot informeel leider en regelde bijvoorbeeld dat de jongens in het weekend mochten dansen in het dorp, omdat hij eerst regels over het tijdstip van thuiskomen had afgesproken tussen jongens en leiding. Volgens Mario zorgden jongens zoals hij voor tegenwicht tegenover autoritaire groepsleiders. Deze ‘werden buitenspel gezet’, iets dat in de jaren vijftig niet zo snel mogelijk zou zijn geweest. Klachten ‘kon je moeilijk kwijt op Borculo’: daarin was nog geen verandering ten opzichte van eerdere jaren opgetreden. Dat vond hij een slechte zaak en je moest dat bij de leiding toch proberen af te dwingen. Achteraf – al had hij het destijds niet zo gemist – vond hij dat je wel erg weinig van het terrein afkwam. De Leo Stichting was een dorp in een dorp, je kwam nauwelijks in de gewone maatschappij en daarom werd je slecht op een toekomst in die maatschappij voorbereid. Veel pupillen konden het volgens Mario daarom niet aan en ontspoorde. Zelf kwam hij goed terecht,

kreeg een baan, trouwde en werd vader. Wat als er voor hem geen Borculo was geweest? ‘Geen school, geen vak, geen geld. En wat daarvan gekomen was...? Criminaliteit’.

Mario had trouwens eenzelfde geheim als Frans: misbruikt, in zijn geval vanaf zijn achtste jaar door een oom. Van slechte ervaringen op dat vlak op Borculo lijkt geen sprake te zijn. In dat misbruik lag ook de oorzaak van de verbitterde wijze waarop hij over zijn moeder sprak. Zij wist er namelijk van en werd er zelfs voor betaald. Het geheim heeft hij lang bij zich gedragen: hij is er pas op latere leeftijd over gaan praten (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 25-29).

Eveneens in een katholiek tehuis, Huize de Eik in Slagharen, kwam Joke. Ze kwam er al als baby van zes weken oud, aan het einde van de jaren veertig. Ze verliet de instelling op 15-jarige leeftijd, in 1964. Toen ging ze naar een pleeggezin. Reden voor uithuisplaatsing was een combinatie van een licht verstandelijk gehandicapte moeder, een vaak drinkende vader en een incestueuze opa. Haar oudste zus was zijn dochter. Alle kinderen werden in één keer uit huis geplaatst. De kinderen groeiden gescheiden van elkaar op. Op de instelling gingen de kinderen elke ochtend naar de mis. De groepsleiding – de groepen waren naar leeftijd samengesteld – bestond uit nonnen. Tot zes jaar waren de groepen gemengd, daarna werden de jongens en meisjes gesplitst, zo ook Joke en haar broer.

In Huize de Eik sliepen de kinderen in grote slaapzalen met, bij de grotere kinderen, een eigen plekje door een afschermend gordijn. Er werd toezicht gehouden door een non, die in een kamertje gebouwd tegen de slaapzaal sliep. Toezicht op afstand, want de kinderen zagen ‘die non nooit, ook niet als je huilde. De non kwam niet naar buiten, want wij mochten haar niet zonder kap op zien’. Joke vertelde de kinderen ‘s avonds allerlei verzonden verhalen. Ze was niet bang dat de non dat ging verbieden; die ‘kwam immers haar kamer niet uit!’. Eten was geen onverdeeld genoeg in dit tehuis. Er werd altijd eerst soep gegeven, en wie, zoals Joke, langzaam at, kreeg vervolgens het warme eten in de soep opgediend. Treuzelde ze dan nog met eten, dan ‘moest ik met mijn bord naar de gang’. Sommige personeelsleden waren aardig, maar ‘ze herinnert zich ook een non die nogal snel klappen uitdeelde’. Goede herinneringen heeft ze bewaard aan het kerstfeest en aan Sinterklaas. Maar na afloop van Sinterklaas, toch het

feest van een heilige, kwam ‘er een aantal nette heren binnen [...] die ze moesten bedanken voor de cadeautjes’; een ‘grote afknapper, de lol was er helemaal af’.

Terugkijkend is Joke toch niet negatief. Je kon op het internaat op ballet, op toneel, op muzikles. Je kwam weinig van het terrein af, maar ontmoette op school ook kinderen uit de buurt. Met die kinderen mocht je soms mee naar huis. Er was belangstelling voor haar, ‘maar warmte was er niet echt. Een aai over de bol, een kusje voor het slapen gaan [...] Joke herinnert zich zoiets niet.’ Contact met thuis was er niet. Er kwam geen post en geen bezoek. Wel kwam de voogd geregeld op bezoek. Dat was niet prettig, want ‘de voogd was iemand die besliste over je leven. Je had daar geen invloed op.’ Zo kwam hij een keer op bezoek, toen ze zes jaar oud was. Vlak erna was haar broer weg en ‘ik wist daar niets van en ook niet waar hij heen was gegaan’. Volgens Joke had ‘iedereen in het tehuis een hekel aan de eigen voogd of voogdes’. Toen ze vijftien was ging ze naar een pleeggezin. Ze mocht niet meebeslissen over de plaatsing en het is haar niet goed bevallen. Alle aandacht was op haar gericht, en haar pleegmoeder, ‘een erg dwingende vrouw’, praatte vaak negatief over Jokes familie. Ze mocht ook niet op bezoek bij haar eigen ouders en deed dat pas vier jaar later. Het ging goed in haar latere leven: ze behaalde een diploma, werkte in de bejaardenzorg en op een opvoedingsinternaat, trouwde, kreeg kinderen en kleinkinderen en had ‘weinig last [...] van haar verleden’. Wel is ze soms onzeker, wellicht door ‘de invloed van haar pleegmoeder’, met wie ze geen contact meer heeft (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 34-39).

Leo ging ook naar een katholiek tehuis, in 1961. Eerst ging hij naar Zweeloo in Drenthe, destijds een instelling van Sociale Jeugdzorg voor katholieke jongens, vervolgens naar Harreveld in de Achterhoek, destijds een internaat van de katholieke St. Vincentiusvereniging. Leo, terugkijkend op zijn jeugd, spreekt met warmte over zijn ouders. Maar ze konden hem geen structuur geven. Hij haalde allerlei kattenkwaad uit en ‘had gewoon de verkeerde vrienden’. Daarom moest hij voor de kinderrechter verschijnen. Later, toen hij 14 jaar was, moest hij opeens naar Zweeloo. ‘Geen enkele voorbereiding, ineens kwam een vreemde man hem ophalen’. Volgens Leo is iedereen, inclusief zijn ouders, toen overrompeld. Waarom hij naar Zweeloo moest wist hij toen niet. Pas jaren later begreep hij het: voor observatie. Het was voor drie maanden in een

omgeving van houten barakken: ‘Het leek een soort verkennerclub.’ Terug bij zijn ouders ging hij kort werken in de textiel. De leraar van de gymnastiekclub werd zijn voogd en bracht hem, heel plotseling, slechts twee maanden later al, naar Harreveld.

Daar moest hij een vak leren en werd machinebankwerker. Meestal verbleven de jongens op het terrein, maar als beloning voor het afronden van een werkstuk mocht hij wel eens boodschappen doen in het dorp. Het was streng op Harreveld. Er werd ‘niet [...] met de jongens gepraat over hun problemen en de thuissituatie’. In 1964 kwam hij met een diploma thuis. Hij kreeg werk, trouwde en kreeg twee kinderen. Harreveld was ‘niet leuk, maar het is wel goed geweest. Ik kwam in een andere wereld terecht. Belangrijk was dat er tucht en discipline was, daardoor heb ik een vak geleerd. Ik heb er weinig aanvaringen gehad, je leefde het leven dat er was.’ Wel had er meer uit hem kunnen worden gehaald. Maar: ‘Ik ben voor mijzelf een tevreden man’. (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 343-47)

Henk kwam uit een groot gezin in de veenkoloniën. Ze woonden in een kleihut en hadden een armoedig bestaan. Volgens Henk was de uithuisplaatsing waarschijnlijk het gevolg van te slecht eten en te veel kinderen. Dat waren redenen die in de kinderbescherming vóór de oorlog geregeld voorkwamen, maar veel minder vaak in de periode rond 1960, toen Henk naar het protestantse kinderdorp Neerbosch bij Nijmegen ging. Hoe oud hij toen precies was weet hij eigenlijk niet: volgens een van zijn broers drie maanden, dan was het in 1958, maar in bepaalde papieren zou drie jaar hebben gestaan, en dan was het 1961. Hij bleef tot zijn zestiende, dus tot ongeveer 1975. Hij werd, zo is hem later verteld, door geüniformeerde ambtenaren opgehaald, samen met vijf broers. Maar net als de eerder genoemde Joke had Henk, terwijl hij en zijn broers toch in hetzelfde tehuis verbleven, daar nauwelijks contact met ze. Hij verloor ze uit het oog en ontdekte van sommigen pas jaren later dat zij broers van hem waren. Het was niet de bedoeling van de kinderbescherming en het tehuis dat ze samen zouden opgroeien. Op Neerbosch leefde Henk in een groep van veertig kinderen, zowel jongens als meisjes – daarin was Neerbosch destijds een uitzondering. Hij sliep op een slaapzaal met door schotten en gordijnen afgeschermd bedden, jongens aan de ene en meisjes aan de andere kant. Dit systeem werd eind jaren zestig na een verbouwing vervangen door eigen kamertjes.

Zoals met de meeste grote kindertehuizen in die tijd was ook Neerbosch een dorp op zich, met alle voorzieningen op het terrein en met een aantal beroepsopleidingen. De kinderen kwamen er nauwelijks vanaf en kenden daarom normale gewoontes in de open maatschappij vaak niet. Zo ging hij voor het eerst naar een schoenenwinkel, paste de schoenen en liep er mee naar buiten zonder te betalen. Dat was niet de bedoeling, maar dat wist hij niet, want betalen deed je nooit op Neerbosch: alles ging daar via je nummer. De voogd van Henk woonde ook op Neerbosch, maar aan hem had hij niets. Henk kon slecht leren en heeft eigenlijk nooit leren lezen en schrijven. Het zit in de familie, maar op Neerbosch deed men er niet veel aan. Hij werkte bij een bloemist en lange tijd bij een sloopbedrijf. Na te zijn afgekeurd kwam hij via de sociale werkplaats te werken bij de groenvoorziening. Contact met zijn ouders was er nooit meer: hij ging niet naar huis, zij kwamen niet op bezoek. Ook later was er geen contact. Toen zijn moeder overleed – zijn vader overleed al toen hij negen jaar was – was hij niet op haar begrafenis.

Hij had het goed op Neerbosch: het was zijn thuis. Omdat het een open tehuis was kon je wegllopen. Hij deed dat wel eens, maar ze gingen hem nooit zoeken en terugbrengen. Hij komt toch wel thuis, dachten ze, en dat was ook zo. Na zijn vertrek, op zijn zestiende, ging hij tot zijn twintigste naar een kostgezin. Vertrekken was moeilijk. Je werd niet voorbereid op het leven buiten het kinderdorp Neerbosch. Daarom miste hij de bescherming en de veiligheid die in die afgesloten wereld van het kinderdorp werd geboden: ‘Het leven op Neerbosch was simpel en overzichtelijk. Als ik nooit getrouwd was geweest, ging ik nu nog terug.’ Dat doet hij nu nog jaarlijks met Hemelvaart. Dat is belangrijk voor hem: hij gaat even naar huis. Zijn twee kinderen weten alles over Neerbosch en zijn huis ligt vol fotoboeken, tegeltjes en kalenders van Neerbosch. Voor deze jongen was het tehuis zijn redding. Hij vond er mensen die hem opvingen en verder hielpen. Alleen vindt hij het jammer dat er niet iets meer aan zijn leerprobleem is gedaan (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 52-56).

Anneke werd in 1959, op zesjarige leeftijd, uit huis geplaatst en kwam via de raad voor de Kinderbescherming in het Amersfoortse Burgerweeshuis. Ze herinnert zich dat nog scherp: ‘We werden opgehaald door mannen in pakken. Wij lagen verstopt onder het bed van mijn moeder.’ Na anderhalf jaar werd ze overgeplaatst naar het

protestantse Aldegonde. Ze vertrok daar op haar zeventiende, in 1970. Ze kwam uit een groot gezin bestaande uit moeder, opa, oma en twaalf kinderen. Opa was tevens vader van alle kinderen. Er was dus sprake van structurele incest, waarbij de moeder volgens Anneke beperkte verstandelijke vermogens had. Bijna alle kinderen werden uit huis geplaatst en de ouders werden uit de ouderlijke macht gezet, waarschijnlijk via een ontheffingsmaatregel. Terugkijkend is ze nog steeds verontwaardigd over het feit dat ze niet samen met haar broers en zussen is opgegroeid. Maar het was volgens haar achteraf toch “goed dat we uit huis zijn gehaald, het was niet goed met ons afgelopen”. Zoals bij meerdere oud-pupillen was ook Anneke erg negatief over haar voogdes: “Daar had je niets aan, ze vertelde niets.’ De voogdes had volgens Anneke ook geen contact met haar ouders. Wel bemoeide het Leger des Heils zich met het gezin.

In deze jaren zestig was Huize Aldegonde nog streng christelijk, met dagelijks gebed en Bijbellezing, met zondagsschool en veel kerkgang. ‘Ik ben wel bang geweest voor God, daar werd mee bedreigd.’ Het dagritme in het tehuis was duidelijk: ‘opstaan, wassen, bed opmaken, ontbijten, afwassen, naar school, dan na het warme eten weer naar school, en ten slotte tijd voor ontspanning, bijvoorbeeld een clubje, koor en handenarbeid.’ Het was een groot tehuis en ze vond de sfeer in Aldegonde niet veilig. Ze voelde zich eenzaam. Er was eigenlijk ‘niets eigen’, zelfs niet haar broers en zussen, die in het begin in Aldegonde waren geplaatst maar later allemaal in andere tehuizen werden ondergebracht. Er werd wel veel getest, waarschijnlijk ‘om te testen of we geestelijk verwaarloosd waren’. Er was een aardige leidster, maar er waren er ook met ‘kwaadaardige straffen’. Toen ze ‘een appel in de wc gooide omdat ze die niet lekker vond’ en een van de leidsters daar achter kwam, vroeg ze van wie de appel was. Anneke meldde zich en ‘moest [...]de appel uit de wc vissen en alsnog opeten! “Puur machtsmisbruik”’. De aai over de bol en het kusje voor het slapen vond ze vreselijk: ‘dat kusje was verplicht, dat doe je toch niet met zulke kinderen, en er was een juf die prikte!’

Soms kwam haar moeder, ‘met die oude man’, op bezoek. Ze vroeg samen met haar zussen, die toen nog in hetzelfde tehuis woonden, aan de groepsleiding ‘wie hun vader nou eigenlijk was’. Er kwam geen antwoord. Ze werden wel naar de directeur geroepen. Deze gaf een raar en vaag antwoord. De zussen ‘gingen de deur uit en lagen

in een deuk in de gang'. Maar dat neemt niet weg dat ze vindt dat ze meer had moeten weten. Zo vindt ze ook dat ze meer had kunnen bereiken dan de huishoudschool, maar dat ze haar niet goed hebben begeleid op Aldegonde. Er zijn echter niet alleen negatieve herinneringen. Er waren allerlei activiteiten mogelijk, zelfs paardrijles: Aldegonde moest wel een rijke instelling zijn. Scheiding van jongens en meisjes vond ze slecht, want daardoor werd ze 'van haar broertjes [...] losgerukt'. Herhaaldelijk probeerde ze 'over het pad' naar de jongensgroepen te gaan, maar dat werd bestraft. 'Alsof je iets met ze wilde, je wist toch nergens van!'. Dat gescheiden worden van broers en zusters blijft de negatiefste ervaring: zij waren 'de enigen die ze nog had'. Terugkijkend zegt ze nu: 'Ik heb gewoon niet echt bestaan, ik kon met niemand over mijn jeugd praten, het is alsof je niet bestaan hebt.' Tijdens haar verblijf op Aldegonde werd ze diverse keren tegen haar zin in een pleeggezin geplaatst. Ze wilde dat niet omdat ze dan haar broers en zusters helemaal zou kwijtraken. Daarom zorgde ze dat deze plaatsingen mislukten en dat ze weer terug kon naar Aldegonde. Daarmee was ze trouwens de uitzondering op de regel dat kinderen uit alle macht probeerden uit het tehuis te blijven.

Toen ze op zeventienjarige leeftijd terug naar huis ging was daar alles anders: moeder woonde samen met een Surinaamse stiefvader en een baby. 'Ik kende deze mensen niet, had geen band (meer) met ze. Ook niet met mijn broers en zussen [die ook naar huis waren teruggekomen, JJHD], hoe graag ik dat ook wilde. We zijn te weinig samen geweest en waren vreemden voor elkaar geworden.' Het werd thuis een hel, met veel ruzie, geldgebrek en geweld door de stiefvader. Aan de voogdes die langs kwam had ze weinig. Ze trouwde al op haar negentiende, 'om het huis uit te kunnen'. Ze kreeg twee kinderen en die heeft ze alles verteld, ook van de incest, en dat ze rekening moeten houden met het risico dat zij later een gehandicapt kind kunnen krijgen. Immers, 'de zonden des vaders zullen over de kinderen komen', zo werd verteld tijdens de kerkdiensten in dit protestantse tehuis. Contact met zussen en broers lukte niet, want ze wilden het niet. Daar is altijd nog verbittering over. Maar het eigen huwelijk en gezin is geslaagd (Goorhuis & Meyknecht, 2006, pp. 61-66).

Vanaf de jaren negentig

Bovenstaande voorbeelden van kindperspectief betroffen verhalen van oud-pupillen die terugkeken op hun uithuisplaatsing die soms tientallen jaren eerder had plaatsgevonden. In de laatste tien, vijftien jaar is het langzaamaan gewoonte geworden om ook nog in tehuizen – of pleeggezinnen – verblijvende pupillen naar hun ervaringen te vragen. Het moderne onderzoek naar het kindperspectief heeft overigens haar grenzen. Zowel in het buitenland als in Nederland is er een hoge non-respons bij het uitzetten van een onderzoek. Zo willen pleegkinderen vaak niet deelnemen, of hun ouders en pleegouders – die toestemming moeten geven – willen het niet (Grietens, 2011). Een non-respons van 30% of meer (bijv. Van Beek, 1998) is geen uitzondering. Generalisatie van de onderzoeksbevindingen zijn daarom moeilijk, temeer omdat kinderen die veel mislukte plaatsingen achter de rug hebben of een grillig traject kennen in de jeugdzorg vaker buiten het onderzoek lijken te vallen, zoals buitenlands onderzoek suggereert (Gilbertson & Barber, 2002).

In dit onderzoek wordt vaak gevraagd naar het oordeel van de pupillen over de groepsopvoeders, het centrale beroep in de tehuizen sinds hun oprichting, en de persoon met wie de pupillen het meeste te maken hadden en hebben. De betekenis van groepsopvoeders wordt door jeugdigen in het onderzoek van Meerdink (1999b) vooral als praktisch gezien. Ze leren van hen bijvoorbeeld met mes en vork te eten. De jeugdigen die aan dat onderzoek hebben meegedaan onderscheidden twee categorieën goede groepsopvoeders: groepsopvoeders die grapjes maken, actief zijn, overzicht hebben en jeugdigen betrekken bij beslissingen in de groep en groepsopvoeders die rust creëren in de groep, de tijd nemen om te luisteren, gewone dingen met de jeugdigen doen en de jeugdigen serieus nemen. Er zijn ook slechte groepsopvoeders volgens de pupillen; groepsopvoeders die te strenge regels en straffen hanteren, niet consequent zijn, vertrouwelijke informatie doorvertellen, jeugdigen niet met respect bejegenen, niet vrolijk zijn en passief blijven. Jeugdigen vertellen dat zij hun gedrag aanpassen aan de dienstdoende groepsleider. Voor hen is de houding van de groepsopvoeder dus heel belangrijk voor hun gedrag: de groepsleider is een voorbeeldfiguur, zowel in positieve als in negatieve zin. Luisteren naar jeugdigen door groepsopvoeders vinden de pupillen bijzonder belangrijk. Dat gebeurt niet altijd. Een van hen vertelde: ‘Soms denk ik wel

dat ik tegen het plafond aan het praten ben of tegen een lieveheersbeestje.’ (Meerdink, 1999b, p. 12) Als groepsopvoeders niet luisteren, heeft dat invloed op het gedrag van veel jeugdigen. Ze bekijken het dan als volgt: ‘als jullie niet naar mij luisteren, nou dan luister ik ook niet naar jullie’ (Meerdink, 1999b, p.13). Goed luisteren, betrokkenheid en ‘echt praten’ met de jeugdigen vinden deze pupillen belangrijk (Van der Vlucht & De Jong, 2005). Volgens deze onderzoekers zouden hulpverleners dat meer moeten doen.

Uit huis geplaatste pupillen werd ook gevraagd wat zij van die uithuisplaatsing vonden. Van de honderdtweënvijftig jongeren uit vier justitiële jeugdinrichtingen in het onderzoek van Van der Vlucht en De Jong (2005) vond bijna de helft hun plaatsing in de jeugdinrichting terecht. Wel vond twee derde dat deze plaatsing voorkomen had kunnen – en moeten – worden, als iemand hen eerder uit de (thuis)situatie had gehaald en de problemen thuis had opgelost. Ook hadden ze graag eerder iemand gehad die hen beter had geleerd om te gaan met problemen en die hen sociale vaardigheden zou hebben bijgebracht. Volgens de jongeren vormden vooral problemen en conflicten in de thuis- en leefsituatie, pedagogische onbekwaamheid van ouders, (dreiging met) mishandeling en seksueel misbruik, en omgang met verkeerde vrienden de aanleiding voor hun problematische gedrag. Voor wat betreft eerder ervaren steun en hulp door de jongeren waren de ervaringen verschillend. Eén groep had wel hulp en steun gekregen, maar was niet altijd gemotiveerd of haakte voortijdig af. Een tweede groep wilde wel hulp, maar kreeg niet de gewenste hulp. Een derde groep twijfelde over de effectiviteit van eerdere hulp of steun. Deze groep legde eerder de verantwoordelijkheid voor gedragsverandering bij zichzelf dan bij anderen, of vertelde geen vertrouwen te hebben in de hulpverlening.

Overigens was volgens het onderzoek van Jansen en Feltzer (2002) een meerderheid van de jeugdigen (zeer) positief over hun ervaringen met de instelling waar zij verbleven. Twee derde van de jeugdigen voelde zich volgens deze gegevens thuis op de instelling. Over een aantal aspecten van de hulpverlening waren jeugdigen in residentiële instellingen echter minder positief. Eerder al vonden jeugdigen in het onderzoek van Meerdink (1999a) dat ze weinig mogelijkheden tot inspraak hadden tijdens het verblijf op de instelling, een klacht die ook in de jaren vijftig al veelvuldig werd geuit, zoals we zagen. Ook vonden ze dat ze te weinig privacy hadden. Maar

vooral missen en misten jongeren in justitiële behandelingsrichtingen volgens eigen zeggen individuele aandacht binnen de leefgroep (Boendermaker, 1998). Er moest volgens hen te veel gezamenlijk gedaan worden en in de groep was het niet altijd pais en vree. De in een residentiële instelling opgenomen jeugdigen uit het onderzoek van Meerdink (1999a) vertelden dat ze regelmatig gepest werden door andere jeugdigen in de leefgroep. Toch hadden ze, zo vertelden ze, vooral steun aan elkaar. En ze maakten door de opname nieuwe vrienden.

Het is opmerkelijk hoe sterk hun perspectief met betrekking tot het verblijf in een tehuis verschilt van dat van de professionele leiding. In de ervaring van de jongeren stond tijdens de uithuisplaatsing en het verblijf in de instelling het samenwonen en de steun van groepsgenoten daarbij centraal, en niet het werken aan hun problemen. De professionele leiding daarentegen zag hun verblijf vooral als een opname ter behandeling in een behandelingsinstituut. Maar de pupillen zagen het allereerst als woonplek, met name binnen hun eigen leefgroep. Dat roept vragen op over het door professionals nagestreefde kindperspectief. Terwijl voor hen behandelen centraal stond was dat niet de eerste zorg van de pupillen. Die wilden, althans zo laten de door Meerdink onderzochte pupillen ons horen, een beetje prettig wonen.

Dat prettig wonen lukte redelijk. Althans volgens onderzoek van Jansen en Feltzer (2002) zouden pupillen het in grote meerderheid van enigszins tot behoorlijk naar hun zin hebben, blijkbaar ondanks het door Meerdink vastgestelde regelmatig voorkomende pestgedrag. Volgens de jeugdigen is de groepsgrootte – meestal ongeveer tien kinderen (vergelijk ook hoofdstuk 3 over capaciteit) – over het algemeen goed. Toch had bijna een vijfde van de jeugdigen liever in een kleinere leefgroep gewoond. De huiskamer is bij de jeugdigen de favoriete ruimte – hoewel die door meer dan de helft als rumoerig en lawaaiig werd ervaren – gevolgd door de eigen kamer. Een nadeel van de leefgroep vonden jongeren in het onderzoek van Jansen en Feltzer (2002) dat er zo veel regels golden. Een derde had vaak moeite met het omgaan daarmee, en überhaupt met autoriteit. Toch vonden ze zulke vervelende regels ook belangrijk. Daarbij hechtten jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen meer aan structuur, regels en een consequente opvoeding dan jeugdigen in niet-justitiële instellingen (Van der Vlugt & De Jong, 2005).

Ook pleegkinderen is in de laatste tien vijftien jaar in Nederland meer en meer gevraagd wat zij te zeggen hebben over de zorg (Van Beek en Rutjes, 2009; Stichting Alexander, 2011). Hun werd ook gevraagd naar hun ervaring, naar de voorbereiding op de pleegzorg, de contacten met jeugdzorg, de opvoeding in het pleeggezin, de ontwikkeling en sociale integratie, en de toekomstperspectieven (Beek, 1998; Beek & Buinink, 2006; Beek & Hameetman, 1998; Brugman & Slagter, 2011; Maaskant, 2007; Singer, Doornenbal, & Okma, 2004; Van Asselt, 2007; Van den Bergh & Weterings, 2010). Het gaat in de meeste studies echter om een beperkt aantal pleegkinderen, variërend tussen de twintig en honderd, verblijvend zowel in bestands- als netwerkpleegzorg (zie daarover hoofdstuk 4).

(Ex-)pleegkinderen geven een gemengd beeld van hun ervaringen met pleegzorg. Dat was al zo in de jaren vijftig en ook in de recentere studies zien we een gemengd beeld over pleegzorg naar voren komen. Pleegkinderen zijn wel positiever dan naar voren kwam uit studies als die van Alten (1957) en Van der Waals (1960). Maar het is niet duidelijk of dat komt door het feit dat de meer recente studies vooral kinderen die nog in de pleegzorg zitten als respondenten hebben – die wellicht liever niet te negatief willen overkomen, ze moeten immers verder in hun pleeggezin – dan wel door recente verbeteringen in de pleegzorg.

Pleegkinderen die werden geïnterviewd in deze recente studies toonden zich namelijk behoorlijk tevreden, meer dan kinderen die zijn geplaatst in residentiële opvang (Stichting-Alexander, 2011). Het gaat dan om zich veilig voelen, merken dat er goed voor hen gezorgd wordt, een in vergelijking met hun thuissituatie goede opvoeding – met regels, discipline, maar ook vrijheid, en met bezorgde maar niet overbezorgde pleegouders – en geen tekorten op materieel vlak. Voor sommigen is het verschil met de thuissituatie materieel en pedagogisch zo groot dat een weekendbezoek bij hun biologische ouders confronterend kan zijn. Chapman, Wall en Barth (2004) bijvoorbeeld vonden dat 90% van de kinderen hun pleeggezin graag zag en zich opgenomen voelde in het gezin. Ongeveer de helft van de ondervraagde kinderen wilde permanent in het pleeggezin blijven en ruim een derde wilde graag dat de pleegouders hen zouden adopteren. Ook Wilson en Conroy (1999) die een grootschalig onderzoek

deden bij 1100 uit huis geplaatste kinderen tussen vijf en achttien jaar rapporteerden een hoge tevredenheid. Kinderen in netwerkplaatsingen rapporteerden gemiddeld een wat grotere tevredenheid dan kinderen in bestandsplaatsingen. In de eerstgenoemde groep gaf 94% aan zich altijd geliefd te voelen, in laatstgenoemde groep 82%. Over het algemeen waren pleegkinderen meer tevreden over hun uithuisplaatsing dan kinderen die in een tehuis verbleven. Soortgelijk resultaat werd recentelijk ook in Nederland gevonden (Stichting-Alexander, 2011). De pleegkinderen en kinderen in gezinshuizen waren over het algemeen tevredener dan de kinderen in tehuizen.

Maar dat wil niet zeggen dat pleegkinderen niets op de zorg hebben aan te merken. Integendeel, er kan in hun ogen veel beter, zoals blijkt uit een recent overzicht van studies waarin kinderen die nog in de pleegzorg zaten, werden ondervraagd (Grietens, 2011). De studies tonen namelijk ook negatieve ervaringen. Zo wordt er bijvoorbeeld in meerdere studies geklaagd over de voorbereiding. Dat was al een belangrijk punt van kritiek in de jaren vijftig (Alten, 1957; Clemens-Schröner, 1952), maar komt ook in nagenoeg alle moderne studies aan bod (Brugman & Slagter, 2011). Veel pleegkinderen vinden dat ze halsoverkop zijn geplaatst of overgeplaatst naar een pleeggezin. Ze kregen er weinig uitleg bij. Het was vooral een zaak die onder volwassenen (kinderrechters, gezinsvoogden, ouders, pleegouders, etc.) werd bedisseld. De kinderen stonden voor een voldongen feit. Bij andere kinderen was er wel sprake van een voorbereiding, maar die was te kort. Of ze begrepen niet helemaal goed wat er ging gebeuren, waarom ze uit huis werden geplaatst (ze hadden toch niets misdaan) en hoe het precies zat met jeugdzorg.

Privacy is ook een belangrijk thema dat terugkomt in meerdere studies. Een eigen kamer hebben, tijd krijgen om dingen te doen die ze graag doen, op zichzelf kunnen zijn, niet steeds gecontroleerd worden, de eigen spullen mogen beheren en niemand die ongevraagd rondsnuffelt in de eigen spullen. Privacy is niet enkel een thema bij pubers in pleegzorg, ook jongere kinderen vinden het fijn dat ze voldoende (psychologische) ruimte krijgen en alleen mogen zijn op momenten dat ze hier behoefte aan hebben. Pleegkinderen vertellen in deze studies ook dat ze veel steun nodig hebben van de volwassenen die hen omringen, met name in de eerste weken en maanden dat ze in het pleeggezin zijn. Ze lopen verloren rond, kennen niemand, durven niets vragen of

zeggen en voelen zich op anderen aangewezen. Die behoefte aan steun beperkt zich niet tot de eerste weken maar kan permanent blijken. Pleegkind zijn is immers ingewikkeld. Pleegkinderen hebben een plekje nodig waar ze zich veilig voelen, of ze nu voor korte of lange tijd in het pleeggezin zijn. Ze hebben ook mensen nodig bij wie ze terecht kunnen als het wat minder gaat en aan wie ze kunnen vertellen dat het minder gaat. Ze hebben zoals alle kinderen aandacht en liefde nodig.

Contact met de familie is een ander thema dat in verschillende studies naar voren komt. De meeste pleegkinderen willen het contact met hun biologische ouders behouden. Behalve wanneer die contacten schadelijk zijn voor hen of er hele nare dingen in het verleden zijn gebeurd, zoals misbruik. Adolescenten vertellen dan dat ze de contacten met hun biologische ouder(s) tijdelijk op een laag pitje willen zetten, omdat ze te bedreigend zijn, interfereren met hun identiteitsontwikkeling of gewoon omdat ze een poosje met rust willen gelaten worden. Pleegkinderen vertellen dat het ingewikkeld voor hen is om contact met hun familie te onderhouden. Het is confronterend en schept onzekerheid.

Onzekerheid is er ook over het perspectief van de plaatsing. Wanneer die (nog) geen definitief karakter heeft – kan het kind terug naar huis of niet? – kunnen pleegkinderen onrustig worden en bang voor verlies en overplaatsing. Dit laatste, zeker wanneer het abrupt gebeurt en zonder de nodige voorbereiding, kan hen boos maken. Zolang pleegkinderen niet duidelijk uitgesproken horen wat het perspectief van de plaatsing is, kan de onrust blijven en zijn ze bezig met de terugkeer naar hun biologische ouder(s). Dat is wat velen het liefst van al zouden willen. En wanneer – door anderen – beslist is dat het pleegkind niet meer terug naar huis kan en het pleeggezin een gezin voor het leven dient te worden, blijft de imaginaire terugkeer naar de biologische ouder(s) een belangrijk thema dat aandacht behoeft.

Verder komt de voorbereiding op de toekomst aan bod in de verhalen van (ex-)pleegkinderen. Wat na de achttiende verjaardag? Wat na jeugdzorg? De meeste pleegkinderen vinden dat hier tijdig en grondig werk van dient te worden gemaakt. Het gaat om hún toekomst. Als pleegouders, gezinsvoogden en pleegzorgprofessionals hier te laat over beginnen na te denken en te praten, beleeft het pleegkind dit als een blijk van desinteresse en voelt het zich aan zijn lot overgelaten.

Verschillende studies gaan direct of indirect in op de ervaring een pleegkind te zijn en de betekenis die pleegkinderen hieraan geven. De resultaten laten zien dat veel pleegkinderen ambigue belevingen hieromtrent hebben. Enerzijds benadrukken zij dat ze ‘gewone’ kinderen willen zijn en als zodanig willen worden bejegend door hun omgeving. Ze willen niet worden gezien als ‘bijzondere’ of ‘speciale’ kinderen. Anderzijds worden pleegkinderen met iets ‘ongewoons’ geconfronteerd. Dat brengt hun status van pleegkind met zich mee. De confrontatie is er niet alle dagen, maar wel vaak genoeg om sommigen eraan te doen twijfelen of ze wel zo gewoon zijn. De confrontatie is er bijvoorbeeld bij contacten met het gezin van oorsprong, wanneer ze naar de rechtbank moeten en er te horen krijgen hoe het met hun leven verder moet, op school wanneer ze worden gepest door medeleerlingen omwille van hun ‘anders’-zijn of wanneer het thema familie (bijvoorbeeld bij Moederdag) aan bod komt. In al deze gevallen staat niet het gewoon-zijn maar het bijzonder-zijn voorop en ook het verlies en gemis die de uithuisplaatsing met zich meebrengen. En behalve verlies en gemis is de ervaring van bijzonder te zijn vaak beladen met het gevaar van stigmatisering en te worden gezien als een ‘tweederangskind’ of ‘een kind waar wat mee is’ en ‘met wie het nooit meer goed komt’. Sommige pleegkinderen willen over deze ervaringen praten, andere niet. Maar allemaal hebben ze van hun pleegouders en omgeving steun nodig om met de ambigue gevoelens die het pleegkind zijn oproept te kunnen omgaan.

Tot slot geven veel (ex-)pleegkinderen te kennen dat er in feite niet zo veel met hen wordt gepraat door gezinsvoogden en professionals in de pleegzorg. Ze hebben daar volgens deze onderzoeken behoefte aan, zeker op cruciale momenten in hun pleegzorgtraject, bijvoorbeeld in de beginperiode, wanneer het einde van de plaatsing nadert, of ingrijpende beslissingen dienen te worden genomen. En praten hoeft niet te worden beperkt tot cruciale momenten. Eigenlijk zou hun gezinsvoogd er altijd moeten zijn voor hen, zo vinden ze.

5.3 Conclusie

Wat kinderen van hun uithuisplaatsing vonden trok ook vlak na de Tweede Wereldoorlog al de belangstelling. Diverse studies waarin oud-pupillen werden geïnterviewd zijn beschikbaar. Ook in latere jaren is oud-pupillen gevraagd terug te kijken op hun tijd in een tehuis of pleeggezin. In recentere jaren is het onderzoek meer en meer gericht op het proberen te achterhalen van het kindperspectief van kinderen en jeugdigen nog tijdens hun uithuisplaatsing. De toenemende betekenis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind heeft wetenschappers daarin gestuurd.

In de jaren vijftig en begin zestig vonden kinderen de aanpak in tehuizen meestal massaal, zonder enige privacy en met nauwelijks een persoonlijke band met het personeel. De vaste dagorde, de discipline en de regels, en de straffen wanneer deze werden overtreden, waren meestal een doorn in het oog. Vaak voelden de kinderen zich niet veilig. Tehuizen waren vaak letterlijk een dorp in een dorp en ze woonden daarom geïsoleerd van de maatschappij. Ze werden er dikwijls volledig onverwacht heen gebracht, zonder enige voorbereiding. En ook het vertrek en het betreden van de maatschappij ging vaak geheel zonder voorbereiding. Meestal hadden ze wel een vak geleerd en een diploma gehaald. Maar de mores van de open maatschappij moesten ze nog onder de knie krijgen. Contact met voogden en voogdessen was regelmatig teleurstellend. De kinderrechter lijkt een beter rapport te krijgen van de ex-pupillen; deze werd in sommige gevallen gezien als een redder in de nood. Gescheiden worden van hun broertjes en zusjes – ofwel door plaatsing op verschillende tehuizen, ofwel door plaatsing op verschillende afdelingen – werd door pupillen nog tientallen jaren later gezien als een groot onrecht. Ze hadden samen willen opgroeien.

Pleegzorg was ook in deze jaren al belangrijk. Pupillen voelden zich vaak niet prettig in de pleeggezinnen, moesten er hard werken en ze werden vaak als afwijkende kinderen, als voogdijkinderen, beschouwd – zeker wanneer het pleeggezin in een dorp woonde. Maar er waren ook positieve verhalen. Kinderen stelden achteraf vast dat het verblijf in het tehuis tot een ommekeer had geleid: van vastlopen op school en tot criminaliteit vervallen naar het halen van een diploma en het opbouwen van een eigen

leven. Ook gold voor kinderen met een bijzonder slechte thuissituatie dat ze opgelucht waren daar weg te zijn. Zelfs pleegkinderen met veel kritiek wilden vaak voor geen goud naar een tehuis. Naar een tehuis moeten was voor de meesten een schrikbeeld. Liever in een onprettig pleeggezin dan in een misschien op het eerste gezicht niet onprettig tehuis. De massaliteit en disciplinerende, het gebrek aan privacy, het gebrek aan vrijheid, bezorgde tehuizen bij veel pupillen een negatief imago. De pupillen die dit naar voren brachten hadden dit niet bedacht, maar ervaren; ze waren vaak enige tijd, bijvoorbeeld vlak na de uithuisplaatsing, in een tehuis opgenomen geweest. Klagen was in deze periode niet gebruikelijk; in de tehuizen was meestal niemand tot wie men zich kon wenden – de voogd of gemachtigde vertrouwde men meestal niet en de directeur al evenmin. Ook binnen de pleegzorg was klagen niet de gewoonte. Kinderen, zo vertelden ze, waren als de dood dat als ze zouden klagen over hun pleegouders ze overgeplaatst zouden worden naar een tehuis. Kinderen zullen dus in deze periode meestal hun mond hebben gehouden over allerlei zaken waarover zij klachten hadden.

In de jaren zestig en zeventig kwam in sommige tehuizen meer ruimte voor privacy en voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief van de pupillen. De verhalen van de pupillen uit deze periode zijn uiteenlopend wat betreft die aspecten. Soms was de discipline, orde en tucht uit de jaren vijftig nog ongewijzigd aanwezig, soms werd meer contact met de buitenwereld juist aangemoedigd en was de voorbereiding op het leven na het tehuis daardoor beter. Ook begon in deze periode de kleinschaligheid door te zetten. Grote slaapzalen gingen tot het verleden behoren en kinderen uitten daardoor minder kritiek op gebrek aan privacy; ze kregen voortaan meer dan een met een gordijn afgeschermd bed. De kinderen van wie de verhalen over deze periode zijn gevolgd zijn er vaak in geslaagd om een goed maatschappelijk bestaan op te bouwen en een gezin te stichten. Maar ze vinden vaak ook dat er tijdens hun periode in het tehuis meer uit hen had kunnen worden gehaald. Bijvoorbeeld wanneer ze leerproblemen hadden.

Sinds ongeveer twintig jaar is er veel meer bekend over wat uit huis geplaatste kinderen tijdens die periode ervan vinden door een reeks onderzoeken naar hun ervaringen. Het lijkt erop dat pleegkinderen – nog steeds – tevredener zijn dan tehuis kinderen. Deze laatste vragen nog steeds om meer privacy en hebben veel liever een individuele aanpak dan steeds bijna alles in ‘de groep’ te moeten doen. Opmerkelijk

is het contrast tussen hoe het tehuispersoneel naar de kinderen kijkt – ze zijn er voor een al dan niet intensieve behandeling – en wat het standpunt van tehuis kinderen zelf is: we zijn er om een beetje prettig te wonen en de tijd samen met andere leeftijdgenoten door te brengen. De persoon van de groepsleider is altijd belangrijk geweest. In de jaren vijftig was de groep zo omvangrijk dat vooral orde scheppen en regelmaat garanderen van belang was. Een meer pedagogische relatie tussen pupil en groepsleider was daardoor niet vaak mogelijk. In de jaren zeventig begon de reductie van de omvang van de leefgroep. Daardoor is de groepsleider veel sterker een na te volgen figuur geworden, zo vertellen kinderen. Opmerkelijk ten slotte is dat nog steeds veel kinderen vertellen dat ze in hun ervaring heel plotseling naar een pleeggezin gingen of heel plotseling naar een tehuis moesten. Dat was in de jaren vijftig het geval, maar is dat blijkbaar aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog steeds. Ook wanneer de voorbereiding ervan beter is geregeld dan destijds wordt de uithuisplaatsing als een abrupte overgang beleefd.

Thema IV: Toezicht en inspectie

Inspectie en toezicht bestonden sinds de start van de wettelijk geregelde kinderbescherming. Maar de vorm ervan bleef lange tijd, in de woorden van Mulock, ‘chaotisch’ (Mulock Houwer 1947, 143). En de invloed van het rijk bleef lange tijd beperkt. Daarmee verschilde het van de inspectie van het onderwijs. Sinds 1806 bestond er rijkschooltoezicht en gingen schoolopzieners vanwege de staat het onderwijs inspecteren. Hun rapporten waren vaak inhoudsvol en droegen bij aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Ook bij het onderwijs was het toezicht niet altijd even helder geregeld. Dodde spreekt van een speurtocht naar samenhang en er bestonden ook andere vormen van toezicht dan vanwege het rijk, zoals bisschoppelijk toezicht en protestants-christelijk toezicht. Maar dat liet onverlet dat de komst van een rijksinspecteur op zowel de openbare als de bijzondere school sinds jaar en dag een vanzelfsprekendheid was (Dodde, 2001). Een rijksinspectie voor de gehele jeugdzorg kwam er echter pas in 1989. De vraag naar toezicht en inspectie sluit aan op deelvraag 9 uit de startnotitie: Hoe zag het toezicht op de zorg eruit? Wat was de rol van de kinderrechter en de gezinsvoogd en hoe vulden zij hun taak in de loop van de tijd in? Wat werd binnen de instelling of vereniging zelf afgehandeld en wat werd doorgespeeld aan een externe toezichthouder?

In het vervolg zullen we eerst, in paragraaf 6.1, laten zien hoe de vele en uiteenlopende vormen van toezicht en inspectie – zowel extern als intern en zowel op instellings- en vestigingsniveau als op het niveau van een individuele casus – zich in de periode 1945-2010 ontwikkelden en uiteindelijk evolueerden tot één Inspectie Jeugdzorg. In paragraaf 6.2 wordt gekeken naar het functioneren van enkele vormen van extern toezicht in genoemde periode, mede in het licht van de evolutie van overheidstoezicht in bredere zin. Hierbij is speciale aandacht voor de – in de tijd veranderende – blik van de inspecties (waar letten zij op?) en voor het feitelijk

uitgevoerde toezicht, zoals de methode van toezichthouden, de frequentie van de inspectiebezoeken, de inhoud van inspectierapporten en de consequenties van de resultaten van deze inspectierapporten voor de gevisiteerde instellingen. Ook de vaak optredende spanning tussen de diverse ministeries die zich zien als de hoeder van de kinderbescherming – eerst Justitie en O.K. en W, en vervolgens CRM, WVC en VWS die de taak van O.K. en W. overnemen – was van invloed op het functioneren van het toezicht, zoals blijkt uit de casus van de Sociale Jeugdzorg. In paragraaf 6.3 wordt gekeken hoe enkele van deze externe toezichthouders functioneerden bij kwesties waarin verboden seksualiteit de hoofdrol speelde. De vraag hoe medewerkers in de jeugdzorg anno nu naar toezicht kijken en hoe dat vroeger was geregeld is onderwerp van paragraaf 6.4. Deze wordt beantwoord op basis van de resultaten van de survey.

Naast een analyse van het formele toezicht (in de paragrafen 6.1-6.3) is ook gekeken naar informeel toezicht op veiligheid van kinderen in de kinderbescherming: vanuit de samenleving. De publieke opinie ging daarbij een steeds prominentere rol spelen – in een driehoeksverhouding van media, belangengroepen en vervolgens politici die zich tot spreekbuis van deze groepen gaan maken. Daarom is in het kader van dit onderzoek ook de berichtgeving in een deel van de landelijke pers over gevallen van seksueel misbruik in de jeugdzorg geanalyseerd (par. 6.5).

6.1 Vormen van toezicht en inspectie in de periode 1945-2010

Toezicht op de kinderbescherming en de jeugdzorg werd in de jaren 1945-2010 gehouden door verschillende instanties. Naast de externe inspecties vanwege het rijk en vanwege de verzuilde kinderbeschermingsorganisaties was dat het vooral op individuele casussen gerichte toezicht van kinderrechtter en gezinsvoogdij, van de Voogdijraad/Raad voor de Kinderbescherming, de residentiële instellingen, de pleegzorg, en later ook van de Bureaus Jeugdzorg, waarin de gezinsvoogdij werd opgenomen. In het volgende wordt een beeld op hoofdlijnen gegeven van de belangrijkste soorten toezicht in de periode 1945-2010 en van de ontwikkeling van veelsoortige inspectievormen naar één Inspectie Jeugdzorg.

Vlak na de Tweede Wereldoorlog vertoonde toezicht en inspectie een ingewikkeld patroon. Mulock Houwer beschreef in 1947 in een handleiding voor gezinsverpleging voor de maatschappelijke werker hoe het in elkaar zat zodat de praktijkwerkers wisten waarmee ze in hun werk rekening moesten houden (Mulock Houwer, 1947, pp. 139-147). Hij beperkte zich daarbij tot de overheidsinstanties en noemde met name het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, de Rijksinspectie, de rijksagenten voor de gezinsverpleging, de officier van justitie, de Voogdijraad, en de kinderrechtster en de gezinsvoogdij. Op deze verschillende vormen van toezicht gaan we hieronder kort in.

Het *Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies*, waarvan Mulock Houwer trouwens lid was tot de opheffing in 1955, hield toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden. Dit college bezocht tehuizen en, bij wijze van steekproef, ook pleeggezinnen. Uit deze inspectie blijkt dat de instellingen voor kindbescherming gebonden waren aan regels over de opvoedingsomstandigheden en onderworpen aan rijkstoezicht. In de praktijk was overigens vaak onduidelijk welke instantie kwam controleren. Bij pleegouders was de situatie volgens Mulock Houwer als volgt: ‘De pleegouders zelf zien zoveel controlerende mensen in en uit wandelen, dat zij niet weten uit hoofde van welke bevoegdheid de betrokkenen dit inspectiewerk verrichten. Zij noemen alles rijksinspectie.’ (Mulock Houwer 1947, p.139).

Deze *Rijksinspectie* viel onder de 7e Afdeling van het ministerie van Justitie en bestond uit één inspecteur en twee adjunct-inspecteurs. Deze waren verantwoordelijk voor zeventuizend 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. De dienst was overbelast.⁷⁵ Deze rijksinspectie moest daarbij ook nog met een brede blik toezicht houden en bijvoorbeeld ook kijken naar de pedagogische omstandigheden. Overigens had deze inspectie weinig invloed op instellingen die formeel aan de subsidievoorwaarden voldeden, ook wanneer hun aanpak ‘pedagogisch te wensen

⁷⁵ De particuliere inrichtingen vermelden hun jaarverslagen vaak de bezoeken van de inspectie. Volgens Nederlandsch Mettray gebeurde dat met regelmaat (Jaarverslag 1951).

over[liet]'. Die instellingen waren immers verantwoordelijk voor de opvoeding van de voogdijpupillen en de rijksinspectie mocht bij pedagogische tekortkomingen hoogstens aandringen op verbetering. Voogdij-instellingen die geen rijkssubsidie ontvingen vielen trouwens geheel en al buiten het blikveld van deze inspectie: geen subsidie betekende geen controle. Bij particuliere instellingen die regeringskinderen verzorgden, voor wie de eindverantwoordelijkheid bij het ministerie van Justitie berustte, had de Rijksinspectie wel invloed en kon zij 'direct ingrijpen in de verzorging en opvoeding'. Bij de pleeggezinnen ging dat volgens Mulock Houwer overigens om slechts enkele honderden regeringskinderen tegenover zo'n 5000 voogdikinderen (*Gids voor de rechterlijke macht en het rechtswezen in het koninkrijk der Nederlanden* 1948, p. 18; Mulock Houwer 1947, p.140). In de jaren vijftig werd de rijksinspectie enigszins uitgebreid, tot twee inspecteurs, een inspectrice bijgestaan door vier referendarissen en twee commiezen. Maar ook dat hield niet over. Het bureau hield contact met de particuliere instellingen en bereidde de goedkeuring van inrichtingen en de aanvaarding van voogdij-instellingen voor. Voor de controle op de subsidieregeling bestond een apart bureau (*Officiële staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1954-1957*, p.130).

De pleegzorg kende daarnaast een systeem van vijftien *rijksagenten voor de gezinsverpleging*. Zij moesten binnen hun resort alle minderjarigen in pleeggezinnen minstens eenmaal per jaar bezoeken. Het was niet de bedoeling dat zij over de aangetroffen zorg op- of aanmerkingen tegenover de pleegouders maakten. Ook mochten zij hun bevindingen niet doorgeven aan de plaatsende verenigingen. Hun adres was het ministerie van Justitie: daaraan moesten zij hun bevindingen van een zuiver administratieve controle, gericht op bijvoorbeeld de kosten van onderwijs, kleding en geneeskundige behandeling, doorgeven. Naast en in aanvulling op deze inspectie had ook de eerder genoemde Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming nog tot 1 februari 1948 streekinspectrices in dienst voor pleegzorgplaatsingen. Ook de plaatsende verenigingen zelf deden aan inspectie door hun bestuursleden, gemachtigden of door eigen inspecteurs.

Toezicht werd ook uitgeoefend door de *Voogdijraad* en door de *officier van justitie*. Zij moesten worden ingelicht over plaatsingen in tehuizen of in pleeggezinnen

van kinderen binnen hun arrondissement. Voogdijraad en de officier van justitie konden deze kinderen bezoeken wanneer men dat noodzakelijk vond. De officier van justitie deed dit bijna nooit, maar de ‘meeste Voogdijraden [trokken] er wel op uit’, soms met leden van het college van deze raden, soms met de bovengenoemde rijksagenten (Mulock Houwer 1947, p. 141). De ene voogdijraad deed wel veel meer aan deze toezichthoudende taak dan de andere en men klaagde geregeld over gebrek aan voldoende middelen en hulpkrachten. Zutphen is hiervoor een treffend voorbeeld. De Zutphense Voogdijraad moest alleen al 1500 pleegkinderen binnen haar arrondissement bezoeken plus een aantal kinderen in inrichtingen. Dat bleek onmogelijk. Ze ‘staakte dit dan ook wegens gebrek aan tijd en financiën’ (Mulock Houwer 1947, p.141). Het toezicht door de voogdijraden was niet alleen verschillend qua frequentie, maar ook qua inhoud. Soms beperkte men zich tot een algemene indruk van kind en gezin, maar soms ging men, bij de pleegkinderen, op allerlei zaken in waaronder de beroepskeuze.

Het toezicht door de voogdijraden was bepaald geen overbodige luxe. Omdat het bovengenoemde College van Toezicht vooral naar de 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. Mulock Houwer noemt de inspectie van de Voogdijraad van pleeggezinnen die beneden de maat blijkt te zijn. Als gevolg hiervan worden de pupillen door de plaatsende vereniging weggehaald, maar, zo meende Mulock Houwer, bij beter en sneller toezicht zou vaker een ‘onjuiste plaatsing’ kunnen worden voorkomen. Hij noemt dit een ‘kras bewijs van het geringe effect der vele inspecterende overheidsinstanties, terwijl een beter pleidooi voor een behoorlijke selectie der pleeggezinnen moeilijk te geven is’. Bij het toezicht op voogdijpupillen zonder subsidie voor de plaatsende vereniging vormde het toezicht door de Voogdijraad (en de officier van justitie) zelfs het enige wettelijke toezicht. In ‘de praktijk’ betekende dat volgens hem ‘dat op deze groep van kinderen vrijwel geen controle bestaat’ (Mulock Houwer 1947, p. 142).

Dat was wellicht iets te somber uitgedrukt. Er bestond namelijk ook, juist op het niveau van de individuele geplaatste kinderen, toezicht door de *kinderrechter* en door (*gezins*)-*voogdij*, vaak in nauwe samenwerking. Voogdij-instellingen kwamen tot stand

bij de invoering van de kindervetten in 1905 voor de voogdij over kinderen van wie de ouders uit de ouderlijke macht waren ontzet of ontheven. Sinds 1922, met de invoering van de maatregel ondertoezichtstelling, kwamen er ook gezinsvoogdijverenigingen. Gezinsvoogden stonden onder leiding en toezicht (toezicht op het toezicht) van de kinderrechtter. De gezinsvoogd moest eenmaal per drie maanden verslag uitbrengen aan de kinderrechtter. Gebeurde er echter iets bijzonders, of een strafbaar feit, dan moest de kinderrechtter dat meteen weten (Doek & Drewes, 1984, p. 215). Die kinderrechtter bestond als aparte rechtter sinds 1922, en was nauw verbonden aan de maatregel OTS uit datzelfde jaar. Een kinderrechtter kon als alleensprekende rechtter een OTS opleggen. Het voorlichtingsboekje voor gezinsvoogden van St. Raymundus, een vereniging voor katholieke gezinsvoogdij, noemde de taak van de gezinsvoogd daarom ‘gedelegeerd gezag (*Wenken voor gezinsvoogden*, 1965, p. 12). Wanneer de gezinsvoogd niet de juiste figuur op de juiste plaats was kon de kinderrechtter de gezinsvoogd vervangen.

De kinderrechtter kon – en dat bleef zo tot 1995 – zelf contact onderhouden met de inrichting, met het kind in de inrichting, en met het pleeggezin en het pleegkind. Omdat daarvoor vaak onvoldoende tijd was, werd deze controlefunctie vaak gedelegeerd aan de gezinsvoogd. Toch zochten soms, zoals dossieronderzoek in het arrondissement Groningen uitwees, onder toezicht gestelde en uit huis geplaatste kinderen zelf direct contact met de kinderrechtter door middel van brieven. De kinderrechtter ging daar dan op in en liet dit contact niet uitsluitend over aan de gezinsvoogd. De kinderrechtter liet het niet bij reacties. Het onderzoek naar het functioneren van de kinderrechtter in het arrondissement Groningen in de periode 1922-1995 laat zien dat kinderrechtter, afhankelijk van zijn taakopvatting – zie de in hoofdstuk 4 besproken controverse tussen de kinderrechtters De Bie en De Jongh – vaak nauw bij zijn zaken betrokken bleef. Als bijvoorbeeld na een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming de kinderrechtter een jongen onder toezicht stelt blijft hij nauw betrokken bij het vervolg, oftewel de uitvoering van de maatregel: plaatsing in een observatiecentrum, plaatsing in een instelling voor kinderbescherming, en ten slotte – waarmee de bemoeienis van de kinderrechtter eindigt – plaatsing in een psychiatrische inrichting. Er is regelmatig schriftelijk of telefonisch contact tussen kinderrechtter en leiding van genoemde centra. De kinderrechtter krijgt alle rapportages over het kind,

zoals over psychologische en psychiatrische onderzoeken. Er is veelvuldig contact met de gezinsvoogd die de jongen in de instellingen opzoekt en aan de kinderrechter rapporteert. Uit alles blijkt dat de kinderrechter bovenop de zaak zit. Hij is zelfs betrokken bij heel praktische zaken, zoals het geven van een machtiging zodat de inrichting voor de jongen kleding kan aanschaffen op kosten van justitie (Dossier kinderrechter arrondissement Groningen, 1956-1959).

De kinderrechter – in de praktijk toch vooral de gezinsvoogd – moest gevoelig zijn voor wat er in het kind omgaat volgens Van den Dungen in 1960 in een praktijkboek voor gezinsvoogden van de Nationale Federatie voor Kinderbescherming (Van den Dungen 1960, p. 70): ‘Wat hierbij alleen kan helpen is een voortdurend contact, waarbij men steeds het oog gericht houdt op de dynamiek van het leven, hoe het verandert en steeds vernieuwt, hoe situaties innerlijk en daarbuiten steeds wisselen en hoe steeds van het kind een nieuwe aanpassing en een nieuwe instelling wordt verwacht. Juist een open oog voor deze voortdurende vernieuwing zal hier zeer belangrijk zijn, want dan kan men als het ware “voorzien” wat er te gebeuren staat. Men kan dan ook reeds handelen, voordat een kind toe is aan een crisis, omdat men deze crisis heeft “voelen aankomen”.’ De wet schreef dat al eerder voor: de gezinsvoogd moest ‘zoveel mogelijk persoonlijk aanraking’ zoeken met het kind, de ‘ouders van raad bij de verzorging en opvoeding’ voorzien en hen ‘tracht[en...] te overreden hiertoe het nodige te doen’ (Prins, Sluiter & Zeylstra van Loghem, 1959, p. 90-91).

Terwijl (gezins-)voogden onder toezicht stonden van de kinderrechter hoefden hun verenigingen, wanneer zij geen financiële ondersteuning van de overheid vroegen, zich aanvankelijk weinig aan te trekken van overheidstoezicht. Dat werd als ongewenst gezien en door een wetswijziging van 10 juli 1947 (art. 396 B.W.) veranderde dat. Ook verenigingen zonder rijkssteun mochten alleen met voogdij worden belast, als ze zich wilden onderwerpen aan de rijksvoorwaarden en aan inspectie door het rijk vanuit de 7e Afdeling van het Ministerie van Justitie (Prins e.a., 1952). Midden jaren vijftig, in 1956 waren er tweehonderdnegenenveertig voogdijverenigingen, in overgrote meerderheid protestants en katholiek. Er waren wel enkele bekende neutrale onder, zoals de Vereniging Kinderhulp, de Stichting De Opbouw te Utrecht, de Gooise Tehuizen en de maatschappij Zandbergen (*Handboek voor Kinderbescherming*, 1951).

Het aantal geregistreerde gezinsvoogdijverenigingen was in 1956 een stuk kleiner: zesenzeventig. Het waren vooral katholieke instellingen en instellingen van het niet-confessionele Pro Juventute. De bestaande protestantse instellingen bleven als vrijwilligersinstellingen buiten de registratie. Pro Juventute liep voorop in de uitoefening van de gezinsvoogdij. Vanaf de invoering van de OTS in 1922 hadden zij, heel bijzonder voor de kinderbescherming uit die tijd, die voornamelijk op vrijwilligers draaide zoals eerder is aangegeven, een betaalde kracht, namelijk de Ambtenaar voor de Kinderwetten, een functie die overigens half jaren vijftig werd opgeheven. De subsidie voor deze verenigingen, van essentieel belang voor de uitvoering van de OTS – het was vaak voor de kinderrechtster een enorme inspanning om aan een goede gezinsvoogd te komen om de door hem opgelegde OTS ook waar te maken – begon in 1955. Toen werd bij Koninklijk Besluit van 1956 (Stb. 160) de rol van de gezinsvoogdij-instelling beschreven in het uitvoeringsbesluit van de ondertoezichtsinstelling. Op deze wijze kreeg het toezicht van de overheid ook op de gezinsvoogdij, noodzakelijk voor de uitvoering van de in aantal verreweg belangrijkste kinderbeschermingsmaatregel, meer betekenis.

Het hier boven geschetste toezicht in de jaren veertig en vijftig, inclusief het toezicht op het toezicht – bijvoorbeeld van kinderrechtster op de (gezins-)voogdij – was in de woorden van Mulock Houwer een ‘chaotische vorm van toezicht’. Maar er was meer: de particuliere organisaties bleven in zijn ogen voornamelijk buiten het toezicht en kinderen en pleegouders hadden last van de bestaande vormen van toezicht. Daarom pleitte hij voor een wijziging: van toezicht op pleeggezinnen – waarop hij in zijn boekje de nadruk legde – naar toezicht op verenigingen. Het huidige toezicht op de gezinnen zelf, waarbij ‘tal van vreemde mensen namens verschillende inspecterende overheidsinstanties het pleeggezin kunnen bezoeken’, benadrukt het feit dat het kind geen eigen kind is. Het was ook storend voor de pleegouders zelf. Mulock Houwer stelde daarom al in 1947 een vorm van inspectie van de pleegzorg voor die vele tientallen jaren later gerealiseerd zou worden. Hij propageerde het controleren van de verenigingen door te kijken naar de werkwijze, de plaatsingen, de mutaties, het gebruik maken van doorgangshuizen, de rapportage, bezoekregisters. Met deze aanpak zou controle van de gezinnen zelf steekproefsgewijs kunnen. Nu, zo stelde Mulock Houwer vast, wordt bij vastgestelde wantoestanden het kind eenvoudig uit het pleeggezin

gehaald en werkt de vereniging op dezelfde wijze verder. Met de voorgestelde aanpak zou eerder kunnen worden ingegrepen in de werkwijze en organisatie van zo'n vereniging zodat een verkeerde plaatsing eerder kan worden voorkomen (Mulock Houwer 1947, p. 143).⁷⁶

De plannen van Mulock Houwer moesten zoals gezegd lang wachten op realisering. Toch ontstond in de tweede helft van de jaren vijftig het begin van een zekere stroomlijning van het toezicht. Dit kwam met name door het geven van nieuwe taken aan de Voogdijraad, in 1956 omgevormd tot Raad voor de Kinderbescherming. De toezichthoudende taak van de Raden voor de Kinderbescherming had vooral betrekking op de verantwoordelijkheid voor de voorlopig aan hen toevertrouwde minderjarigen, op de controle van gezinnen en tehuizen waarin pleegkinderen waren opgenomen ingevolge de pleegkinderenwet en op inspectie van de voogdijpupillen in gezinsverpleging. Volgens het verslag van de Directie Kinderbescherming kreeg deze controlerende taak echter te weinig aandacht wegens de nadruk op de primaire taak van de Raden, namelijk het voorstellen van maatregelen en het uitbrengen van adviezen aan de kinderrechter (Verslag Directie Kinderbescherming, Ministerie van Justitie, 1961, p. 27).

De uitvoering van de Pleegkinderenwet van 1951, in werking getreden in 1953 en in de handen van de toenmalige Voogdijraden gelegd, gaf deze raden meer controleverantwoordelijkheid. Aanvankelijk stond in het wetsontwerp trouwens dat de Inspectie van Volksgezondheid dit werk moest doen. Door een wijziging in het wetsontwerp werd deze taak alsnog naar de Voogdijraden – met als verantwoordelijk bestuur het eerder benoemde college dat gemakkelijker bereikbaar was voor de particuliere organisaties – geschoven. Het particuliere initiatief liet via de katholieke pers trouwens weten ook met deze regeling nog niet tevreden te zijn na het aannemen van de wet in de Tweede Kamer. Zij vonden dat de invloed van de staat op de opvoeding te groot werd (Hermans, 1984, p. 184). Katholieke Eerste Kamerleden

⁷⁶ Andere vormen van inspectie vielen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en gingen uit van de Armenwet. Met name controle op onderwijsverplichtingen en gezondheidstoestand vielen daaronder (Mulock Houwer 1947, pp. 144-146). Ten slotte is er de speciale groep van staatswezen, kinderen van armlastige ouders die in het buitenland verblijven, en die door de Staat in verzorging zijn gegeven aan particuliere instellingen, met name aan de Maatschappij Zandbergen.

spraken vervolgens de minister aan op het punt dat volgens hen het wetsontwerp niet paste bij de kindervetten omdat nu aan voogdijraden ‘de bevoegdheid was gegeven tot eigenmachtige inmenging in gevallen waarin daarvoor niet de minste aanleiding bestaat’. (Eerste Kamerzitting 1950-1951, nr. 1596 kamerstukken). De minister kwam spoorlags op zijn schreden terug. Hij had geen behoefte aan een conflict met de katholieke kinderbescherming en antwoordde dat ook hij op het standpunt stond dat de overheid alleen daar moest ingrijpen waar het strikt nodig was. Hij zegde de Eerste Kamer daarom toe dat hij de Voogdijraden bij dat standpunt passende richtlijnen zou sturen en deed dat bij circulaire van 9 maart 1953.

In het uitoefenen van haar controlerende taak betrok de Voogdijraad ook andere organen, zoals de gemeente – voor gegevens uit het bevolkingsregister – en de politie om inlichtingen over een gezin met pleegkind. Het ging dan niet alleen om veroordelingen of processen verbaal, zoals bleek uit de politieadministratie, maar kon over alles gaan wat van belang zou kunnen zijn voor het beoordelen van de mentaliteit van de betrokkenen, zoals mogelijke misdragingen van pleegouders of hun meerderjarige en minderjarige gezinsleden en meedoen in huiselijke twisten. De gemeenten waren ook een belangrijk orgaan. De Raad moest gezinnen en inrichtingen die pleegkinderen opnamen controleren en de gemeenten moesten op verzoek van de Raad alle informatie aan een ambtenaar van de Raad verschaffen (Knottenbelt & Delfos, 1956). De ambtenaar mocht zelfs iedere woning waarvan hij vermoedde dat er een pleegkind werd verzorgd betreden, desnoods met hulp van de politie, gesteund door een schriftelijke last van de burgemeester of de kantonrechter. De Raad mocht nog meer. Wanneer zij vond dat pleeggezin of inrichting niet geschikt waren voor het uit huis geplaatste kind mochten zij het na hoor en wederhoor overplaatsen. Bij dringende noodzaak mocht de Raad voor de Kinderbescherming meteen tot verwijdering van het pleegkind overgaan. Dan moest binnen twee dagen wel een verzoek tot bekrachtiging van het besluit voorgelegd worden aan de arrondissementsrechtbank.

De voorzichtige opstelling van de overheid ten aanzien van het particulier initiatief bij de Pleegkinderenwet van 1953 veranderde niet bij de nieuwe Kinderbeginselenwet uit 1961, een raamwet die van kracht werd in 1965. Ook in deze wet stond de taakverdeling tussen overheid en particulier initiatief centraal. De

toezichtstaak van de overheid werd afgeleid uit deze taakverdeling, waarbij de uitvoering van de kindbescherming voor het merendeel bleef toebedeeld aan het particuliere initiatief. Terwijl de overheid krachtens de wet mocht ingrijpen in het ouderlijk gezag en in de persoonlijke vrijheid van ouder en kind moest het particulier initiatief de uithuisplaatsing in de praktijk verzorgen. De overheid moest deze taak subsidiëren en erop toezien dat ‘verantwoorde verzorging en opvoeding is gewaarborgd’. Alleen wanneer het particuliere initiatief bepaalde noodzakelijke zorg niet aanbood was er een ‘subsidiare taak tot verzorging’ voor de overheid (Delfos, 1980, p. 34, 35). De vaststelling van het subsidiaire karakter van de taak van de overheid bij de uitvoering van de kindbescherming was wezenlijk voor het voortbestaan van het particulier initiatief als machtige speler. Dit initiatief, in feite vooral katholiek en protestants, was er steeds alert op dat de vrijheid van pedagogische en geestelijke opvattingen van het particuliere werk niet werd aangetast. De wetgever, waarbinnen gezien de toenmalige politieke verhoudingen de katholieke en protestantse opvattingen sterk waren vertegenwoordigd, wilde de vrijheid van het particulier initiatief juist daarom benadrukken. En toch was de wet voor bijvoorbeeld de gezinsvoogdij het begin van een wettelijke regeling met als gevolg meer invloed van de overheid ook op de opvoeding binnen kindbescherming (Delfos & Doek, 1974, p. 304).

Niet alleen Mulock Houwer vlak na de Tweede Wereldoorlog, ook het ministerie van Justitie benadrukte vanaf begin jaren zestig in haar evaluaties in het Verslag Directie Kinderbescherming dat het toezicht alleen al door gebrek aan menskracht tekortschoot. Er werd daarbij niet zozeer kritiek op de structuur van het toezicht als zodanig geuit, zoals Mulock Houwer deed, maar op de te beperkte kindgerichtheid. Zo stelde met betrekking tot het toezicht over de regeringskinderen, een directe verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, de overheid vast dat dit toezicht ‘nog onvoldoende aan de te stellen eisen’ voldeed. Daarom drong men aan op meer ‘persoonlijke contact met de pupillen’ voor het geheel van de kindbescherming, inclusief de particuliere inrichtingen. Kinderen en jeugdigen waren in een inrichting immers ‘voor persoonlijke gesprekken aangewezen op de directie (zowel bij rijks- als particuliere inrichtingen)’. Dat had als ‘nadeel, dat zij niet altijd, zeker niet naar hun eigen gevoelens, vrij met iemand [konden] spreken over zaken of moeilijkheden, die juist

met hun verblijf in het internaat [samenhingen]'. In het verslag wordt dit aandachtspunt verbreed tot de pleegzorg. Men stelde vast dat ook 'wanneer zij thuis verblijven, of in een pleeggezin' er 'nog onvoldoende aandacht [wordt] besteed aan dit persoonlijke contact'. Al waren er zeker positieve voorbeelden over 'een zeer goede en effectieve persoonlijke band' te vinden, toch, aldus het Verslag, werd 'een dergelijk contact [vaak] niet verwezenlijkt'. Als reden werd genoemd dat 'de toezichthoudende instellingen en inrichtingen en de Raden voor de Kinderbescherming, die in dit verband eveneens een taak [hadden], [kampten] met een gebrek aan personeel en aan tijd en vaak te weinig gelegenheid hebben om geschikte en bekwame toezichthouders te zoeken'. De Directie was gevraagd om meer geld voor en beloofde te streven naar "verbetering" (Verslag Directie Kinderbescherming, Ministerie van Justitie, 1961, p. 57).

Persoonlijk contact met de kinderbeschermingspupillen vond men zoals gezegd ook van belang bij het toezicht op de rijksinrichtingen. Al sinds de eerste Kinderbeginselenwet uit 1905 kende elke rijksinrichting een interne commissie van toezicht. Deze moest advies uitbrengen aan de minister en tevens aanbevelingen doen aan de directeur (Delfos & Doek, 1983, p. 194). In de nieuwe Kinderbeginselenwet uit 1961 was in de regels voor de samenstelling en het functioneren van de Commissies van Toezicht niets opgenomen over contact tussen de in de rijksinrichting opgenomen minderjarige en de commissie. Toch kwam dit in de praktijk wel tot stand. Bij toerbeurt vervulden commissieleden namelijk de functie van maandcommissaris met spreekuur. Ze fungeerden daarmee in feite als klachtencommissie *avant la lettre*. De opgenomen minderjarigen konden hun problemen met hen bespreken (Delfos & Doek, 1983, pp. 195, 229; over de wettelijke regeling van de rechtspositie van minderjarigen in rijksinrichtingen, zie Wiarda, 2011).

De psycholoog en kinderbeschermingsdeskundige Van Spanje, auteur van diverse regelmatig herdrukte publicaties over de kinderbescherming, sloot in zijn opvattingen hierbij aan. Hij spoorde al in de eerste uitgave van zijn *Het Kind in de Inrichting* de tehuizen aan tot het regelmatig onderhouden van contacten met plaatsende instanties, gezinsvoogden en anderen. Hij benadrukte de noodzaak om 'de betreffende instanties voortdurend voor het door hen geplaatste kind te interesseren'. Behalve rapportage moest men, zo vond Van Spanje, geregeld inspectrices van

voogdijverenigingen, Raden voor de Kinderbescherming en gezinsvoogden ‘voor een team-vergadering’ uitnodigen (Van Spanje, 1957, p. 115).⁷⁷

Langzaam maar zeker probeerde het ministerie van Justitie meer samenwerking en enige schaalvergroting in de sector van de (gezins)voogdijverenigingen te krijgen. En met succes. Het aantal voogdij-instellingen verminderde van tweehonderdnegenenveertig in 1956 naar honderdvierenveertig in 1966, waarna de schaalvergroting versneld doorging naar achtenvijftig in 1975 en negentien in 1985. Bij de gezinsvoogdij-instellingen bestond dezelfde tendens. Eerst waren er lange tijd zo’n vijftig instellingen. Begin jaren zeventig zette de daling in. In 1985 waren er nog maar vijf over. Wel groeide het aantal instellingen met zowel gezinsvoogdij als voogdij: van enkele aan het eind van de jaren zestig tot twintig midden jaren zeventig, en meer dan veertig halverwege de jaren tachtig (Jaarverslagen Directie Kinderbescherming, Ministerie van Justitie 1955-1986; Prins e.a., 1959, p. 71, noot 1, p. 130; zie reactie vanuit katholieke hoek in: Landelijke Vereniging voor R.K. Gezinsvoogdij en Patronage, Vereniging van Katholieke Voogdij-instellingen (1965), Nota over samenwerking tussen gezinsvoogdij- en voogdij-instellingen).

Tegelijkertijd met deze schaalvergroting namen in de jaren zeventig de regels voor (gezins-)voogdij-instellingen toe. Deze hadden betrekking op het personeel, de administratie, de verzorging, opvoeding, leiding, bijstand en toezicht op de minderjarigen, kortom op ongeveer al hun activiteiten. Alvorens een vereniging voor (gezins-)voogdij door de minister van Justitie werd aanvaard vroeg hij advies van de Raden voor de Kinderbescherming, van het bestuur van het Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk (WIJN), en – bij gezinsvoogdijverenigingen – ook van de kinderrechtshouders van de betrokken arrondissementen. Meer regels betekende ook meer toezicht. In ieder geval moest voortaan naast een accountantsrapport ook een jaarverslag aan de minister worden uitgebracht. Tevens mochten inspecteurs van het ministerie alsmede de Raad voor de Kinderbescherming nadere inlichtingen over het praktische werk vragen (Doek & Drewes, 1984, p. 203-205).

⁷⁷ In de derde druk van 1965 was een uitgebreide paragraaf over zo’n teambespreking opgenomen, waaraan ‘allen die uit hoofde van een functie op het leven van het kind betrokken zijn’ zouden moeten deelnemen (Van Spanje, 1965, p. 176).

In zijn onderzoek naar de historische ontwikkeling van de Raad voor de Kinderbescherming is Hermans evenals het ministerie van Justitie tamelijk sceptisch over de praktische betekenis van de op zich goed opgezette regeling van toezicht door de Raden. Volgens het ministerie was het vooral een capaciteitsprobleem. Volgens Hermans hebben de Raden voor de Kinderbescherming zich ten aanzien van de onderzoeken naar misstanden in inrichtingen of pleeggezinnen meestal zeer terughoudend opgesteld. Er valt in de jaarverslagen nauwelijks iets over deze taak te vinden (Hermans, 1984, pp. 184, 185).

Meer in het algemeen riep men in de jaren vijftig en zestig op basis van een kritische evaluatie van de kindbescherming op tot meer en efficiëntere inspectie. Het eerder genoemde rapport-Koekebakker bekritiseerde al in 1958 de wel erg sobere subsidiecriteria voor de residentiële zorg: ‘kwaliteit was niet mogelijk voor een koopje’ (Koekebakker, 1958). En Mulock Houwer vond dat in de helft van de inrichtingen het groepsleven niet pedagogisch werd benaderd, dat er weinig inzicht bestond in groepsrelaties en klachten en dat ouders nauwelijks werden ingeschakeld bij het heropvoedingsproces. Zijn kritiek, geuit in zijn bekende *Gestichtspaedagogische hoofdstukken* uit 1938, had in de jaren vijftig en begin jaren zestig nog niets aan actualiteit verloren. Pas eind jaren zestig begon de werkelijke transformatie van de kindbescherming als gevolg van stevige kritiek (zie hoofdstuk 3) vanuit de samenleving (Hellinckx, 1984, p. 50; Mulock Houwer, 1938).

Vanuit het gezichtspunt van het toezicht betekende dat een roep om meer toezicht: vanuit het ministerie van Justitie, vanuit de samenleving zoals de Belangenvereniging Minderjarigen en de media (waarover in par. 6.4), en gestimuleerd door Kamervragen.

Het ministerie van Justitie hield zich via haar Afdeling Inrichtingen bezig met verzoeken om goedkeuring van particuliere inrichtingen en tehuizen. Deze afdeling controleerde ook de naleving van voorwaarden door goedgekeurde tehuizen en adviseerde over zaken als organisatie, financiën, administratie en ver- en nieuwbouw (*Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden* 1980). Een instelling moest in het kader van het toezicht door de overheid krachtens het Uitvoeringsbesluit door de minister aan te wijzen ambtenaren – meestal consulent-inspecteurs van de Directie

Kinderbescherming van het ministerie van Justitie – alsmede de Raad voor de Kinderbescherming inlichten over haar werkzaamheden en jaarlijks een accountantsrapport en jaarverslag aan de minister uitbrengen. Goedkeuring van een inrichting als justitiële inrichting betekende aanvaarding van toezicht door de overheid met betrekking tot de door de overheid gestelde voorwaarden op het gebied van staf en verder personeel, gebouwen, grootte van afdelingen en groepen, geestelijke en lichamelijke gezondheid van de minderjarigen en hun rechtspositie, verblijfsduur en administratie. Toezicht ging dus in beginsel ook nadrukkelijk over de aanpak van de pupillen. De inrichting diende na te gaan wat iedere minderjarige nodig had gelet op zijn voorgeschiedenis, persoonlijkheidsstructuur en stadium van geestelijke groei en moest daarvoor deskundigen raadplegen (Doek & Drewes, 1984, pp. 209, 219-220, 224-225). De overheid eiste ook via het Uitvoeringsbesluit dat de leiding van de inrichting regelmatig overleg pleegde met de plaatsende instantie en dat zij hieraan regelmatig verslag uitbracht. Bijzondere voorvallen, wijzigingen in de inrichting die van belang waren voor het wezen van de opvoeding en verzorging en wijziging van de samenstelling van bestuur, directie of staf moesten zo spoedig mogelijk worden meegedeeld aan de minister. En wanneer een pupil zich onttrok aan van rechtswege opgelegde toezicht moest de instelling onmiddellijk zowel de plaatsende instantie als de politie inlichten (Doek & Drewes, 1984, pp. 224-225).

Toen de eerder besproken koepel Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland, het WIJN, de Belangenvereniging Minderjarigen, BM erkende als belangenbehartiger van minderjarigen in de jeugdbescherming – transformeerde de BM van actiegroep tegen de kinderbescherming tot luis in de pels binnen de kinderbescherming. In die positie kreeg zij een toezichtsfunctie. Het werd nu voor een tehuis of instelling binnen de kinderbescherming namelijk mogelijk – en zelfs aangemoedigd – om een overeenkomst met de BM te sluiten. De BM kreeg door zo'n overeenkomst – die bijvoorbeeld werd gesloten met de Zettense inrichtingen – informatie, toegang tot zo'n tehuis, en er vond uitwisseling plaats van informatie over klachten en conflicten van minderjarigen, inclusief niet-BM-leden, en over acties en andere BM-activiteiten. Overigens sloten weinig leden van het WIJN zo'n overeenkomst (Doek & Drewes, 1984, pp. 219, 220, 226).

Het kwam ook voor dat toezicht werd afgedwongen door Kamervragen. Dat gebeurde in de jaren zeventig onder meer met betrekking tot het onderwerp isolatie. In beginsel was isolatie – het afzonderen van de groep – mogelijk als pedagogische maatregel, en voor de rijksinrichtingen ook als disciplinaire maatregel. Na vragen hierover in de Tweede Kamer werden in 1982 striktere richtlijnen vastgelegd, die in 1984 in het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming werden verwerkt. Voortaan mocht een particuliere inrichting afzondering alleen toepassen als hiervoor machtiging werd verleend door het ministerie van Justitie. De toezichtsfunctie van het ministerie werd daarmee sterker. Alleen minderjarigen van veertien jaar en ouder mochten worden afgezonderd, en niet langer dan twee dagen. Verlenging moest worden gemeld aan zowel de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige – die daarmee meer rechten had verkregen – als aan een consulent-inspecteur van het ministerie van Justitie. Tevens moest de minderjarige zelf gewezen worden op het recht van beklag.

De roep om meer en doorzichter georganiseerd toezicht resulteerde uiteindelijk in 1988 in de oprichting door de regering van een onafhankelijke Inspectie Jeugdhulpverlening. De taken van de nieuwe inspectie waren vastgelegd in de nieuwe raamwet Wet op de Jeugdhulpverlening, die van 1989 tot 2005 van kracht was. De inspectie moest toezicht houden op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en daarover verslag uitbrengen aan de ministers van VWS en van Justitie, en indien nodig aan het betrokken provinciale bestuur (in verband met de provinciale indeling van de Bureaus Jeugdzorg, geregeld in dezelfde wet). In concreto kreeg de Inspectie Jeugdhulpverlening toezicht op het uitvoerende werk van de jeugdhulpverlening, op het functioneren van de samenwerkingsverbanden in de jeugdhulpverlening, op instellingen die een steunfunctie vervullen en op het plaatsings- en hulpverleningsproces van jeugdigen. Ze kreeg ook beleidsadviserende taken (Unen, 1996, pp. 196-197; Wet op de Jeugdhulpverlening, artikelen 54-55). Deze nieuwe inspectie was decentraal georganiseerd met een hoofdinspectie en vier (in de eerste jaren vijf) regionale bureaus met elk een eigen regionaal inspecteur, bijgestaan door enkele inspecteurs. Deze inspectie voerde overigens toen alleen toezicht uit op door het ministerie van WVC gesubsidieerde instellingen, terwijl alle inrichtingen voor justitiële kindbescherming, voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen onder het bestaande toezicht van het ministerie van Justitie

bleven vallen. Al in 1990 ontstond bij het ministerie van Justitie het streven om alle inspectiewerkzaamheden te bundelen in één interdepartementale inspectie.

Overigens maakte deze Wet op de Jeugdhulpverlening van 1989 aanvankelijk het al eerder – zie boven toegenomen toezicht op de (gezins)voogdij diffuser. Terwijl de jeugdhulpverlening als gevolg van deze wet werd gedecentraliseerd op provinciaal en grootstedelijk niveau, bleven de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen namelijk onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie vallen, met de al bestaande advisering van de Raden voor de Kinderbescherming (Van Unen, 1996, p. 272). Dit terwijl toch in datzelfde jaar de genoemde Inspectie Jeugdhulpverlening haar werk startte. Vijf jaar later, in 1994, werd deze ingewikkelde situatie opgeheven. De (gezins)voogdij-instellingen kwamen nu onder toezicht van de Inspectie Jeugdhulpverlening (Van Unen, 1996b, pp. 197-198). Hun takenpakket was intussen gegroeid: ook de formele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, tot dan toe bij de kinderrechter, kwam nu, in 1995, terecht bij de instellingen voor gezinsvoogdij (Dekker, 2007). Van de aanvankelijk nog veertig bestaande instellingen bleven er als gevolg van verdere schaalvergroting nog ongeveer vijftien instellingen met een regionale functie over (Tilanus, 1997, p. 274; Buinink, 2004, p. 256).⁷⁸ Vanaf eind jaren negentig werden de instellingen ondergebracht bij de Bureaus Jeugdzorg (Knorth & Smit, 1999, p. 68), aanvankelijk nog betaald door het ministerie van Justitie, maar met de Wet op de Jeugdzorg in 2005 geheel geïntegreerd en gefinancierd door het ministerie van WVC (Buinink, 2004, p. 256).

In 1994 was de Inspectie Jeugdhulpverlening omgevormd tot Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Haar taken waren toezicht houden op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming, zowel de vrijwillige als de justitiële, en onderzoek verrichten naar diezelfde kwaliteit. Een voorbeeld van zo'n rapport was in 2003 een onderzoek naar de uitvoering van voogdijmaatregelen door de voogdij-instellingen. De Inspectie Jeugdhulpverlening stelde vast dat de voogdij-instellingen geen visie hadden ontwikkeld of deze visie niet in beleid hadden omgezet (Meuwese, Blaak & Kaandorp, 2005, p. 219). De rapporten en adviezen over de

⁷⁸ Daarnaast bleven vier landelijke instellingen actief voor gereformeerde cliënten, joodse cliënten, gehandicapte cliënten en minderjarige asielzoekers (Buinink, 2004, p. 256).

kwaliteit van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming werden uitgebracht aan bestuurders van provincies, grootstedelijke regio's, de minister van WVS en de staatssecretaris van Justitie en via een jaarlijks verslag aan de Tweede Kamer (Wiarda, 2011, p. 84; Unen, 1996, p. 199). In 2004 ging deze IJHV/JB op in de nog steeds bestaande Inspectie Jeugdzorg. Taken en bevoegdheden, in grote lijnen gelijk aan die van haar voorgangster de IJJ, werden vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg, die in 2005 werd ingevoerd. Ook nu behoorde onderzoek daartoe. Zo besloot de inspectie naar aanleiding van een onderzoek in 2008 dat de gezinsvoogdij de Deltamethode – ook elders binnen de kindbescherming gebruikt – en risicomanagement moesten toepassen en dat de inspectie daarop zou toezien. Vanaf 2009 participeerde deze inspectie tevens in een samenwerkingsverband, het Integraal Toezicht Jeugdzaken, tussen meerdere inspecties, zoals de gezondheidsinspectie en de onderwijsinspectie, die zich op jeugd richten.

De eind jaren tachtig begonnen ontwikkeling naar een onafhankelijke inspectie voor de gehele jeugdzorg gaf de overheid meer inzicht in de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en meer macht over de particuliere instellingen. Deze werden hierdoor verder ingeperkt in hun autonomie en vrijheid bij het bepalen van eigen handelswijze en beleid. Inspectie en toezicht lijken kwalitatief beter en invloedrijker geworden. Dat komt ook door openbaarheid van rapportage. Rapporten van de inspectie staan tegenwoordig op haar website. Iedereen kan ze raadplegen. De chaotische vorm van de inspectie zoals Mulock Houwer deze vlak na de Tweede Wereldoorlog aantrof is vervangen door een geoliede machine.

6.2 De functionering van het externe toezicht

Het verschaffen van een historisch overzicht van zestig jaar ontwikkeling van inspectie en toezicht vraagt gezien de omvang om keuzes. Die keuzes worden niet alleen door de beschikbare onderzoekstijd bepaald, maar voor een belangrijk gedeelte ook door de beschikbaarheid en mate van ontsluiting van het benodigde bronnenmateriaal. De combinatie daarvan heeft ertoe geleid dat in onderstaande deel van de rapportage

aandacht wordt besteed aan een beperkt aantal onderwerpen, die gezamenlijk een beeld geven van zestig jaar inspectie en toezicht.

Een uitgebreide analyse van de werkzaamheden van de 7^e Afdeling van het Ministerie van Justitie, waaronder de kindbescherming viel, en de daaronder ressorterende inspectie was onder de gegeven omstandigheden niet mogelijk. Datzelfde geldt voor de taakopvolgers. De 7^e Afdeling komt echter in een aantal van de onderwerpen prominent aan bod, genoeg om een indruk te krijgen van de wijze waarop de Afdeling werkt. Wel wordt apart stilgestaan bij een andere belangrijke toezichthouder, het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, dat tussen 1945 en 1955 functioneerde. Verder wordt aandacht besteed aan belangrijke nieuwe kaders voor het toezicht, zoals die vanaf eind jaren veertig gestalte kregen. De behandeling daarvan laat iets zien van de wijze waarop de overheid voorzichtig haar werkingskracht trachtte uit te breiden. In dat proces openbaarden zich grote spanningen tussen overheid en particulier initiatief. Dat laatste had paradoxaal genoeg in die tijd politiek gezien de wind mee, maar werd tegelijkertijd geconfronteerd met een bijna op zichzelf staand proces van toenemende staatsmacht. Hoe moeizaam dat ging wordt geschetst aan de hand van onderhandelingen met vertegenwoordigers van de Gereformeerde Kerken over de gezinsvoogdij. Deze casus laat ook zien hoe het departement van Justitie functioneerde en binnen welk maatschappelijke krachtenveld het moest opereren.

Een andere kwestie die zich na de oorlog decennialang zou manifesteren, was de afstemming van de verschillende departementale bemoeienissen met de jeugd. In de kern ging het daarbij om een fundamenteel verschil tussen de strafrechtelijke benadering en die vanuit de pedagogiek, en later welzijn. De wortels van die frictie worden blootgelegd in de discussie rond de kampen voor Sociale Jeugdzorg, waar ideeën over een brede jeugdzorg botsten met de opvattingen van de traditionele kindbescherming.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de ‘moderne inspectie’ vanaf eind jaren tachtig tot heden. De hier behandelde thema’s vormen tevens de achtergrond voor de gethematiseerde beschrijving in 6.3. van de omgang van de overheid met ‘verboden seksualiteit’.

Het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, 1945-1955

Het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies was belast met het algemeen toezicht over de gezamenlijke tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten. Ook had het College bemoeienis met de aanstelling, verplaatsing en ontslag van het personeel in die instellingen. Daarnaast boog het zich over plaatsing en terugneming van regeringskinderen in particuliere inrichtingen, evenals met de verlening van voorwaardelijk ontslag. Het College ging ook over de toekenning van subsidies ten behoeve van regerings- of voogdijkinderen. Verder oefende het algemeen toezicht uit op de rijks- en particuliere gestichten en op de verpleging in de gezinnen van regerings- en voogdijkinderen. Daartoe kende het College een aantal afdelingen die zich met afzonderlijke taakgebieden bezighielden. Los daarvan werd het toezicht op ieder tuchtschool, rijksopvoedingsgesticht (ROG), particulier gesticht en groep van gezinnen voor twee jaar opgedragen aan twee, door de voorzitter benoemde leden. Deze kleine commissies legden bezoeken af die in het voltallig College werden besproken en die vervolgens aan de minister van Justitie werden gezonden.⁷⁹ Het College was destijds, kortom, de belangrijkste toezichthouder op de kindbescherming.

Na de onderbreking van de Tweede Wereldoorlog kwam het College voor het eerst op 22 december 1945 weer bij elkaar. De eerste tijd ging heen met het weer doen opstarten van de werkzaamheden en het regelen van allerlei zaken op het gebied van personeel en huisvesting. Daar tussendoor stelde het College ook alweer de nodige adviezen samen en hield het zich bezig met praktische kwesties over bepaalde gevallen en over personele zaken in de instellingen. Onder meer verstrekke het College adviezen over het aanstellen van personeel, op basis van door de directeur van de instelling medegedeelde antecedenten van het aan te stellen personeelslid. Het is ondoenlijk om in het kader van dit onderzoek een uitgebreide analyse te verschaffen van de werkzaamheden van het Algemeen College in de periode tussen 1945 en de opheffing in 1955. Wat volgt is daarom een schets op basis van een steekproefsgewijze raadpleging van het archief. Aan de wijze waarop het thema seksualiteit op enigerlei wijze zichtbaar

⁷⁹ Nationaal Archief, 'Inventaris van het archief van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijks Tucht- en Opvoedingswezen, (1901) 1903-1955', nr. inventaris: 2.09.29 (Den Haag 1982), p. 16.

wordt in de werkzaamheden van het College, wordt daarnaast apart aandacht besteed in paragraaf 6.2.2.

Het College bemoeide zich niet alleen zeer direct met de problemen en het personeelsbeleid binnen de instellingen, maar behandelde ook talloze individuele zaken met betrekking tot overplaatsingen en (on)voorwaardelijke invrijheidsstellingen. De collegeleden legden jaarlijks een groot aantal bezoeken af en deden bij beslissingen over individuele gevallen soms ook persoonlijk onderzoek. In 1946 bijvoorbeeld, een van de jaren die als steekproef⁸⁰ is bekeken, werden tweehonderdachtenveertig gezinnen bezocht waarin driehonderdzeven kinderen werden verpleegd. Daarbij werd onder meer ‘het merkwaardige verschijnsel’ geconstateerd ‘van de zogenaamde ongecontroleerde kindertehuizen’. Waren er daarvan voor de oorlog slechts enkele, ‘thans [waren] er talloze’. Een regeling daarvoor was ‘urgent’ en het College had de minister daarvan reeds op de hoogte gesteld.⁸¹ Het College bestreek ook andere terreinen. Zo wees het de minister in augustus 1946 op de volgens het College gefundeerde klacht dat veel kinderrechtters niet de vereiste belangstelling ‘en zelfs niet de kennis van zaken’ aan de dag legden die voor de hun opgelegde taak noodzakelijk was (overigens een verwijt dat in 1901 bij de behandeling van de Kinderwetten ook al door het lid Troelstra naar voren was gebracht). Dat leidde soms tot al te gemakkelijke bestraffingen met tuchtschool van enige maanden, hetgeen inging tegen ‘de thans geldende communis opinio’ dat straffen hetzij erg kort dienden te zijn of juist langdurig (wanneer het kinderen van boven de 14 jaar betrof). Het College bepleitte dan ook dat kinderrechtters besprekingen zouden hebben met directeuren en directrices van rijksopvoedingsgestichten en tuchtscholen en die tevens eens zouden gaan bezoeken via ‘gezamenlijke excursies’.⁸² Men wist waar men over sprak want collegeleden bezochten ook zelf tehuizen, kampen en instellingen – van alle gezindten. Hun rapporten van gemiddeld drie pagina’s weerspiegelen in die

⁸⁰ Als steekproef is zowel de correspondentie van het College over het eerste (volledige) jaar (1946) van de naoorlogse werkzaamheden bekeken als die van het voorlaatste jaar (1954), plus het staartje in 1955 kort voor de opheffing.

⁸¹ Verslag van het Algemeen College aan de minister van Justitie, 11-12-1946. Nationaal Archief, Den Haag, Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijks Tucht- en Opvoedingswezen, 1903-1955, nummer toegang 2.09.29, inventarisnummer 126. Hierna als: NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29.

⁸² Collega van Advies aan minister van Justitie, 07-08-1946. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 126.

periode kort na de oorlog vooral de grote materiële nood maar bevatten bijvoorbeeld ook beoordelingen van de kwaliteit van de leiding.

Ook het Algemeen College deelde in de grote zorg om de verwording van de Nederlandse jeugd als gevolg van vijf jaren oorlog. Het College zond veel uitgebreide adviezen aan de minister over de noodzaak tot uitbreiding van de gezinsverpleging en van gestichtsruimte omdat als gevolg van ‘de maatschappelijke ontwrichting (...) de misdadigheid der jeugd een ongekeende omvang [heeft] genomen’.⁸³ Opvallend in dat verband is ook hoe het College in 1946 de kinderrechter in Brussel aanschreef met het verzoek om inlichtingen over de wijze waarop België na de Eerste Wereldoorlog het probleem van ‘de jeugd in nood’ had aangepakt ‘en waaraan tenslotte de overwinning daarvan is te danken’. Ook was het benieuwd of dergelijke problemen zich daar nu wederom voordeden en op welke wijze daar nu ‘doeltreffend’ tegen werd opgetreden. Achtergrond van het verzoek om inlichtingen was het advies dat het College moest uitbrengen nu in Nederland ‘als gevolg van de laatste oorlog, de minderjarige kinderen ernstig gevaar [liepen] geheel te verworden’. Op basis van de Belgische ervaringen zou kunnen worden voorkomen dat er maatregelen werden genomen die blijkens die ervaringen beter achterwege zouden kunnen blijven.⁸⁴ Het vervolg op dit initiatief kon in het archief niet worden getraceerd.

De correspondentie van het Algemeen College over het jaar 1954 geeft alweer veel meer activiteiten dan in 1946. Het archief bevat verslagen van talloze bezoeken aan uiteenlopende instellingen, zowel van het Rijk als van particuliere instanties, waarin zowel lof als kritiek niet werden geschuwd. Zo bracht het College een passage in een verslag onder de bijzondere aandacht van de minister, die handelde over het goede werk van de waarnemend directrice van het ROG te Montfoort ‘die in moeilijke omgeving en met wisselend personeel met zeer moeilijke kinderen goed werk’[deed].⁸⁵ Naar aanleiding van een verslag over kindertehuis De Schuilhoek te Dordrecht suggereerde het College de minister echter om ‘via de Nationale en de Groepsfederatie de ogen van

⁸³ Algemeen College aan minister van Justitie, 30-01-1946. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 126.

⁸⁴ Algemeen College aan de Kinderrechter te Brussel, 31-05-1946. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 126.

⁸⁵ Algemeen college aan minister van Justitie, 20-12-1954. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 130.

het Bestuur nog [te] vestigen op de wenselijkheid om met zijn tijd mede te gaan'.⁸⁶ Bij een andere gelegenheid wees het College op het 'ernstig vraagstuk' van de ontvluchtingen uit Kamp Overberg te Amersfoort 'en uit andere rijks- en particuliere inrichtingen'.⁸⁷ Nadat collegeleden een bezoek hadden gebracht aan het Tehuis voor werkende meisjes te Santpoort (waaruit overigens blijkt dat men ook internaten voor de Sociale Jeugdzorg bezocht die onder het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen vielen), vroegen zij de minister om aandacht voor de opmerking van de directrice 'dat de combinatie van voogdijkinderen en kinderrechtvaardigen bezwaren oplevert met het oog op de eerste categorie, die veelal nog onbedorven, althans minder bedorven is dan de tweede'. In dat verband verwees men naar een ander bezoek, aan Huize Benvenuta te Dordrecht, waar de directrice het bezwaar had geopperd dat voor haar 'veelal onbedorven debiele kinderen geen tehuis voor werkende meisjes bestaat, waar deze kinderen niet aan zedelijke besmetting blootstaan'.⁸⁸

Een van de rode lijnen in de berichten aan de minister was de kritiek dat veel instellingen ouderwets waren en weinig veranderingsgezind, bijvoorbeeld als het ging om het aanleggen van dossiers over iedere pupil. Over dossiers over voorwaardelijk ontslag die wél werden aangetroffen en waren ingezien, werd een keer opgemerkt dat ten onrechte een ambtelijk advies ontbrak terwijl dat wel nuttig zou zijn. Het College liet weten het in ieder geval ten aanzien van de rijksgestichten op prijs te stellen wanneer de vervaardiging van dergelijke rapporten over pupillen regel zou worden. Nu kon het gebeuren dat kinderrechtvaardigen bemerkten dat kinderen die naar hun oordeel geruime tijd heropvoeding behoefden, na betrekkelijk korte tijd – zij het voorwaardelijk – ontslagen waren en in hun woonplaats teruggekeerd.⁸⁹ In een ander geval signaleerde het College dat een College van Toezicht ontbrak bij een Rijksobservatiehuis te Zeist, waarbij het tegelijkertijd wees op de te lange verpleging van sommige meisjes: 'Een observatiehuis mag niet een vergaarbak worden van moeilijk elders onder te brengen gevallen.'⁹⁰ Een paar maal signaleerde het College ten aanzien van particuliere

⁸⁶ Algemeen College aan minister van Justitie, 20-12-1954. Ibidem.

⁸⁷ Algemeen College aan minister van Justitie, 20-12-1954. Ibidem.

⁸⁸ Algemeen College aan minister van Justitie, 20-12-1954. Ibidem.

⁸⁹ Algemeen College aan minister van Justitie, 12-08-1954. Ibidem.

⁹⁰ Algemeen College aan minister van Justitie, 24-07-1954. Ibidem.

instellingen (waaronder de protestantse Weesinrichting Neerbosch bij Nijmegen) dat, hoewel de minister op de noodzaak daarvan in een circulaire had gewezen, zij geen overleg pleegden over een verbeterde voeding van hun pupillen met het Voorlichtingsbureau van de Voedingsraad. Het College vond dat ‘teleurstellend’. In sommige gevallen opperde het College dat wellicht ‘iemand van Uw inspectie dit punt nog eens met de leiding [kon] bespreken’.

Het College hanteerde ook een bredere blik. Zo wees het de minister na het bezoek aan het ROG voor jongens te Doetinchem op de groeiende discrepantie tussen de uitbreiding van het personeel en de terugloop van het aantal verpleegden. Het College kreeg de indruk dat kinderrechtters steeds minder gebruik gingen maken van onvoorwaardelijke plaatsing in een tuchtschool en steeds meer kozen voor ondertoezichtstellingen.⁹¹ Dat opende de mogelijkheid om op allerlei andere manieren en voor onbepaalde duur ten aanzien van minderjarigen op te treden. Daardoor hielden de kinderrechtters de ondertoezichtgestelden te hunner eigen beschikking en dat ‘[deed] hen hoe langer hoe mee afzien van een onvoorwaardelijke terbeschikkingstelling’. In dat verband wees het college op het grote aantal regeringskinderen in de vier grote particuliere instellingen voor regeringsjongens:

‘De toenemende openheid van particuliere inrichtingen, de stichting van tehuizen voor werkende jongens en het streven om in het belang der verpleegden het verblijf in een inrichting zoveel mogelijk te bekorten, doen de rijksopvoedingsgestichten steeds meer worden tot reservoirs voor zeer moeilijk opvoedbaren, met wie reeds alles is beproefd en mislukt. Of deze tendens, die zich na de bevrijding steeds krachtiger heeft geopenbaard, blijvend zal zijn valt niet te voorspellen.’

Het College suggereerde om die reden te bekijken of tuchtschool en ROG niet in één gebouw konden worden gevestigd.⁹²

⁹¹ Dit komt overeen met de in hoofdstuk 3 geschetste kwantitatieve ontwikkelingen van de bezetting van de rijksinrichtingen.

⁹² Algemeen college aan minister van Justitie, 22-01-1954. Ibidem.

Het jaar 1954 werd door voorzitter H. de Bie, de oud-kinderrechter, aangemerkt als het stervensuur van het Algemeen College. In 1955 werd het Algemeen College van Toezicht als gevolg van een wetwijziging opgeheven en opgevolgd door het College van Advies voor de Kinderbescherming. D. Mulock Houwer, lid van het Algemeen College, bood de minister van Justitie begin van dat jaar een beschouwing aan waarin hij nog eens wees op ‘het nut van bezoeken brengen aan de inrichtingen voor kinderbescherming door het nieuw in te stellen College van Advies’. Hoewel met dat nieuwe College het accent van de werkzaamheden zou verschuiven naar advisering, pleitte hij er toch voor om de instellingen te blijven bezoeken, want ‘zonder dergelijke bezoeken kan men zich geen beeld vormen van de stand der gezins- en gestichtsverpleging’.⁹³

Of en in hoeverre de raad van Mulock Houwer is opgevolgd kon niet bij dit onderzoek worden betrokken. De werkwijze van dit nieuwe College evenals dat van haar opvolgers kon niet in het onderzoek worden betrokken aangezien op het moment van afsluiten van het onderzoek de archieven van dit College binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid nog niet waren getraceerd.

Nieuwe kaders

De groeiende rol van de overheid na de Tweede Wereldoorlog manifesteerde zich onder meer in een sterke uitbreiding van de staatstaak op het terrein van de jeugdzorg. Onderdeel van dat proces vormde een groeiende behoefte aan een verbetering van de toezichtmogelijkheden van de overheid, die alleen mogelijk was door de inbedding in nieuwe juridische kaders. Daarvoor was het noodzakelijk een balans te vinden tussen enerzijds de zich prominenter manifesterende staat en anderzijds de particuliere instellingen die zich na de oorlog eveneens met nieuw elan en op de golven van een geestelijk en religieus reveil op hun taak stortten. Het vinden van die balans bleek een gecompliceerd proces waarin elementaire verschillen van inzicht in de rol van de overheid op elkaar botsten en naar een compromis zochten.

⁹³ D. Mulock Houwer aan minister van Justitie, 16-02-1955. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 131.

In de vooroorlogse situatie waren het de kinderrechtshouders die toezicht hielden op (gezins-) voogden, maar voogdijverenigingen die geen financiële ondersteuning van de overheid vroegen, hoefden zich van dat toezicht weinig aan te trekken. De onwenselijkheid daarvan werd aanleiding tot een wetswijziging van 10 juli 1947, die betrekking had op artikel 396 B.W., een van de artikelen die de voogdij door een rechtspersoon regelden.⁹⁴ Het gevolg daarvan was dat ook verenigingen die geen rijkssteun ontvingen, alleen nog met voogdij mochten worden belast als ze zich wilden onderwerpen aan de rijksvoorwaarden en aan de inspectie door het rijk vanuit de 7^e Afdeling van het Ministerie van Justitie. De wetswijziging leidde echter tot allerlei vragen over de concrete inhoud van de voorwaarden die gesteld zouden moeten worden aan de verpleging van regerings- en voogdijkinderen. Duidelijk was in ieder geval dat een aanpassing van de oude Algemene Maatregel van Bestuur van 15 juni 1905 noodzakelijk zou zijn. Om daarvoor draagvlak te creëren vroeg de minister van Justitie op 20 februari 1948 de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming om suggesties en beschouwingen over de wijze waarop de Algemene Maatregel van Bestuur het beste kon worden aangepast. De Nationale Federatie stelde een commissie in onder voorzitterschap van haar voorzitter, mr. J. Overwater, waarin zowel de katholieke, de protestants-christelijke als ‘de humanistische stromingen in de kinderbescherming’ vertegenwoordigd waren. Ook de directeur van het Nationaal Bureau Kinderbescherming, D.Q.R. Mulock Houwer, maakte van de commissie deel uit. Zij gaven ruim een jaar later de resultaten van hun werk ter kennisgeving aan de minister van Justitie in het eerste kabinet-Drees, mr. A.A.M. Struycken.⁹⁵ Deze maakte van de adviezen dankbaar gebruik bij de opstelling van de nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur die op 31 oktober 1950 in het *Staatsblad* werd gepubliceerd (K469) en waarin de voorwaarden waren uitgewerkt waaraan de in art.

⁹⁴ ‘De rechter kan – mits op haar verzoek of na bereidverklaring – de voogdij opdragen aan een in het Koninkrijk gevestigde, rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, stichting of instelling van weldadigheid, wier statuten, stichtingsbrieven of reglementen voor duurzame verzorging van minderjarigen voorschrijven en die blijkens schriftelijke door de Regering aanvaarde verklaring van het bestuur zich onderwerpt aan van rijkswege gestelde voorwaarden.’

⁹⁵ Bestuur van de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming aan de minister van Justitie, 24-03-1949. Nationaal Archief, Den Haag, ministerie van Justitie: A-dossiers en haar voorlopers (1923) 1949-1987 (2005), nummer toegang 2.09.105, inv.nr. 5054. In het vervolg aangehaald als: NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr (...).

396 B.W. genoemde rechtspersonen zich dienden te onderwerpen. Het besluit trad op 7 december 1950 in werking.

Wetswijziging en nieuw AMvB betekenden in de woorden van de minister een ‘princiële wijziging’ en het is om die reden van belang om stil te staan bij een aantal belangrijke implicaties daarvan. Deze werden door de minister uitgebreid toegelicht in diens circulaire nr. 2306 aan de verplegende instellingen van 6 december 1950.⁹⁶ De eisen die voor deze instellingen golden werden aangescherpt. De besturen moesten voortaan aannemelijk kunnen maken dat hun instellingen voor een doeltreffende uitvoering van hun taak waren toegerust en dat die uitvoering gewaarborgd zou zijn. In dat verband wees de minister op een verschuiving in de opvatting over de inspectie van het departement van Justitie. Er zou niet langer alleen meer worden gekeken naar de verschillende vormen van feitelijke verpleging, zonder dat er praktische kennis was van de voorgeschiedenis en aanleiding tot plaatsing van een kind. Op zich goede verpleging hoefde immers niet te betekenen dat dit voor een bepaald kind ook passend was voor een goede opvoeding of heropvoeding. Een juiste plaatsing was dus belangrijk. Er zou daarom voortaan met ‘bijzondere aandacht’ worden gekeken naar de uitvoering van artikel 3 over de juiste toerusting van een instelling.

Vanuit het departement nam de druk op de instellingen toe tot het beter bijhouden van – complete – dossiers, waarin nu ook gegevens over gedrag en ontwikkeling gedurende het verblijf in een instelling te vinden moeten zijn.⁹⁷ De Nationale Federatie had daar ook al op aangedrongen omdat in de praktijk regelmatig was geconstateerd dat over sommige pupillen gedurende een reeks van jaren geen enkele aantekening was gemaakt.⁹⁸

De circulaire laat ook een tendens zien het kind/de pupil meer centraal te stellen. Bij de keuze van verpleging in een gezin of inrichting (de term gesticht werd op suggestie van de Nationale Federatie voortaan niet meer gebruikt) diende ‘ten volle’ rekening te worden gehouden met de aard en aanleg van de verpleegde, ‘voor welke

⁹⁶ Minister van Justitie aan de instellingen, belast met de verpleging van Regerings- en voogdijkinderen, alsmede van de zgn. aangeschakelde inrichtingen, 7^e Afdeling A, nr. 2306, 06-12-1950. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 5054.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Bestuur van de Nationale Federatie de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming aan de minister van Justitie, 24-03-1949. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 5054.

keuze zonodig deskundige voorlichting moet worden gevraagd'. Dit laatste verwijst naar de toenemende inschakeling van psychologen en psychiaters die na de oorlog op gang kwam.

Ten aanzien van de gezinsverpleging stelde de minister eveneens een aantal nieuwe, algemene regels op, die nog 'een verfijnde uitwerking in de praktijk van het werk zelf' behoefden. Naast onderzoek naar de aard en aanleg van het kind moest er voortaan ook beschikt kunnen worden over 'een voldoende duidelijk beeld van het gezin van de ouders en de pleegouders', iets waarop al was gewezen in het in 1939 verschenen rapport over de gezinsverpleging van de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming. Van de toepassing van de daarin vervatte richtlijnen was echter nauwelijks iets terechtgekomen, niet alleen vanwege de oorlog maar waarschijnlijk mede als gevolg van 'te weinig organisatie, een te grote versnippering en een te geringe verdieping van het werk'. Voortaan moest de aandacht er onder meer op gericht zijn dat de leeftijd van pleegouders niet 'de normale verhouding' tot die van het kind zou overschrijden en dat het aantal eigen kinderen in 'juiste verhouding' stond tot het aantal pleegkinderen. De minister bepleitte een betere en deskundige begeleiding van de pleeggezinnen en een tijdige onderkenning van moeilijkheden. Hij waarschuwde er echter wel voor dat de inspectie van de gezinsverpleging niet overbelast mocht raken; daarom stelde hij een 'uiterste grens' van honderdvijftig te bezoeken gezinnen per functionaris met als minimumvereiste twee bezoeken per jaar per gezin. Van die bezoeken dienden schriftelijke rapporten te worden opgesteld die zouden worden toegevoegd aan de dossiers van de desbetreffende kinderen.

Ten aanzien van de inrichtingen wees de minister nog eens op de al in een eerdere circulaire aangehaalde verplichting om wijzigingen met betrekking tot die inrichtingen aan zijn departement door te geven. Hij gaf aan het nu op prijs te stellen – afdwingen ging kennelijk te ver of was niet mogelijk – om ook van andere belangrijke beslissingen, zoals een wisseling van de directie, op de hoogte te worden gebracht:

'De directeur of directrice beïnvloedt in vele gevallen immers mede in sterke mate het karakter van een inrichting, zodanig zelfs, dat de vraag zou kunnen

rijzen, of niet de goedkeuring opnieuw bezien zou moeten worden na een wisseling van de directie.’

De minister bepleitte verder onder meer de wenselijkheid van een verdergaande differentiatie van de inrichtingen, waarbij hij in het bijzonder dacht aan ‘debiele, zeer moeilijk opvoedbare en neurotische kinderen, wier verpleging te midden van normale in de regel minder gewenst is’.

Naar aanleiding van artikel 20 uit de circulaire wees de minister erop dat ‘naast de algemeen erkende en reeds lang bestaande eis van goed zedelijk gedrag van het personeel thans ook uitdrukkelijk eisen van bekwaamheid en goede gezondheid gesteld [werden]’. Immers, ‘steeds meer wordt ingezien’, dat opleiding van het personeel een eerste vereiste was voor doeltreffend werk in de inrichtingen. Hij wilde echter nog niet zo ver gaan om diploma’s verplicht te stellen, al was het maar omdat daardoor ook het in dienst nemen van personen die nog in opleiding waren zou worden uitgesloten.

Ten slotte maakte de minister ten aanzien van het personeel nog een, vanuit het perspectief van het huidige onderzoek interessante, opmerking: ‘Het ligt voor de hand, dat personeel, dat om een of andere reden uit een inrichting is ontslagen, zal trachten opnieuw soortgelijk werk te vinden. Het is dan ook raadzaam zeer nauwkeurig naar de antecedenten van de betrokkene te informeren.’

Een belangrijke nieuwe bepaling, waaraan al langer behoefte was, maakte het voortaan mogelijk om vast te stellen dat ook een gezin voor de toepassing van dit besluit als een inrichting moest worden beschouwd. Hiermee zou een einde komen aan de ongewenste toestand ‘dat een in wezen niet-goedgekeurde inrichting onder de dekmantel van pleeggezin kon voortgaan met het verplegen van kinderen, of dat een gezin, oorspronkelijk met een niet al te groot aantal pleegkinderen, veelal uit economische overwegingen kon uitgroeien tot een feitelijk ontoelaatbare omvang’. Een dergelijk gezin zou voortaan dan ook moeten voldoen aan de voorwaarden zoals die nu ook aan een inrichting werden gesteld, wilden ze hun verpleging kunnen voortzetten. Voor een goede afbakening van de wederzijdse rechten en verplichtingen van instellingen en pleegouders ‘en in het belang van de minderjarige zelf’, waren voor de gezinsverpleging voortaan schriftelijke contracten vereist, ook als er geen subsidie werd

genoten. De minister bood daartoe een modelstandaardcontract aan, in de hoop dat er ook meer eenheid zou ontstaan in de overeenkomsten tussen particuliere instellingen en pleegouders. Dat had als bijkomend voordeel dat het ‘bij de behandeling bij mijn Departement een aanzienlijke vereenvoudiging zou zijn, wanneer met eerbiediging van ieders bevoegdheid tot afwijking zoveel mogelijk uniformiteit zou worden betracht’. Uit het vorenstaande wordt duidelijk hoe de overheid voorzichtig begon aan te dringen op formalisering en standaardisering. Dit bleek verder uit het ‘in volledige instemming met de Nationale Federatie’ opgenomen nieuwe artikel 131, dat ‘beoogt door voorschriften ten aanzien van de administratie de overzichtelijkheid daarvan te bevorderen’.

In een van zijn laatste opmerkingen wees de minister op het nieuwe artikel 139 dat ‘de tendens [heeft]’ (sic), dat met de massale opvoeding van kinderen in zeer grote inrichtingen gebroken zou dienen te worden en dat men moest overgaan ‘tot verpleging volgens het zogenaamd paviljoen-systeem’. Dit moest volgens het artikel ‘zoveel mogelijk worden bevorderd’. De minister sloot af met de opmerking dat het ‘door mij op prijs gesteld [zal] worden kennis te mogen nemen van hetgeen door de instellingen wordt ondernomen om tot een zo goed mogelijke uitvoering van deze tak van de kinderbescherming te geraken, zowel incidenteel als in de door U in te zenden jaarverslagen’.⁹⁹

De circulaire 2306 vormt een belangrijk markeringspunt. Deze toelichting op de nieuwe wetgeving laat goed zien hoe omzichtig de overheid, in dit geval gepersonifieerd door de minister van Justitie, meer greep trachtte te krijgen op de kinderbescherming om op die manier vernieuwing, efficiency en professionalisering tot stand te brengen. Hoewel gesteund door de Nationale Federatie, opereerde de minister nog zeer voorzichtig richting de particuliere instellingen, zoals zijn taalgebruik (‘op prijs stellen’, ‘zoveel mogelijk bevorderen’, ‘wenselijkheid’) verraadt. De nieuwe wet en de bijbehorende Algemene Maatregel van Bestuur betekenden desalniettemin een belangrijke verandering, die ook de agenda ging bepalen voor toezicht en inspectie, zowel door de 7^e Afdeling van het departement als door de andere daarmee belaste instanties, zoals het hiervoor reeds beschreven Algemeen College van Toezicht,

⁹⁹ Minister van Justitie aan de instellingen, belast met de verpleging van Regerings- en voogdijkinderen, alsmede van de zgn. aangeschakelde inrichtingen, 7^e Afdeling A, nr. 2306, 06-12-1950. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 5054.

Bijstand en Advies. De uitvoering van die agenda ging echter bepaald niet zonder slag of stoot. Er volgden jarenlange moeizame onderhandelingen met particuliere instanties voordat enigszins aan de nieuwe eisen en wensen van de overheid werd tegemoetgekomen. Hoe moeizaam moge blijken uit de nu volgende casus van de slepende kwestie over toezicht en inspectie bij gereformeerde voogdij-instellingen.

Artikel 396 BW en de gereformeerde diaconieën

Om de uitvoering van de Kinderwetten niet te laten stagneren op het moment dat de Algemene Maatregel van Bestuur van 17 november 1950 verscheen, had de minister van Justitie bij besluit van diezelfde datum op voorhand honderdeenentwintig van de bestaande driehonderd voogdij-instellingen (de grotere) aanvaard. De kleinere voogdij-instellingen zouden dan gevoeglijk kunnen worden onderzocht en eventueel later kunnen worden aanvaard. Sommige van die kleinere instellingen ontdekten tot hun schrik dat ze niet op de lijst stonden van aanvaarde voogdij-instellingen. Vooral in gereformeerde kringen, waar het ontbrak aan grote voogdij-instellingen en het voogdijwerk geconcentreerd was bij lokale diaconieën, leidde dit tot opschudding. Een aantal diaconieën trok daarom al in december 1950 aan de bel bij het ministerie. Diezelfde maand kwamen de Gereformeerde Kerken in Nederland ook op het hoogste niveau in actie via de zogenaamde Deputaten voor de Correspondentie met de Hogere Overheid, een drietal waarvan de president van de Hoge Raad, mr. J. Donner, deel uitmaakte. Donner liet de minister weten ernstige bezwaren te hebben tegen diens beslissing om de diaconieën terzijde te schuiven bij zijn besluit van 17 november 1950 over instellingen die mochten optreden als voogd. Voorafgaand overleg scheen hem ‘een meer aangewezen weg, dan de abrupte beëindiging, waartoe U.E.’s besluit van 17 november heeft geleid’. Hij vroeg daarom nadrukkelijk om een voorziening te treffen waardoor de mogelijkheid van aanvaarding van voogdij door diaconieën voorshands werd bestendigd.¹⁰⁰ De druk van Donner en diens collega-deputaat, oud-minister van Onderwijs mr. J. Terpstra, die de kwestie bij secretaris-generaal J.C. Tenkink had aangekaart, had succes. Op 25 januari 1951 verzond de minister circulaire 2026 over de ‘voogdijaanvaarding door diaconieën der Gereformeerde Kerken’. Op verzoek van de

¹⁰⁰ Brief mr. J. Donner aan minister van Justitie, 12-12-1950. Ibidem.

deputaten had hij besloten tot een voorlopige regeling. Wanneer een voogdijraad meende dat een bepaalde minderjarige onder voogdij van een diaconie gesteld moest worden en de rechter de indiening van dat request overwoog, kon de voogdijraad de minister vragen de verklaring van onderwerping van die diaconie te aanvaarden. De minister liet weten dat hij in dat geval dit verzoek zou inwilligen zonder uitvoering van het onderzoek dat daarbij eigenlijk wettelijk vereist was. Een dergelijke incidentele aanvaarding zou echter slechts mogelijk zijn tot 1 januari 1952. Hij gaf daarbij aan dat hij ervan uit ging dat de gezamenlijke diaconieën in de loop van dat jaar zouden kunnen komen 'tot een vorm, die geacht kan worden te voldoen aan de gestelde voorwaarden'.¹⁰¹ Achtergrond van deze opmerking was de instelling in september 1950 door het Comité Centrale Diaconale Conferentie van een Studiecommissie die zich over het hele vraagstuk van gereformeerde kindbescherming zou buigen, met bijzondere aandacht voor het vraagstuk van de verhouding van overheid en particulier initiatief. De diaconieën waren sterk bevreesd voor 'een te ver gaande staatsbemoeking'.¹⁰²

Vergeleken met de Nederlands-hervormde Kerken en de rooms-katholieke zuil, kenden de Gereformeerde Kerken vrijwel geen grote landelijke instellingen op dit terrein. Een van de uitzonderingen vormde de Vereniging tot Verzorging van Kinderen, De Rudolph-stichting, aan wie ook de voogdij over gereformeerde kinderen kon worden opgedragen. Ook waren de Gereformeerde Kerken niet vertegenwoordigd op het niveau van de Nationale Federatie (alleen de Rudolph-stichting was indirect via een zogenaamd groepsorgaan op dat niveau aanwezig). Voor de zeer aan hun eigen onafhankelijkheid gehechte diaconieën bestonden er twee opties: of voogdijaanvaarding door diaconieën die verklaarden zich aan toezicht te zullen onderwerpen en zich te zullen gedragen naar de aanwijzingen van de centrale inspectie, of de voogdij op te dragen aan een centrale (eventueel een enkele regionale) stichting, waarvoor eventueel ook de Rudolph-stichting in aanmerking kon komen. Deze opties, die besproken werden tijdens een bijeenkomst van de Studiecommissie van 5 april 1951, waren de dag erna al bekend bij de 7^e Afdeling van het Ministerie van Justitie. Referendaris A. ten Cate was namelijk

¹⁰¹ Minister van Justitie aan de Deputaten voor de Correspondentie met de Hogere Overheid der Gereformeerde Kerken in Nederland, 25-01-1951. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 3960.

¹⁰² 'Rapport van de Studiecommissie Kinderbescherming', uitgave van Centraal Bureau van de Diaconieën der Gereformeerde Kerken (Utrecht, juni 1950 [sic, 1951]), p. 3. Ibidem.

eveneens lid van de Studiecommissie en hij had zijn superieur, hoofd van de Afdeling mr. J.H.J. Schouten, in vertrouwen hiervan op de hoogte gebracht. Hij liet ook weten dat de opties via de deputaten ook bij het departement gepolst zouden worden. Schouten liet secretaris-generaal Tenkink weten weinig te voelen voor de eerste optie. Mr. Terpstra had in januari 1951 toegezegd dat, nu men van de minister nog een jaar daartoe de kans had gekregen, men voor een organisatie zou zorgen die ‘verantwoord werk’ kon leveren. Schouten meende dat dit van deze afzonderlijke gereformeerde diaconieën niet viel te verwachten, ‘onder andere door de bijna jaarlijkse wisseling van Diakenen, die nimmer voldoende gelegenheid hebben zich te oriënteren en in te werken op dit langzamerhand toch stellig gespecialiseerde terrein’. Schouten suggereerde de secretaris-generaal dat hij dit standpunt alvast ondershands aan de deputaten zou mededelen ‘daar op die wijze waarschijnlijk zonder veel moeilijkheden op het systeem 2 zou kunnen worden overgeschakeld’.¹⁰³

Tenkink voerde kort daarop, in april 1951, een gesprek met deputaat Terpstra en dr. Hoek over de gereformeerde kinderbescherming en de vraag of de diaconieën al dan niet konden voortgaan met het aanvaarden van voogdij. Terpstra liet weten dat hij voor de verdere toekomst een centrale organisatie die de voogdij kon aanvaarden wel gewenst achtte, maar hij was ‘beducht voor de protesten, wanneer abrupt [onderstreping in het ambtelijke verslag van het gesprek door ambtenaar mr. Knottenbelt] een einde aan de mogelijkheid van voogdijaanvaarding door de diaconieën zou komen’. Hij vertrouwde desgevraagd Tenkink ook toe dat hij ‘wel volkomen overtuigd [was] van de noodzaak van een centrale inspectie en toezicht’. Ook bij het departement zag men veel liever een landelijke organisatie dan een bestending van de ‘verbrokken’ bij de justitiële kinderbescherming. Geconstateerd werd dat achttien Nederlands-hervormde diaconieën tezamen 4187 kinderen onder hun hoede hadden; zij hadden zich in zestien ressorten verenigd tot de verenigingen Kinderzorg waarvan zij zelf als zodanig lid waren en waaraan zij het werk hadden gedelegeerd. Daartegenover hadden de negenenvijftig diaconieën van de Gereformeerde Kerken gezamenlijk slechts honderdzevenennegentig kinderen onder hun hoede. Bovendien waren er daarvan

¹⁰³ Mr. Schouten, hoofd 7^e Afdeling, aan de Secretaris-Generaal, 06-04-1951. Ibidem.

vijfenvestig die een of meer kinderen aan de zorg van de Rudolph-stichting hadden toevertrouwd.¹⁰⁴

De zorg op het departement over de staat van de gereformeerde kinderbescherming klonk ook door in het rapport van de Studiecommissie dat in juni 1951 werd gepubliceerd. Het rapport concludeerde dat de diaconieën ondanks alle inspanningen ‘de snelle ontwikkeling der kinderbescherming niet kunnen bijhouden’. Dat bleek alleen al uit het feit dat veel diaconieën in de loop der jaren hun kinderen aan de Rudolph-stichting hadden overgelaten. Als gevolg van deze ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande voorschriften van de overheid was ‘er langzamerhand een kloof ontstaan tussen onze diaconale praktijk en de vereisten, welke moeten worden gesteld aan een kinderbescherming, die is aangepast aan de behoeften en inzichten van onze moderne tijd’. De Studiecommissie gaf aan dat er twee opties openstonden: of diaconieën houden zelf de voogdij, maar zouden zich dan onderwerpen aan de eisen van de overheid, of men zou gebruik maken van een voogdij-instelling die het werk van de diaconieën zou overnemen.¹⁰⁵

In het najaar van 1951 liet de minister van Justitie aan de deputaten weten dat hij uit de pers had vernomen dat de conclusies van het rapport van de Studiecommissie, dat hem was toegezonden, door de conferentie van Gereformeerde Kerken in september 1951 waren aanvaard. Daarom wilde hij nu weten wat daarvan de gevolgen zouden zijn met betrekking tot het al dan niet afleggen van de verklaring ‘als bedoeld bij artikel 396 *BW* door diaconieën en de verdere uitbouw van deze sector der particuliere kinderbescherming’.¹⁰⁶ In antwoord hierop liet deputaat Donner weten dat de diaconieën in de bereidverklaring volgens art. 396 *BW* een clause zouden opnemen ‘waaruit blijkt dat zij ten aanzien van de technische zijde der verzorging gebruik [zouden] maken van het inspectie-apparaat van de Rudolph-stichting’. Ook had de Centrale Diaconale Conferentie machtiging gekregen tot het in het leven roepen van een federatief orgaan voor de gereformeerde kinderbescherming ‘dat aan het gehele werk der Kinderbescherming leiding [zou] kunnen geven en dat zelfstandig als lid [zou]

¹⁰⁴ K[nottenbelt], Resumé van bespreking op 17 april, z.d. Ibidem.

¹⁰⁵ ‘Rapport van de Studiecommissie Kinderbescherming’, p. 50. Ibidem.

¹⁰⁶ MvJ aan de Deputaten voor de Correspondentie met de Hoge Overheid der Gereformeerde Kerken, 05-10-1951. Ibidem.

toetreden tot de Nationale Federatie'.¹⁰⁷ De gebruikmaking van de inspectie van de Rudolph-stichting waarnaar hier werd verwezen, zou vanaf dat moment een belangrijk thema worden. Hoewel het dossier op dat punt slechts afgeleide informatie bevat, lijkt het erop dat in 1952 het departement akkoord was gegaan met het idee de Rudolph-stichting in te schakelen voor inspectiewerkzaamheden – mogelijk als uitkomst van het gesprek met Donner, wiens broer overigens secretaris was van het bestuur van de stichting. Er kan slechts vermoed worden dat dit als een compromis diende vanwege de gevoeligheid van overheidsbemoeienis bij de gelijktijdige noodzaak toezicht en inspectie op te voeren.

De noodzaak van dat laatste werd breder ingezien. In het *Maandblad voor Berechting en Reclassering* besprak redactrice H.G. Veth in december 1951 het rapport van de gereformeerde Studiecommissie. Ook zij bepleitte dat er een overkoepelend orgaan zou moeten komen en dat de diaconieën zich zouden moeten verbinden om gebruik te maken van het inspectie-apparaat van de Rudolph-stichting. Ze vroeg zich echter af 'of de belangen der kinderen zelfs op deze wijze voldoende gewaarborgd [waren]. Het antwoord op deze vraag [zou] het ministerie van Justitie moeten geven' (Veth, 1951, p. 259) Dat departement bracht de kwestie in een circulaire wederom aan de orde door te wijzen op de richtlijn dat de voogdijraden alleen nog zaken zouden doen met instellingen van wie de verklaring van onderwerping aan art. 396 *BW* was aanvaard. Dat kon een diaconie zijn die aanvaard was of anders de Rudolphstichting. De oude circulaire van een jaar terug was daarmee vervallen.¹⁰⁸

In mei 1952 bezochten ambtenaren van de 7^e Afdeling een vijftal diaconieën die verzocht hadden om te worden aanvaard als voogdij-instellingen. Een van die ambtenaren was de al eerder genoemde A. ten Cate van het bureau Algemene Zaken van de 7^e Afdeling, de ander was de juriste mr. Th.E.W. (Dora) de Lignac (1910-2010), die voor de oorlog als inspecteur had gewerkt bij de Haagse Kinderpolitie en die in 1951 was gepromoveerd op 'De Kinderpolitie in Nederland en daarbuiten' (Mevis,

¹⁰⁷ Mr. J. Donner aan minister van Justitie, 31-10-1951. Ibidem.

¹⁰⁸ Circulaire 7^e Afd. A, nr. 2256 aan de voogdijraden, 'Betreffende: voorziening in de voogdij over minderjarigen, behorende tot de Gereformeerde Kerken', 12-12-1951. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 3960.

2010).¹⁰⁹ Zij was werkzaam voor het Bureau Inspectie van de 7^e Afdeling. De beide ambtenaren, die bij hun bezoeken overigens ook steevast navraag deden naar de situatie van individuele pupillen, troffen een wisselend beeld aan. Waren ze bij een paar diaconieën positief ten aanzien van een eventuele aanvaarding, bij anderen, zoals de Diaconie van de Gereformeerde Kerk te Amsterdam-Centrum, aarzelden ze:

‘Wij hebben medegedeeld, dat het gebrek aan continuïteit en aan deskundigheid om ernstige moeilijkheden op te vangen ons een bezwaar leek om zonder meer tot aanvaarding van deze Diaconie te adviseren, temeer daar de heer Pruijser [een 70-jarige gepensioneerde referendaris van de Rijksverzekeringsbank] mededeelde niet bereid te zijn om van het inspectieapparaat van de Rudolph Stichting gebruik te maken, daar hij daarvan het nut niet inzag.’

De jonge maatschappelijk werkster A. Gootjes, die in november als eerste inspectrice voor de Rudolph-stichting aan de slag was gegaan (een paar jaar later had ze er drie collega's bij), was ‘niet erg vriendelijk door hem ontvangen’. De voorzitter van de Diaconie, kolenhandelaar M. Mons, bleek de bezwaren van de ambtenaren echter wel serieus te nemen?. Nu Pruijser binnenkort zou aftreden zou hij intern gaan overleggen om voortaan alle voorgedijen aan de Rudolph-stichting op te dragen. Blijkens een aantekening op het verslag trok de diaconie kort daarop het verzoek om aanvaarding in.¹¹⁰ Het interne verschil van opvatting bij deze diaconie zoals dat bij het bezoek naar voren kwam, bleek een manifestatie van een veel breder levend fenomeen binnen de Gereformeerde Kerken.

Mede in het licht van de moeilijkheden rond de aanvaarding van inspectie, zelfs vanuit eigen kring, moet waarschijnlijk het bezoek worden gezien dat De Lignac en Ten Cate in juni 1952 aan de Rudolph-stichting brachten. Daar voerden zij een gesprek met de nieuwe directeur, Mulder, en inspectrice Gootjes. Uit het gesprek kwam naar voren dat geen der diaconieën, na het besluit daarover van de Centrale Diaconale Conferentie, uit eigener beweging een opgave had verstrekt van adressen waar pupillen verbleven.

¹⁰⁹ Zie over Lignac ook Manneke (1998, p. 41).

¹¹⁰ Th.E.W. de Lignac en A. ten Cate aan hoofd 7^e Afdeling, 31-05-1952. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 3960.

Die waren nodig zodat inspectrice Gootjes daar bezoeken kon afleggen. Dat was overigens niet het enige probleem. De diaconieën die ze inmiddels wel had bezocht bleken ‘over vrijwel geen gegevens te beschikken’, zodat ze genoodzaakt was haar dossiers ‘van de grond af op te bouwen’. Ze had pas zestien dossiers kunnen reconstrueren. Volgens De Lignac en Ten Cate in hun verslag viel het voeren van ‘de beleidvolle gesprekken om de adressen los te krijgen (...) deze jonge maatschappelijk werkster kennelijk zwaar’. Ze concludeerden echter dat zij ‘stellig een veelbelovende jonge inspectrice [was], die kundig inspectiewerk zal kunnen gaan verrichten indien zij intussen de nek niet breekt op werkzaamheden, die boven haar kracht gaan en eigenlijk op het niveau van het bestuur der Rudolphstichting behoren te worden verricht’.¹¹¹

Waarschijnlijk mede om die reden voerden De Lignac en Ten Cate een week daarna een gesprek met het bestuur van de Rudolph-stichting, onder meer over de zaken die in het gesprek met de directeur en de inspectrice aan bod waren gekomen. Een van de belangrijke punten van het overleg was de circulaire die de Rudolph-stichting aan de diaconieën wilde sturen, en waarin onder meer de kwestie van het verstrekken van de adressen onder de aandacht zou worden gebracht – ‘waardoor de taak van Mej. G. inderdaad tot het opbouwen van de inspectie zou worden teruggebracht’. Tekenend voor het nauwe samenspel tussen overheid en veld in de gevoelige kwestie, zoals dat zich ook al manifesteerde in de contacten tussen Tenkink en Donner, was het voorstel van bestuursvoorzitter mr. Haan dat de circulaire ‘eerst ondershands “ter keuring” aan het Departement zou worden gezonden ten einde misverstanden te voorkomen’. Dat voorstel kreeg ieders bijval.¹¹²

In oktober 1952 zond het Comité Centrale Diaconale Conferentie van de Gereformeerde Kerken tezamen met het bestuur van de Rudolph-stichting de notitie ‘Belangrijke Mededelingen over Voogdij-uitoefening’ aan de gereformeerde kerken en diaconieën. De opstellers lieten weten dat zij tot dat initiatief gekomen waren na een onderhoud ‘met enige ambtenaren van het Departement van Justitie’. In het schrijven werd gesteld dat het ‘zeer noodzakelijk’ was gebleken om nogmaals te wijzen op de implicaties van artikel 396 *Burgerlijk Wetboek*, meer in het bijzonder de noodzaak om

¹¹¹ Th.E.W. de Lignac en A. ten Cate aan hoofd 7^e Afdeling, 19-06-1952. Ibidem.

¹¹² Th.E.W. de Lignac en A. ten Cate aan hoofd 7^e Afdeling, 19-06-1952. Ibidem.

een verklaring van onderwerping in te dienen wanneer een diaconie voogdij over een minderjarige wilde uitoefenen. Ook werden de achtergronden en gevolgen uiteengezet, in het bijzonder voor het toezicht. Voor gevallen die aan de Rudolph-stichting waren overgedragen hoefde men zich ten aanzien van dat toezicht ‘geen verdere zorgen’ te maken. Anders lag het echter met pupillen waarover kerken of diaconieën zelf de voogdij wilden uitoefenen. Bij de ‘nieuwe gevallen’ kwam de overheid nu ‘met haar verscherpte eisen’: ‘Eisen, die intussen niet onredelijk zijn’.

Na te hebben gesteld dat toezicht op de voogdij noodzakelijk was legden de opstellers van het schrijven uit dat het voortaan de bedoeling was dat er, behalve het normale toezicht van de Voogdijraad, ‘geen Overheidsinspectie meer [behoefde] te zijn, mits de kerken of diaconieën zich [hadden] aangesloten bij – en gesteld onder het toezicht van een door de Overheid erkende en aanvaarde andere inspectie’. Dat was dan ook de reden dat de Rudolph-stichting een eigen inspectie-apparaat had gesticht ‘dat door de Overheid is erkend’. Vervolgens werd inspectrice Gootjes geïntroduceerd, waarbij werd aangegeven op welke wijze zij kon worden ingeschakeld ‘bij de theoretische en praktische moeilijkheden’ die zich ten aanzien van voogdijpupillen konden voordoen:

‘Door haar vooropleiding en de ervaring, die zij opdoet, omdat ze in het gehele land met elk geval te maken krijgt en ook in nauw contact staat met het Departement en de Directeur der Rudolphstichting, is de inspectie waardevol niet alleen voor nieuwe gevallen, maar ook voor de bestaande, dus voor de diaconieën die reeds de voogdij hebben over minderjarigen.’

Om die reden riepen de opstellers die laatstgenoemde categorie op om, hoewel niet verplicht, zich toch ook bij de inspectie aan te sluiten (waartoe een antwoordstrook aan het schrijven was bevestigd). Er waren echter ook diaconieën ‘met wie het contact wat stroef liep’. Dat was ‘volkomen begrijpelijk, want het gaat hier om iets, dat er voorheen niet was. En er is een overheidsingrijpen, waarvan niet dadelijk de juiste betekenis werd ingezien’. Desalniettemin achtten zij het nodig dat iedere diaconie die met voogdij te maken had, zich bij de inspectie van de Rudolph-stichting zou aansluiten, ook voor

degenen met ‘oude gevallen’. Daarbij dienden deze zich ook te realiseren dat vóór iedere nieuwe aanvaarding van voorgedij, departementale erkenning als voorgedij-instelling noodzakelijk was ‘en dat ze zich dan toch onder toezicht van der Inspectie [*moesten*] [curs. in orig.] stellen’.¹¹³

Aan het slot van de ‘Belangrijke Mededelingen’ was een dringend beroep gedaan op de lezers daarvan om deze zaak niet voor kennisgeving aan te nemen ‘of op zij te leggen zonder er iets aan te doen’. Het was dus de vraag wat er zou gebeuren. Voor het departement betekende het afwachten. De inspecteurs van de 7^e Afdeling opereerden voorzichtig. In gereformeerde kringen waren talloze besprekingen gaande over de plaatsbepaling van het maatschappelijk werk der kerken. Bij de in 1944 afgescheiden Gereformeerde Kerken onderhoudende artikel 31 (van dominee Klaas Schilder) had men snel zijn conclusies getrokken en was er eind 1952 een aparte Stichting voor Gereformeerde Kinderbescherming opgericht, die door het departement was aanvaard. Bij de overige Gereformeerde Kerken ging het echter veel minder voortvarend, al waren er begin 1953 tekenen die erop wezen dat men ook in die richting dacht. In januari 1953 vond er een werkconferentie plaats van afgevaardigden van de provinciale organisaties van diaconieën van die van de grote steden in het Zendingscentrum te Baarn. Ze spraken daar over het vraagstuk van de betaling der verpleegkosten en of men daarbij soms een beroep mocht doen op de overheid. In verband daarmee werd ‘het gehele vraagstuk van de verhouding diaconie en overheid (...) diepgaand besproken’. Volgens het verslag in *Trouw* van die bijeenkomst was daarbij over het ‘maatschappelijk werk in breder verband’, waaronder de voorgedij-aanvaarding, opgemerkt dat ‘het financieel contact met de overheid niet door de kerk maar door een afzonderlijke vereniging of stichting [worde] onderhouden’. Deze passage was ook door inspectrice Dora de Lignac opgemerkt en ze had mede met het oog daarop in maart 1953 het hoofd van de Afdeling Schouten laten weten het ‘ongewenst en onjuist’ te achten ‘als in dit stadium inmenging van Overheidswege, in

¹¹³ Comité Centrale Diaconale Conferentie van de Gereformeerde Kerken en Rudolph-stichting aan Kerken en Diaconieën, ‘Belangrijke Mededelingen over Voogdij-uitoefening’, oktober 1952. Ibidem.

welke vorm ook, zou plaats vinden'.¹¹⁴ Het leek er immers op alsof de Gereformeerde Kerken langzaam in de door het departement gewenste richting begonnen te bewegen.

Des te onaangener was de verrassing toen de diaconie van de Gereformeerde Kerk in Leeuwarden in de loop van 1953 bij het departement het verzoek indiende om krachtens artikel 396 als voogdij-instelling te worden aanvaard. Voorzitter van die diaconie was dezelfde mr. Haan, kinderrechter ter plaatse, die tevens als voorzitter fungeerde van het bestuur van de Rudolphstichting, en daarmee via drie verschillende posities invloed uitoefende op de kindbescherming. Toen De Lignac en Ten Cate op 10 november 1953 een oriënterend bezoek brachten aan het bestuur van de diaconie, werden zij geconfronteerd met een 'aanval' van diezelfde mr. Haan. Daardoor dreigde het gesprek, in de woorden van de ambtenaren, herhaaldelijk te ontaarden 'in een spitsvondig woordenspel met agressieve ondertoon, waarbij door ons werd getracht van het spelen met politiek-religieuze principes over te gaan naar het terrein der kindbescherming'. De zaak was dat de diaconie op basis van artikel 396, volgens mr. Haan 'een artikel dat er nooit had moeten komen', gevraagd had om als voogdij-instelling te worden aanvaard en in haar voogdijreglement de nodige garanties gaf voor de verzorging van de pupillen. De diaconie meende daarmee aan de haar wettelijk voorgeschreven verplichtingen te hebben voldaan: 'de overheid heeft nu de plicht de instelling zonder meer te aanvaarden. Gezien in dit licht, is iedere nadere door het Departement te stellen vraag naar het "hoe" en het "wat" te veel', aldus de ambtenaren. Volgens hen was dit een nieuw geluid. Artikel 3 van het KB van 31 oktober 1950 (Stbl. K 468), luidende 'de instelling behoort zodanig te zijn toegerust, dat een doeltreffende uitoefening van haar taak is verzekerd', werd daarmee 'op losse schroeven gezet en ontkend [werd] dat van Departementswege een onderzoek mag plaats vinden hoe deze toerusting in feite is'.

Ook in een ander opzicht meenden De Lignac en Ten Cate dat er sprake was van een 'nieuw stadium'. In de afgelopen jaren had men immers in gereformeerde kring ernstig geworsteld met de vraag in welke vorm de kerken 'haar ambt ten opzichte van de voogdijkinderen [zouden] volbrengen'. Voor zover hen bekend bestond er nog steeds geen duidelijkheid over de vraag of de kerken zouden voortgaan dit zelfstandig en

¹¹⁴ T.E.W. de Lignac aan hoofd 7^e Afdeling, 10-03-1953. Ibidem.

ongecoördineerd te doen door middel van de diaconieën, dan wel door een ander, nog in het leven te roepen orgaan. Daarvoor waren er al eens drie opties gelanceerd: de Rudolph-stichting ‘haar oorspronkelijk bedoelde centrale plaats te hergeven’; regionale stichtingen te vormen; of, zoals inmiddels de Gereformeerde Kerken Vrijgemaakt (art. 31) hadden gedaan, een landelijke voogdij-instelling voor alle kerken te scheppen. Juist omdat men voor deze vragen nog geen oplossing had gevonden, had het departement – mede op basis van de goede besprekingen met de Rudolph-stichting in juni 1952 – voorlopig afgezien ‘van het aanvaarden van enige Diaconie’. Evenmin was er het afgelopen jaar van de kant van de diaconieën enig verzoek daartoe gekomen. De 7^e Afdeling had daaruit geconcludeerd dat de voorkomende gevallen ‘kennelijk” aan de Rudolph-stichting waren aangeboden. Nu werd plotseling een hele andere koers gevaren: de diaconie Leeuwarden vroeg om aanvaarding, gaf garanties die naar haar mening voldoende waren en vond dat de overheid daar positief op diende te reageren zonder nadere obstakels op te werpen. Bovendien liet mr. Haan weten dat de passages in *Trouw* (en ook in *het Vaderland*) die de opties suggereerden van afzonderlijke verenigingen of stichtingen, ‘onjuiste berichtgeving’ waren. De Lignac en Ten Cate waren door deze gang van zaken ‘enigszins bevreed’ en konden niet goed uitmaken of mr. Haan hier op eigen houtje een persoonlijke visie had willen doordrijven. Dientengevolge was evenmin duidelijk in hoeverre hij ‘in gezaghebbende gereformeerde kringen met betrekking tot de gedane stap [werd] ondersteund’. Ze wezen erop dat wanneer de diaconie Leeuwarden op deze manier zou worden aanvaard dat ‘vergaande consequenties [zou] hebben ten aanzien van 58 andere Geref. Diaconieën, die thans als liliput-voogdij-instelling pupillen verzorgen’. De Lignac en Ten Cate gaven het hoofd van de 7^e Afdeling dan ook in overweging om hiernaar een onderzoek te doen ‘alvorens wellicht door het scheppen van een precedent de groeiende meningsvorming in die kring te doorkruisen’. Bijvoorbeeld zou ‘op tactische wijze’ – dat wil zeggen, zonder dat mr. Haan daar meteen kennis van kreeg –deputaten voor de Correspondentie met de Hoge Overheid om hun mening gevraagd kunnen worden. Ook suggereerden ze dat de minister zelf vooraf contact zou opnemen met mr. Algera, de minister van Verkeer en

Waterstaat, die afkomstig was uit Leeuwarden en die mr. Haan ooit was opgevolgd als gedeputeerde in Friesland.¹¹⁵

Of dat laatste ook is gebeurd valt uit het dossier niet op te maken, wel dat de eerste suggestie werd opgevolgd. Op 8 februari 1954 – in zijn algemeenheid valt op dat stappen en vervolgstappen in deze jaren erg lange tussenpozen kennen – schreef secretaris-generaal Tenkink aan mr. Donner over de “delicate kwestie”, waarover Donner destijds had geadviseerd en die had geresulteerd in de circulaire van 12 december 1951, nr. 2256. Bij zijn schrijven voegde hij gemakshalve “het volledige departementale dossier over de betrokken kwestie” toe, uiteraard wel met verzoek om terugzending. Tenkink liet weten dat mr. Haan “ontegenzeggelijk een ander geluid” had doen horen dan Tenkink destijds in april 1951 van inmiddels wijlen mr. Terpstra en dr. Hoek had vernomen. Ook verdroeg het zich niet met de geest van de genoemde circulaire en het rondschrijven van de Rudolph-stichting van oktober 1952. Overleg was daarom gewenst.¹¹⁶

Op 12 juni 1954 vond een gesprek plaats tussen de secretaris-generaal met mr. dr. J. Donner, hoofd van de 7^e Afdeling Schouten en inspecteur De Lignac over de kwestie Leeuwarden. Het gesprek draaide om de vraag hoe de circulaire van de minister van 12 december 1951 moest worden gelezen. Donner verklaarde dat hij daaruit las ‘dat principieel de mogelijkheid tot het aanvaarden van een diaconie was geopend’ en dat de minister daar nooit op was teruggekomen. Ondertussen had de omstandigheid dat er sindsdien geen enkele diaconie was aanvaard, ‘in gereformeerde kring min of meer onbehagen gewekt’. Het optreden van mr. Haan kon volgens hem dan ook worden verklaard ‘als een verwijt dat het departement ondershands op het uitgangspunt van de ministers zou trachten terug te komen’. Als dat de bedoeling was, dan had de minister dat moeten laten weten. De aanwezigen waren het er over eens ‘dat zulks niet in de bedoeling [kon] liggen’. Tenkink greep vervolgens terug op zijn eerdere gesprek met Terpstra en Hoek in 1951, waarbij de mogelijkheid van een centrale instelling een rol speelde, ‘een opvatting, welke in gereformeerde kring nog steeds naar vormgeving zoekt’. Donner liet daarop weten dat ‘deze kwestie nog niet rijp [was] en merkte tevens

¹¹⁵ Th.E.W. de Lignac en A. ten Cate aan hoofd 7^e Afdeling, 14-11-1953. Ibidem.

¹¹⁶ J.C. Tenkink aan J. Donner, 08-02-1954. Ibidem.

op dat ‘het beoordelen van de inwendige groei en het stimuleren van een zekere koers i.c. centralisatie (...) z.i. echter niet [mochten] worden geacht te liggen op de weg van het Departement’. Dat diende aan de kerken zelf te worden overgelaten.

Na een uitgebreide gedachtewisseling oordeelde Donner dat er volgens hem voor de minister geen andere mogelijkheid openlag dan de diaconie van Leeuwarden, ‘welke blijkens de toegezonden gegevens aan bepaalde wensen van het Departement heeft gehoor gegeven’, te aanvaarden. Het gevaar van precedentwerking achtte hij kleiner dan het tumult dat zou worden ontketend ‘indien men de zaak dezerzijds scherp zou stellen’. Wel verklaarde hij zich op verzoek van Tenkink bereid om mr. Haan te spreken en te ‘apaiseren door o.a. te wijzen op zijn bereidheid zich te houden aan het uitgangspunt van eerdergenoemde circulaire’. Ook zou Donner Haan trachten te bewegen om persoonlijk bij de 7^e Afdeling langs te komen ter nadere bespreking en, indien gewenst, voor het verschaffen van inlichtingen – een tegemoetkoming die kennelijk het gezichtsverlies van de Afdeling enigszins moest verzachten. Ten slotte verklaarde Donner zich bereid om ‘zo mogelijk’ te bevorderen dat andere diaconieën hierin geen precedent zouden zien.¹¹⁷

Donner regelde vervolgens in samenspraak met Tenkink dat er in september 1954 een ‘conferentie’ met Haan zou plaatsvinden. September werd echter 18 november 1954 en Donner was verhinderd. Tenkink, Schouten en De Lignac spraken met mr. Haan over de twijfels die waren gerezen over de aanvraag van Leeuwarden naar aanleiding van het gesprek met hem een jaar tevoren. Haan verontschuldigde zich voor het gesprek ‘waarbij uit vrees voor te ver gaande overheidsbemoeiing met de kerk, wellicht met te grote felheid is gereageerd’. Vervolgens werd uitgebreid gediscussieerd, waarna Tenkink ‘ter vermijding van misverstand’ resumeerde dat mr. Haan nu wel was gebleken dat bij het departement volledig begrip bestond voor de zelfstandige positie van kerk en diaconie ‘aan welke vrijheid niet wordt getornd’. Verder gaf hij aan dat door departementsambtenaren in het algemeen geen controle op pleeggezinnen zou worden uitgeoefend en dat dit alleen door personeel van de voogdijraden zou geschieden. Ten slotte maakte hij nog eens duidelijk dat het departement aan alle

¹¹⁷ Resumé van de bespreking op 12 juni 1954’. Ibidem.

rechtspersonen die als voorgedij-instellingen wensten op te treden dezelfde eisen zou stellen volgens dezelfde normen.

Nadat hij deze punten had opgesomd vroeg Tenkink aan Haan hoe deze tegen het gevaar van eventuele precedentwerking aankeek. Alles lijkt er op dat het departement een verrassing had bereid voor de man die zoveel onrust had veroorzaakt. Toen Haan antwoordde dat hij geen noemenswaardige gevolgen verwachtte, werd hem een passage voorgelezen uit het *Diaconaal Correspondentieblad* van augustus/september 1954. Daarin stond dat mr. Haan op de Centrale Diaconale Conferentie half september ‘de kwestie Leeuwarden “een proefgeval ” noemde, zodanige gesteld “dat het departement er geen speld tussen zou kunnen krijgen” en dat hij “van het departement toezegging had gekregen, dat het waarschijnlijk met de grotere diaconieën wel in orde zou komen”’. Het resumé vermeldt vervolgens droog dat mr. Haan ontkende dit gezegd te hebben en het een ‘foutieve weergave’ noemde, die hij zelf nog niet gelezen had.

Nadat dit punt was gemaakt liet Tenkink weten dat van de kant van het departement de gewone procedure zou worden gevolgd ten aanzien van het aanvaarden van een voorgedij-instelling, namelijk dat het departement aan de Voogdijraad (in Leeuwarden) en de groepsorganisatie (i.c. de Centraal Bond) om advies zou worden gevraagd. Mr. Haan kon zich daarmee verenigen. Op zijn verzoek over het onderhoud ‘althans voor zover betreft de principiële kwesties’ te mogen publiceren, kreeg hij te horen dat dit meer op de weg lag van mr. Donner en dat het aanbeveling zou verdienen ‘het onderhoud als een vertrouwelijke wederzijdse verhelderende gedachtewisseling te beschouwen’.¹¹⁸ Kennelijk had Haan zijn krediet bij het departement wel verspeeld.

Op 8 juni 1955 gaf de minister van Justitie desalniettemin een gunstige beschikking op de aanvraag van de diaconie te Leeuwarden. Op 25 augustus 1955 bracht De Lignac samen met een (vrouwelijke) collega een bezoek aan de Rudolphstichting, waar het bijna volledige bestuur hen ontving – ook mr. Haan, inmiddels weer gewoon bestuurslid, was aanwezig. De ambtenaren kregen daarbij onder meer de circulaire onder ogen van augustus 1955 die bestemd was voor de diaconieën met het oog op de Centrale Diaconale Conferentie die kort daarop in Haarlem zou worden

¹¹⁸ 7^e Afdeling, Resumé van de bespreking op 18 november 1954’. Ibidem.

gehouden en waarin, naar aanleiding van de erkenning van Leeuwarden, opnieuw gesproken diende te worden over de mogelijkheid voor gereformeerde diaconieën om als voogdij-instelling op te treden. De Lignac noteerde in haar ironisch getinte verslag van de bijeenkomst aan Schouten hoe zij en haar collega de ‘nauw verholten vreugde’ signaleerden waarmee men met de circulaire voor de dag kwam, samen met de ‘gespannen verwachting, of wij in deze vreugde zouden delen’. De voorzitter van het bestuur, Donner (de broer van de inmiddels kort tevoren overleden president van de Hoge Raad), legde er in een kleine toespraak de nadruk op (onder verwijzing naar een soortgelijke passage in de circulaire) ‘dat de Overheid volkomen gerechtigd was allerhande eisen te stellen als waarborg voor een goede standaard van de kindbescherming’. Ook gaf hij aan ‘maar al te goed’ te weten dat er in het verleden ‘zeer veel’ viel aan te merken op de kindbeschermingswerkzaamheden van de diaconieën. En hoewel de circulaire als een van de te bespreken opties ook de mogelijkheid aangaf dat een diaconie als voogdij-instelling zou kunnen optreden, gaf hij aan niet te hopen dat er na Leeuwarden meer zouden volgen. De ambtenaren kregen het gevoel dat Donner ‘het optreden van de heer Haan in verband met de diaconie Leeuwarden zoal niet désavoueerde, dan toch niet geheel kon waarderen. De andere bestuursleden knikten bij zijn bedekte toespelingen lachend en instemmen[d] inclusief de heer Haan zelve. De gehele vergadering “straalde” letterlijk van welwillendheid tegenover “het Departement”.’ De Lignac sloot haar verslag van de bijeenkomst dan ook positief af: “In goede harmonie hebben wij gezamenlijk en vanzelfsprekend het oog naar de toekomst gericht – een toekomst, die ongetwijfeld hoopgevend genoemd mag worden”.¹¹⁹

Op 14 september 1955 besloot de Centrale Diaconale Conferentie te Haarlem om een commissie in te stellen waarbij werd uitgesproken ‘dat er in de voogdij-aanvaarding van de diaconieën een zodanige lijn [moest] komen, dat een beperkt getal van diaconieën als voogdij-instellingen [werd] erkend’. In een schrijven aan het departement werd dit bevestigd, vergezeld van het aanbod om, mocht dat aanbeveling

¹¹⁹ Th. de Lignac aan hoofd 7^e Afdeling, 29-08-1955. Ibidem.

verdienen, eerst met de 7^e Afdeling te overleggen voordat aan het besluit uitvoering zou worden gegeven.¹²⁰

In ruim vijf jaar was een moeizame weg afgelegd. Ook de Gereformeerde Kerken begonnen aan het idee te wennen dat naar andere organisatievormen gezocht moest worden. Vanaf midden jaren vijftig groeiden er vanuit de Provinciale Synodes allerlei provinciale stichtingen om de diverse initiatieven op onder meer het terrein van de kindbescherming te bundelen. Op 19 september 1955 werd bijvoorbeeld in Zuid-Holland de Gereformeerde Stichting voor Maatschappelijk Werk in het leven geroepen. Ondertussen nam de Rudolph-stichting het merendeel der inspectiewerkzaamheden op zich, waarvoor inmiddels drie inspectrices en een inspecteur in het veld actief waren. Op die manier werd toch geleidelijk aan en na vele omwegen tegemoet gekomen aan de pogingen van de 7^e Afdeling om ook het gereformeerde voogdijwerk op een hoger niveau te brengen.

De moeizame onderhandelingen met de gereformeerde diaconieën illustreren het gecompliceerde maatschappelijke en politieke krachtenveld waarin de 7^e Afdeling van het Ministerie van Justitie zich moest bewegen. Wat aan het hele proces onder meer opvalt is de al eerder gesignaleerde traagheid. Mogelijk staat die in verband met een ander opvallend verschijnsel. Hoewel het hier om een zeer heikele en principiële kwestie ging, verliep het proces vrijwel geheel buiten de politiek om. Ook de media speelden hierbij op het oog vrijwel geen rol. De oplossing van de kwestie werd gezocht in onderhandelingen tussen representanten van de elite van de gereformeerde zuil en de ambtelijke top van het departement van justitie, met naar het zich laat aanzien een rol op de achtergrond van de minister. De kwestie illustreert ook hoe behoedzaam de overheid in die periode opereerde tegenover het particulier initiatief, dat in het geval van de Gereformeerde Kerken extra gecompliceerd was door het decentrale karakter van die zuil en de zeer principiële argwaan tegenover diezelfde overheid.

¹²⁰ Mr. G. Grosheide (secr. van de Commissie) aan de minister van Justitie, t.a.v. mr. Th. de Lignac, 11-10-1955. Ibidem.

Coördinatieproblemen bij het jeugdbeleid in de jaren veertig en vijftig: de Sociale Jeugdzorg

De Nederlandse jeugd, of althans een groot gedeelte ervan, werd, zeker de eerste tien tot vijftien jaar na de oorlog, als een probleem gezien (vergelijk hoofdstuk 3). De spanning tussen de strafrechtelijke benadering (waarbinnen ook weer verschillende partijen en opvattingen een rol spelen) en de pedagogische benadering van deze problematische jeugd werd onder meer zichtbaar in de verhouding tussen de departementen van Justitie en Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (O.K. en W.), respectievelijk de taakopvolgers van O.K. en W. op dit terrein. Die spanning zou meer dan een halve eeuw een constante blijken. Na de oorlog kwam dat het sterkst tot uiting in de discussies rond de Rijkskampen en -internaten voor de Sociale Jeugdzorg.

De oprichting van de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg, stond in een traditie die terugging tot de periode voor de oorlog en die voor een gedeelte ook tijdens de Duitse bezetting was voortgezet. De resultaten van de vooroorlogse kampen voor jeugdige werklozen en de gunstige invloed die daarvanuit ging op ‘de bedreigde jeugd’ hadden indruk gemaakt. De grote vrees na de oorlog over de ontworteling van de jeugd als gevolg van diezelfde bezetting, gaf aanleiding tot allerlei maatregelen door een zich steeds sterker manifesterende overheid. In een reportage in 1951 over de kampen voor Sociale Jeugdzorg omschreef de journaliste Toos Scholten beeldend ‘het probleem van deze ongrijpbare massajeugd’ dat na de oorlog ‘vreesaanjagende vormen’ ging aannemen:

‘We kennen ze, we hebben ze misschien wel eens uitgescholden, de karavanen jongens en meisjes, die van de ene dag in de andere leven, die alleen maar te porren zijn voor goedkoop genot, zonder begrip voor werkelijke schoonheid of de betekenis van het leven, die alleen belangstelling hebben voor jazz, film, sigaretten en flirt.’ (Scholten, 1951)

De kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg moesten bijdragen aan de heropvoeding van deze problematische jeugd. De kampen werden noodzakelijk geacht voor jongens ‘die, door welke oorzaak ook, in de puberteitsperiode waren afgezakt en

de juiste weg dreigden te verliezen en daarom korte tijd buiten hun eigen milieu leiding, opfrissing en disciplineren nodig hadden'.¹²¹ Daarbij werd graag teruggegrepen op een beproefde formule, die vooral was gebaseerd op een werkwijze ontleend aan de jeugdbeweging.

De oprichting van de eerste kampen voor Sociale Jeugdzorg vond al kort na de bevrijding plaats na overleg van hoofdamttenaren van de 7^e 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. Omdat in de kampen ook scholing werd gegeven (sommige werden aangeduid als vakinternaten) raakte ook het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen betrokken. Al in september 1945 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., dat hiertoe en voor het massajeugdwerk de onderafdeling (later het Bureau) Sociale Jeugdzorg in het leven riep. Daarmee had 'het aspect van de heropvoeding volgens de methodiek van het jeugdwerk (...) eindelijk zijn erkenning gekregen', zoals het enkele jaren later in een terugblik heette.¹²²

De eerste kampen voor 'de baldadige jeugd' waren al in de zomer en het najaar van 1945 gestart om in de daaropvolgende tien jaar te groeien tot een aantal van zevenentwintig (inclusief meisjesinternaten).¹²³ Het werk werd bevorderd door het treffen van een subsidieregeling die in 1949 inging. Was de aanvankelijke verblijfsduur drie maanden, al snel bleek dat voor bepaalde categorieën jongeren die termijn te kort was. Om die reden werden er kampen gestart waar een langer verblijf van negen

¹²¹ Memorandum van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg. Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1953-1954, 2371 no. 6., 10-12-1953, p. 4. Voor een uitgebreide beschrijving van de achtergronden van het ontstaan van de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg, zie het 'Rapport Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg', bijlage bij het verslag van het bezoek van de Vaste Commissie voor het Onderwijs aan de Rijkskampen en -internaten voor sociale jeugdzorg, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2371 no. 3.

¹²² 'Het kamp- en internaatswerk voor Sociale Jeugdzorg', definitieve tekst Bevrijdingsnummer, *Mededelingen*, Beleidsvoorbereiding 61, 03-03-1955. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 813.

¹²³ Aantal in: Memorandum van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg. Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1953-1954, 2371 no. 6., 10-12-1953, p. 22.

maanden mogelijk was. De gunstige ervaringen met kampen leidden ertoe dat in de zomer van 1947 ook het eerste van een serie internaten voor meisjes werd geopend.

De kampen voor jongens werden ingedeeld in verschillende categorieën. In alle gevallen gold dat voor plaatsing die jongens in aanmerking kwamen ‘wier gedrag aanleiding geeft tot de gerechtvaardigde vrees, dat zij in maatschappelijk opzicht zullen mislukken’. Er waren kampen voor ‘sociaal-labele jongens’, tehuizen voor Werkende Jongens (vaak als een vervolg op de kampen), kampen voor ‘baldadige jongens’, en kampen/internaten met opleiding tot varensgezel.¹²⁴ De benamingen van de eerste twee categorieën zouden medio jaren vijftig een niet-stigmatiserende neutrale benaming krijgen met als hoofdcategorieën leerplichtige jongens in de leeftijd van 10 tot en met 14 jaar en niet-leerplichtige jongens tot en met 21 jaar. Daarbinnen werd weer een onderscheid gemaakt naar verschillende verblijfsduur en naar opleidingsmogelijkheden. Bij de kampen ‘met andere [dan die van varensgezel] opleidingsmogelijkheden’ werd aangetekend dat die bestemd waren voor ‘licht-debiele jongens’.¹²⁵ Voor de meisjes waren er internaten voor ‘sociaal-labele meisjes’, tehuizen voor Werkende Meisjes, een internaat ‘voor onhandelbare schooljeugd’ en internaten ‘voor karaktervorming met huishoudelijke training’. Ook daarbij werden later de stigmatiserende benamingen losgelaten voor neutrale benamingen naar leeftijdscategorie.¹²⁶ In vergelijking met de meisjesinternaten, die ‘enigszins gunstig’ afstaken bij de jongenskampen, was het percentage ‘justitiegevallen’ bij de jongens hoger dan bij de meisjes: ‘De sociale aanpassingsstoornissen van de jongens zijn grover en vallen eerder op.’¹²⁷ Dat werd ook weerspiegeld in de aantallen: tussen 1 januari 1949 en 1 juli 1950 werden er 1910 jongens geplaatst tegenover 367 meisjes, een totaal van 2277 kinderen.¹²⁸

¹²⁴ Rijksbegroting voor het dienstjaar 1949, 1000 VI 10, bijlage E van de Memorie van Antwoord, ‘Overzicht Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg’.

¹²⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1957-1958, 2371 nr. 9, Bijlagen van het Mondeling Overleg, ‘Overzicht van kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg’.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ ‘Rapport Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg’, bijlage bij het verslag van het bezoek van de Vaste Commissie voor het Onderwijs aan de Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2371 no. 3., p. 13.

¹²⁸ Memorandum van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg. Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1953-1954, 2371 no. 6., 10-12-1953., p. 6.

De Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg die in 1948 door de toenmalige minister van O.K. en W. prof. dr. F.J. Th. Rutten in het leven was geroepen (met bekende namen uit de kinderbescherming als de hoogleraar J. Koekebakker, die als voorzitter optrad, en D.Q.R. Mulock Houwer), gaf in zijn rapport uit 1951 een overzicht van de manieren waarop opnemingskampen of internaten tot stand kwamen. De commissie was gevraagd onderzoek te verrichten naar de organisatie en werkwijze van de kampen voor Sociale Jeugdzorg en op grond van de bevindingen richtlijnen te formuleren voor de verdere ontwikkeling van dat werk. Daarbij diende in het bijzonder ook te worden gekeken naar de verhouding tot particuliere organisaties en 'overheidsinstellingen met een verwante taak'. De commissie stelde ten aanzien van de opnemingskampen vast dat het vaak ging om gevallen 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 kindervetten. Met het oog op de voorselectie van kandidaten was namelijk in overleg met de 7^e Afdeling van het Ministerie van Justitie in ieder arrondissement een dergelijke ambtenaar als 'contactambtenaar' aangewezen; de functie van contactambtenaar behelsde de voorlichting over de opzet van de kampen en internaten, de eerste selectie van geschikte kandidaten en bemiddeling bij het indienen van aanvragen tot plaatsing.

De plaatsing als uitvloeisel van de genoemde bemiddeling hield vaak verband met een aanhangige strafzaak 'ten einde van het gedrag in het kamp te laten afhangen of de strafvervolging [zou] worden doorgezet c.q. welke straf of maatregel [zou] worden vastgesteld'. Plaatsing in een kamp of internaat kon ook een voorwaarde zijn die was verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke terbeschikkingstelling. Dit gold niet voor ter beschikking van de regering gestelden, tenzij plaatsing in een kamp noodzakelijk werd geacht als 'overbruggingsmaatregel' na een heropvoedingsperiode in een van de rijks- of particuliere opvoedingsgestichten. Ook gold het in de regel niet voor voogdijpupillen, tenzij die tot de categorie van

sociaal-labieren beoordeeld konden worden. De opneming in een kamp of internaat geschiedde verder uitsluitend in het volgende geval:

‘(...) indien er gegronde reden is om aan te nemen, dat door de corrigerende invloed van een kampleven van niet te lange duur (gemiddeld 1 jaar) – tijdens welke, naast de arbeid van meer algemene aard, voor hen, die daartoe geschikt zijn, de mogelijkheid tot scholing in een vak wordt gegeven – een verder afglijden kan worden voorkomen.’¹²⁹

Een elementaire stelregel daarbij was dat er voor ‘de jongen’ (het meisje wordt hier door de commissie niet genoemd!) formeel geen verplichting bestond om zich te laten opnemen. Zowel bij ouders als kinderen was ‘een zekere bereidwilligheid’ nodig ten aanzien van de opneming ‘alsmede een bereidheid om positief mede te werken tot bereiking van het gestelde doel’. Jongens met ernstige psychische stoornissen kwamen niet voor deelneming in aanmerking. Bij plaatsing werd verder rekening gehouden met ‘de psychologische leeftijd’ van de jongen. Na ontslag uit het kamp werd hij weer toevertrouwd ‘aan de instantie die van rechtswege met het toezicht [was] belast en die slechts tijdelijk de onmiddellijke zorg over haar pupil aan de kampleiding [had] overgedragen’. Ter voorbereiding daarop zond de commandant van het kamp tijdens het kampverblijf om de drie maanden een rapport over de jongen aan de toezichthoudende instantie.¹³⁰

De Commissie Kampwerk leverde kritiek op de praktijk van de selectie, die niet uniform geschiedde. Zowel voor de sociaal labiele meisjes (bij wie volgens de commissie niet echt sprake was van vrijwilligheid) als voor de zogenaamde schippersinternaten fungeerden er selectie-internaten als een ‘voorstation’ waar werd bepaald welk internaat het meest geschikt was voor definitieve plaatsing. Dat gebeurde echter zelden op professionele wijze en meestal alleen op basis van aanmeldingsgegevens, aldus de commissie. Een juiste beoordeling bij plaatsing was echter wel van groot belang. Samenvattend concludeerde de commissie dat ‘door gebrek

¹²⁹ Rapport Commissie Kampwerk, p. 7.

¹³⁰ Idem.

aan deskundigheid, de schifting ontoereikend [was] en dientengevolge jeugdigen in deze kampen en internaten [werden] opgenomen, die feitelijk bij de justitiële of medische kinderbescherming' [thuishoorden]. Daarmee werd volgens de commissie 'aan het verwijt van een duplicering der justitiële kinderbescherming (...) onnodig grond gegeven'. Onderscheidend ten opzichte van de praktijk der kinderbescherming was nu juist 'de incorporatie van een stuk jeugdbeweging in de opvoeding', die de Sociale Jeugdzorg haar eigen karakter gaf.¹³¹ De commissie betrad hiermee het mijnenveld van de verhouding tussen 'de vrije jeugdvorming', die onderdeel uitmaakte van de algemene jeugdzorg, en dat van de kinderbescherming, die onder de bijzondere jeugdzorg viel. Opgemerkt werd dat het onderscheid van vrijwilligheid waarmee het heropvoedende VBS-werk zich van de kinderbescherming trachtte te af te grenzen, in werkelijkheid geen opgeld deed 'daar enerzijds veel pupillen via justitiële bemoeienis in de kampen belanden, anderzijds in het bijzonder de gezinsvoogdij gevallen bestrijkt, waarbij de justitiële zijde volkomen secundair is (hulp aan probleemkinderen enz.)'. De Commissie wilde de vraag of het kampwerk van VBS zich op het terrein van de kinderbescherming begaf echter 'niet centraal stellen'. Wel werd opgemerkt dat naar het oordeel van de Commissie het VBS-kampwerk zich zou dienen te beperken tot 'bedreigde en lichtontspoorde [sic] kinderen en wel tot die groep, waarvan de ouders zonder grote [sic] druk bereid zijn tot tijdelijke plaatsing van het kind in een der internaten'. De commissie meende dat het wel degelijk mogelijk zou zijn om in grote lijnen een taakverdeling op te stellen tussen de algemene en de bijzondere jeugdzorg, onder verwijzing naar het feit dat 'in het bijzonder de grensafbakening tussen sociale jeugdzorg en kinderbescherming onderwerp van discussie [was] geworden'. Zij hoopte de tegenstellingen te kunnen overbruggen door het bepleiten van een nationaal plan voor de jeugdzorg, uitgevoerd door een nieuw op te richten 'leidinggevend orgaan voor bijzondere jeugdzorg'.¹³² Tot het zover was zou de reeds aanwezige spanning tussen kinderbescherming en VBS 'eerder toe- dan afnemen.'¹³³

De spanningen tussen kinderbescherming en VBS raakten ook het werk van de commissie zelf. Het rapport van de commissie ging pas na het nodige oponthoud in

¹³¹ Rapport Commissie Kampwerk, pp. 13-14.

¹³² Rapport Commissie Kampwerk, p. 16, 20.

¹³³ Rapport Commissie Kampwerk, p. 19.

december 1953 naar de Tweede Kamer. Vanuit O.K. en W. was tevergeefs getracht de commissie tot bepaalde aanpassingen te bewegen, met als argument dat er sinds de instelling van de commissie het nodige veranderd zou zijn op een aantal gevoelige punten in de verhouding tot Justitie waarop de commissie de aandacht had gevestigd. Hoewel de commissie al op 20 oktober 1950 bij de aanbidding van het rapport om décharge en ontbinding van de commissie had gevraagd, zou dat pas op 15 mei 1952 geschieden. Dat gebeurde op de dag dat de commissie had laten weten dat zij geen reden zag om het rapport op belangrijke punten te wijzigen, ook niet op basis van het kort tevoren gevoerde overleg tussen commissie en minister Rutten. In het zeer uitgebreide schrijven waarmee voorzitter Koekebakker dit standpunt toelichtte, sprak hij onder meer zijn zorg uit dat het rapport de speelbal zou worden van intradepartementale meningsverschillen. Hij wilde niet te lang stilstaan bij de wijze waarop in de nota van 13 november 1951 waarin de Afdeling VBS op het rapport van de commissie reageerde ‘tegen het rapport werd gepolemiseerd’. Hij verzette er zich wel tegen dat ‘de nota de schijn [trachtte] te wekken als zou de commissie zich op het standpunt van de kindbescherming geplaatst hebben bij haar beoordeling van het kampwerk’, zonder verder de behoefte te hebben ‘deze veronderstelling te ontzenuwen’. Wel onderstreepte hij nog eens dat ‘nodeloos grond gegeven [werd] aan het verwijt van grensoverschrijdingen door VBS’. Dat laatste gebeurde onder meer door de opname van debiele en psychopathische kinderen, die ook in de niet-gespecialiseerde kampen werden aangetroffen, en door de verdediging van een verblijf van langer dan één jaar en de opname van jeugdigen ouder dan achttien jaar: ‘De gedachte van een kortstondige heropvoeding door middel van een kamp komt hierdoor steeds meer in het gedrang.’¹³⁴

Professor Koekebakker verwees ook naar de cijfers in de nota van VBS waaruit bleek dat ‘minstens 48% der kampopvoeders van kindbeschermingsinstanties afkomstig [waren]’. Alleen dat al moest volgens hem een waarschuwing inhouden dat de grensafbakening niet kon worden geconstrueerd ‘op het principe van vrijwilligheid (versus justitiële dwang)’. Hij haalde een rapport van 19 januari 1951 aan dat betrekking had op een veertienjarig meisje, waaruit de commissie was gebleken ‘dat dit kind door

¹³⁴ Brief prof. dr. J. Koekebakker aan minister van O.K. en W., 15-05-1952. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 720.

de politie (met politie-auto) werd weggehaald, toen het van een week-end-verlof niet naar het kamp was teruggekeerd. Er werden wegens verzet der ouders klappen met de gummistok uitgedeeld!’ Ten slotte brak Koekebakker nogmaals de staf over ‘het gebrekkig inzicht van de afdeling VBS in de eisen die aan een (...) deskundige schifting werden gesteld’, onder meer blijkend uit ‘de onverholten weerstand tegen de inschakeling van psychiater en psycholoog in de organisatie van het kampwerk’.¹³⁵

Het grote verzet van de afdeling VBS tegen het rapport van de Commissie Kampwerk laat zich begrijpen tegen de achtergrond van het principiële gevecht dat op dat moment al jaren gaande was over de vraag welk ministerie met de zorg over de jeugd was belast. Ten aanzien van de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg was de vraag hoe de verantwoordelijkheden lagen, met name ten aanzien van kinderen die op een of andere wijze met justitie te maken hadden. O.K. en W. wilde niet dat justitie zeggenschap over plaatsing zou hebben ten aanzien van ieder kind dat met justitie in aanraking was gekomen. Het departement meende dat opvoeding ‘het belangrijkste aspect van de kindbescherming’ was.¹³⁶ Justitie moest ‘niet in concrete gevallen de gewenste opvoedingsnorm (...) bepalen’, te meer ‘omdat het ministerie van Justitie de omstandigheden niet [kende], waarom de plaatsing in een kamp al dan niet wenselijk [was] en een onnodige omweg vermeden [moest] worden’. De minister van O. K. en W. was degene die besloot of een kind werd toegelaten. Hij kon daarbij wel advies vragen aan een instantie zoals bijvoorbeeld de Raad voor Jeugdbescherming. De rechter kon namelijk ook aangeven dat plaatsing in een kamp of internaat gewenst was.¹³⁷ Ouders en pupil moesten daar echter wel mee instemmen, omdat vrijwillige medewerking een cruciaal uitgangspunt was van de filosofie die aan de kampen en internaten ten grondslag lag. Ook zou de rechter hierover eerst overleg plegen met O. K. en W. Uiteindelijk moest dan nog eens de minister van O.K. en W. beslissen of de kandidaat geschikt was voor opname in een kamp.¹³⁸

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Notitie Hoofd VBS, A. Oosterlee, aan de staatssecretaris, 26-07-1952. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 611.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Notitie Hoofd VBS, A. Oosterlee, aan de staatssecretaris, 26-07-1952. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 611.

O.K. en W. stelde dat de kampen historisch tot het terrein van de Sociale Jeugdzorg behoorden. Het leek er nu op dat Justitie daar een greep op wilde krijgen die verder ging dan de wettelijke richtlijnen voor de plaatsing van regeringspupillen, voogdijpupillen en gezinsvoogdijpupillen toestonden. In een interne notitie van 11 november 1951 met het oog op een overleg met Justitie over de vraag wie zeggenschap had over de kinderen in de kampen en internaten, schreef een ambtenaar van het departement dat bij Justitie de bewijslast rustte om aan te geven dat de door haar beoogde vorming ten aanzien van de sociaal labiele jeugd niet tot haar recht kwam in de onder O. K. en W. ressorterende kampen. De situatie was ook niet nieuw. Al voor de oorlog werden ‘dergelijke gevallen’ met instemming van Justitie in de kampen voor jeugdige werklozen geplaatst. O. K. en W. stelde de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg ‘ook open voor kinderen, die op een of andere wijze met Justitie in aanraking [waren] gekomen, mits zij onder deze normen ‘[vielen]. Deze normen behelsden dat er moeilijkheden met een kind waren waardoor het er niet in slaagde ‘tot de juiste maatschappelijke aanpassing te komen’; verder mochten de gedrags- en aanpassingsmoeilijkheden ‘niet hoofdzakelijk’ voortvloeien uit ‘een psychische gestoordheid in deze zin, dat zij een individuele psycho-therapeutische behandeling nodig maken’; de plaatsing zou beschouwd moeten kunnen worden als het meest geëigende middel ‘om het kind tot betere aanpassing te brengen’, eventueel in combinatie met de nazorg door het jeugdwerk; ten slotte moest bij het kind ‘een zekere bereidwilligheid aanwezig zijn t.a.v. de opnemng en een bereidheid om mede te werken aan het gestelde doel’.¹³⁹

O.K. en W. benadrukte dat Justitie geen stem had daar de taak van de Sociale Jeugdzorg ‘immers zuiver paedagogisch van aard [was]’. De staatssecretaris van O.K. en W. vond ‘dat het preventieve werk slechts in enkele gevallen en in beperkte mate onder de Minister van Justitie [viel]’. Hij bepleitte dan ook ‘dringend’ een herziening

¹³⁹ ‘Aantekeningen ten behoeve van bespreking Staatssecretaris, Mr. Tenking [sic], Hoofdambtenaren 7^e Afdeling van Justitie en VBS van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen’, 12-11-1951. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 611.

van het kinderrecht naar de beginselen die O.K. en W. aanmerkten als verantwoordelijke voor de opvoeding van kinderen.¹⁴⁰

Deze opmerkingen moeten ook worden gezien als positiebepalingen in het kader van het onderzoek van de commissie-Beel, die bij gezamenlijk besluit van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Sociale Zaken op 28 november 1950 was ingesteld en die op 29 juli 1952 rapporteerde. De taak van de commissie was om meer eenheid en duidelijkheid te brengen met betrekking tot ieders taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de jeugdzorg; in wezen was het een poging om een oplossing te vinden voor de competentiestrijd tussen Justitie en O.K. en W. De commissie werkte toe naar een broos compromis, dat weliswaar iets meer duidelijkheid verschafte over ieders taken maar dat geen uitspraken behelsde over principiële kwesties. Dat kwam onder meer naar voren in een notitie van 26 juli 1952 (vlak voor de officiële aanbieding van het rapport-Beel) van het hoofd van de afdeling VBS, A. Oosterlee, aan staatssecretaris Cals. Aanleiding vormden opmerkingen van de secretaris-generaal van Justitie, Tenkink, over de wijze waarop zijns inziens het rapport van de commissie-Beel moest worden gelezen. Oosterlee bestreed de lezing van Justitie dat de kinderbescherming een eigen, justitieel, karakter droeg en betoogde dat het belangrijkste aspect van de kinderbescherming juist het pedagogische aspect was en legde om die reden een principiële claim op dat werk:

‘Indien, los van de historische ontwikkeling, de organisatorische vorm zou moeten worden gekozen, die principieel het meest juiste is, zou naar mijn mening inderdaad alles er voor pleiten om de kinderbescherming te laten ressorteren onder O.K. en W.’¹⁴¹

Tegenover de wens van Justitie om regels te mogen stellen aan de onder haar ressorterende organen (zoals de rechterlijke macht) voor opname van kinderen in de

¹⁴⁰ Nota van de staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen over het gevolg van rechterlijk ingrijpen t.a.v. de vraag welke minister met de zorg voor de jeugd is belast?. 05-12-1951. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 813.

¹⁴¹ Memo A. Oosterlee aan staatssecretaris, 26-07-1952. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 611.

kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg die het departement op enigerlei wijze tot haar verantwoordelijkheid rekende, stelde Oosterlee dat kindbescherming ook ‘een zelfstandig karakter [kon] hebben los van Justitie’. Hij vond dat Justitie ook niet op het terrein van de rechter en de ouders moest willen treden wanneer die van mening waren dat een kind erbij gebaat was om enige tijd door te brengen in een kamp of internaat voor de Sociale Jeugdzorg. In dat geval zou er sprake zijn van ‘een aantasting (...) van de bevoegdheid van de rechter en van het beslissingsrecht van de ouders’.¹⁴² De discussies in de aanloop tot het rapport van de commissie-Beel en de reactie van professor Koekebakker op de kritiek van VBS die min of meer in de tijd samenvielen, hadden echter waarschijnlijk toch wel enig effect gesorteerd. In zijn afsluiting schreef Oosterlee dat het vanzelfsprekend was dat het verbreken van het organisatorisch verband tussen Justitie en Kinderbescherming praktisch gezien vooralsnog geen optie kon zijn; dit verband was ook volgens Oosterlee ‘te aanvaarden op grond van historische ontwikkeling’. Hij vond echter wel dat het door hem geformuleerde uitgangspunt ‘ten minste [zou] moeten leiden tot enige medezeggenschap van O.K. en W.’.¹⁴³

Dat laatste bleek ook de mening van de commissie-Beel, die O.K. en W. en Justitie over en weer medezeggenschap wilde geven, waarbij ‘getracht [zou] moeten worden door middel van commissoriaal of incidenteel ambtelijk contact tegenstellingen en wrijvingen te voorkomen’. De commissie bestreek een breed terrein aan problemen, maar stond in het bijzonder ook stil bij de sterke verruiming van de ‘werkingsfeer’ van O.K. en W. na de oorlog, zoals die zich vooral manifesteerde in de Vorming Buiten Schoolverband. Ook liet de commissie zich specifiek uit over de kampen voor sociale jeugdzorg. Ten aanzien daarvan werd een ‘gedragslijn’ bepaald. Bij het kampwerk voor de sociaal-labiele jeugd moest het particulier initiatief voorrang krijgen en de overheid zou daartoe de voorwaarden moeten scheppen. Wanneer in dergelijke particuliere kampen, die door O.K. en W. werden gesubsidieerd, minderjarigen werden geplaatst naar aanleiding van een rechterlijke beslissing, zouden door de minister van Justitie gestelde richtlijnen in acht genomen moeten worden. Datzelfde gold ook voor dergelijke

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem.

kampen die door de overheid werden geëxploiteerd.¹⁴⁴ Het leek erop dat Justitie toch aan het langste einde trok. O.K. en W. leek eieren voor zijn geld te kiezen, zo blijkt uit het verdere verloop van de discussie over de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg. Rond juni 1952 had de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs aan de Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg, die kennelijk lucht had gekregen van de zaak, vragen gesteld aan de minister over allerlei aspecten van het werk waarover ook de Commissie Kampwerk zich had gebogen. Het zou echter, mede vanwege interne meningsverschillen bij O.K. en W. over de vraag of er een aparte ambtelijke commissie moest worden ingesteld om de vragen te beantwoorden, tot september 1953 duren voordat de minister zijn antwoord aan de Vaste Kamercommissie zond en tot 10 december 1953 voordat hij een memorandum naar de Tweede Kamer deed uitgaan met zijn reactie op het rapport van de Commissie Kampwerk. In het slot van dat memorandum sneed minister Cals nogmaals de kwestie aan van de ‘spanning tussen de kindbescherming en de afdeling VBS’. Hoe er ook geoordeeld mocht worden over wat de commissie daarover had opgemerkt, Cals onderschreef in ieder geval graag de mening ‘dat een sterkere coördinatie van het overheidsbeleid op het gebied van de jeugdzorg noodzakelijk’[was]. Hij verwees daarbij ook naar de conclusies van de commissie-Beel als ‘van grote waarde’ en kondigde bovendien aan te verwachten dat op korte termijn de Raad voor de Jeugdvorming een wettelijke status zou krijgen. Daarmee zou hij zich verzekerd hebben van deskundig advies op het gebied van de jeugdzorg in de afdeling Sociale Jeugdzorg van die Raad.¹⁴⁵

Pas op 26 juni 1957 was het memorandum van Cals onderwerp van een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor het Onderwijs aan Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg, naar aanleiding van de nadere vragen die over het Memorandum waren gerezen. De kwestie van de vrijwilligheid gezien het grote aantal (de eerder door Koekebakker aangehaalde 47%) gevallen waarbij de kinderrechter dwang zou hebben uitgeoefend tot plaatsing in een kamp of internaat, vormde de eerste

¹⁴⁴ ‘Rapport van de zogenaamde commissie-Beel d.d. 29 juli 1952 aan Hunne Excellenties de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs Kunsten en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid’. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 611.

¹⁴⁵ Memorandum van de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kampwerk Sociale Jeugdzorg. Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1953-1954, 2371 no. 6., 10-12-1953, p. 22.

vraag van de Vaste Kamercommissie. De beantwoording daarvan lag in handen van de nieuwbenoemde staatssecretaris van O.K. en W., R. Höppener, die Jeugdwerk en Cultuur in zijn portefeuille had (de staatssecretaris met de portefeuille Onderwijs was Anna de Waal). Hij omzeilde min of meer de kwestie door erop te wijzen dat sinds 1953 een belangrijke wijziging was opgetreden in de feitelijke situatie: het aantal kinderrechtgevallen in de ruime betekenis van het woord was namelijk sinds die tijd belangrijk gedaald. Op de 1165 jongens en meisjes die op 1 april 1957 in de kampen en internaten verbleven, waren er negenenvijftig voogdijpupillen en honderdvijfenzestig gezinsvoogdijpupillen, in totaal tweehonderdvierentwintig oftewel 19%. Daarbij was aan geen van deze gevallen bij een voorwaardelijke veroordeling de bijzondere voorwaarde opgelegd dat hij of zij in een kamp moest worden opgenomen. Volgens de staatssecretaris stond daarmee vast ‘dat aan de eis van de vrijwilligheid of de bereidheid consequent de hand wordt gehouden’.¹⁴⁶

Höppener liet weten dat desondanks voor een aantal justitiële gevallen, speciaal die van de gezinsvoogdij, het kamp- en internaatswerk ‘ook in de toekomst het geëigende opvoedingsmiddel [zal] blijven’. Inmiddels was er eind 1954 een algehele reorganisatie doorgevoerd, mede op basis van een advies door een commissie onder leiding van D. Mulock-Houwer, die ook deel had uitgemaakt van de commissie Kampzorg onder voorzitterschap van Koekebakker. In de oude situatie geschiedde de voorselectie nog door ambtenaren van de kindervetten en eigen contactambtenaren in de drie grote steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Dat had er volgens hem toe geleid dat ‘in hoofdzaak’ justitiële gevallen in de kampen en internaten waren opgenomen ‘terwijl het werk volgens zijn aard en opzet juist preventief beoogde te werken’. De ambtenaren voor de kindervetten, die zich wel een beeld konden vormen van de pedagogische situatie van het kind, waren bovendien onvoldoende op de hoogte van de situatie in de kampen en internaten. In de nieuwe situatie was er sprake van landelijke districten waarbij voor de functie van contactambtenaar alleen nog diegenen in aanmerking kwamen die een jarenlange ervaring in het kamp- en internaatswerk hadden opgedaan en die tevens beschikten over het diploma B kindbescherming of het

¹⁴⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1957-1958, 2371 nr. 8, Verslag van het Mondeling Overleg, p. 1. Het verslag bevat ook een gedetailleerde uitsplitsing van de plaatsende instanties bij deze 1165 gevallen.

diploma van een erkende school voor maatschappelijk werk. Aan het slot van de beantwoording van de vraag over de vrijwilligheid bleek dat O.K. en W. inmiddels zijn plaats wist: ‘Dat het aantal “justitiële” gevallen vóór de reorganisatie zo onevenredig groot was, dat daardoor het werk in het vlak van de justitiële kindbescherming dreigde te komen liggen, was echter zeker ongewenst.’¹⁴⁷

Vanuit het perspectief van O.K. en W. gezien was Justitie op dat moment niet langer de grootste concurrent. In september 1952 werd de moeizame kabinetsformatie van het tweede kabinet Drees afgesloten. Onderdeel van de oplossing van de puzzel was de instelling van het nieuwe ministerie van Maatschappelijk Werk. Daarmee was een nieuwe speler op het terrein van de jeugdzorg verschenen, die zich meteen liet gelden in de bespreking van het rapport van de commissie-Beel, dat uiteindelijk na enkele wijzigingen op 1 december 1952 door de ministerraad werd aanvaard. Wel diende er nog gekeken te worden welke verdere wijzigingen vereist waren in het licht van de totstandkoming van het ministerie van Maatschappelijk Werk, die had plaatsgevonden na de voltooiing van de werkzaamheden van de commissie-Beel. De nieuwe minister van Maatschappelijk Werk, F.J. van Thiel, liet al snel weten dat ondanks die wijzigingen, die de overheveling van bepaalde taken naar zijn departement behelsden, het rapport hem weinig kon bevredigen. Zijn ministerie bestond immers nog niet toen het rapport werd voltooid en het was nog maar helemaal de vraag welke invloed van het nieuwe ministerie zou uitgaan op het hele beleid: ‘Een enkele oppervlakkige wijziging is daartoe niet voldoende.’¹⁴⁸ Het was duidelijk dat vooral O.K. en W. en M.W. hun taken dienden af te bakenen. De besprekingen daarover, onder voorzitterschap van Beel, zouden tot eind 1954 doorlopen. Het zou echter tot de kabinetsformatie van 1965 duren voordat het geheel van bemoeienissen dat viel onder de afdeling Jeugdvorming van het ministerie van Onderwijs, zou overgaan naar het nieuwe ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Daarmee kwam ook de verantwoordelijkheid van de toen nog resterende kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg in andere handen.

De problemen rond de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg maken nog eens duidelijk hoe in de kindbescherming van meet af aan een spanning bestond

¹⁴⁷ Ibidem, p. 3.

¹⁴⁸ Brief minister F. van Thiel aan minister J. Cals, 11-09-1953. NL-HaNa DG Volksontwikkeling 2.14.51, inv.nr. 611.

tussen hulp en recht, tussen pedagogiek en strafrecht. De Sociale Jeugdzorg kan achteraf worden gezien als de eerste grootschalige poging om hulpverlening los te weken van zijn juridische context, door de benadrukking van de vrijwilligheid van de deelname aan de kampen en internaten. In de praktijk bleek die vrijwilligheid echter nog tussen grote aanhalingstekens te staan, waardoor de verhouding tussen hulp en recht steeds meer ging wringen (Vgl. Bakker et al., 2010, pp. 486-487). Ook laat het werk van de Sociale Jeugdzorg zien hoe voorzichtig aan nieuwe inzichten in de hulpverlening geproefd werd, die min of meer gelijk opliepen met de geleidelijke professionalisering van het maatschappelijk werk na de oorlog.

In zekere zin laat dat laatste zich ook zien in de wijze waarop het toezicht vanuit O.K. en W. zelf plaatsvond – los van de eventuele bemoeienis vanuit justitiële hoek. Aan de stukken over de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg valt allereerst goed te zien hoe in de jaren vijftig sowieso het apparaat professionaliseerde, bijvoorbeeld door vaste overleggen af te spreken van commandanten, directrices met inspectrices en ambtenaren op jaarbasis waar dat eerst puur ad hoc gebeurde. De contactambtenaren werden zoals hiervoor reeds opgemerkt na de reorganisatie van de Sociale Jeugdzorg eind 1954 voortaan geselecteerd op langdurige eigen ervaring met het werk in de kampen en internaten, in combinatie met het bezit van het diploma B kinderbescherming of een diploma van een erkende school voor maatschappelijk werk. Die contactambtenaren fungeerden – zeker de eerste jaren – mede als voelhorens in het veld, zoals onder meer naar voren komt in de geruchtmakende kwestie rond kamp De Tol in 1954, die aan bod zal komen in paragraaf 6.3. Daarnaast functioneerde er ook formeel toezicht en controle vanuit het departement van O.K. en W. In antwoord op vragen van de Vaste Commissie voor het Onderwijs aan Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg in 1957, gaf staatssecretaris Höppener een opsomming van de soorten inspectie die regelmatig toezicht uitoefenden op het werk in de kampen en internaten. Hieruit valt op te maken dat een groot aantal aspecten van dat werk aan toezicht onderhevig was. Het ging daarbij om de volgende functionarissen:

1. De algemeen inspecteur en de algemeen inspectrice;
2. De hoofdpredikant en de hoofdalmoezenier;
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. De staatssecretaris wees er daarbij ter voorkoming van misverstanden wel op dat de woorden toezicht en inspectie de taak van de genoemde functionarissen niet geheel juist weergaven:

‘Hun taak ligt niet zozeer in het uitoefenen van controle als wel in het geven van adviezen aan de kamp- en internaatsleiding bij de oplossing van moeilijkheden, in het stimuleren van activiteiten en het doen van suggesties voor het opstellen van programma’s.’

Ook wees de staatssecretaris erop dat ‘door de openheid van het kamp- en internaatswerk er voortdurend een niet-officieel, maar niet minder waardevol toezicht op het werk van de kamp- en internaatsleiding [werd] uitgeoefend’. Hij meldde dat de kampen druk – en soms onaangekondigd – werden bezocht door toezichthouders van de deelnemers. Bovendien was in de algemene instructie voor de kampen en internaten de bepaling opgenomen dat de kamp- en internaatsleiding geen inzage mocht hebben in de briefwisseling tussen de deelnemers en hun toezichthouders.¹⁴⁹

Ook de Tweede Kamer hield een vorm van toezicht. In de periode tussen oktober 1948 en april 1951 bracht de voltallige Vaste Commissie voor het Onderwijs aan de Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg een serie bezoeken aan de kampen en internaten. Het verslag daarvan werd opgenomen in de ‘Handelingen’ van de

¹⁴⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1957-1958, 2371 nr. 8, Verslag van het Mondeling Overleg, 06-11-1957, pp. 13-14.

Tweede Kamer.¹⁵⁰ Ten slotte kan worden gewezen op de diverse speciale commissies van experts die het departement in het leven riep voor doorlichtingen en advies.

Interessant is ten slotte de opmerking die de commissie-Beel maakte naar aanleiding van de controle op de groeiende subsidiëring van particuliere initiatieven door de overheid. De commissie beval aan om na te gaan of, ‘ter beperking van de veelheid van voorwaarden en inspectie’, kon worden nagegaan of het departement waarbij de zorg berustte ‘de aanvullende voorwaarden van andere Departementen in diezelfde regeling geïncorporeerd zouden kunnen worden, opdat op deze wijze ook de inspectie tot één Departement beperkt [kon] worden’.¹⁵¹ Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat deze suggestie ten aanzien van de kampen voor Sociale Jeugdzorg (dan wel elders) met succes is opgevolgd. Interessant is wel om hier de eerste poging te zien om tot een geïntegreerde inspectie te komen.

Vanaf medio jaren vijftig gingen de meeste kampen, zoals van begin af aan de bedoeling was geweest, over in particuliere handen. Dat het zo lang duurde had onder meer te maken met het gebrek aan financiële middelen die nodig waren voor de subsidiëring. Dat was gecompenseerd door confessionele instanties wel al vroeg een adviesfunctie te geven. De kampen die wel onder de rijksoverheid bleven vallen zouden later worden overgeheveld naar het ministerie van CRM.

Inspectie en toezicht in ‘moderne’ vorm

De grote maatschappelijke veranderingen die in de loop van de jaren zestig gestalte kregen, lieten ook het terrein van de jeugdzorg en de jeugdbescherming niet onberoerd. De democratiseringsgolf, de grotere mondigheid en de vraagtekens bij alles wat naar autoriteit riekte, leidden tot een kritischer klimaat ten aanzien van allerlei echte en vermeende misstanden. Vanaf begin jaren zeventig kwamen vooral misstanden in de justitiële jeugdzorg in het centrum van de belangstelling te staan. De overheid en meer in het bijzonder het ministerie van Justitie kregen te maken met een nieuw maatschappelijk krachtenveld. Daarin werkten groeperingen van

¹⁵⁰ Verslag van het bezoek van de Vaste Commissie voor het Onderwijs aan Rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg, 28-11-1951. Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer, bijlagen 1951-1952, 2371 nr. 1.

¹⁵¹ Rapport van de zogenaamde commissie-Beel, p. 7.

belangenvertegenwoordigers (zoals de Belangenvereniging Minderjarigen, de Sosjale Joenit, de JAC's), kritische media (waarbij menig journalist zich ook actief inzette voor belangenbehartigers) en een nieuwe generatie progressieve volksvertegenwoordigers vaak samen om allerlei (vermeende) misstanden aan de kaak te stellen. De belangenbehartigers trokken door allerlei acties de aandacht van hen sympathieke media, waarvan de publicaties politici tot het stellen van Kamervragen aanzetten. In het gepolariseerde klimaat van die dagen werd tegelijkertijd vanuit de andere zijde van het politieke spectrum een aantal malen de alarmbel geluid over het gebrek aan gezag in allerlei open jeugdinstellingen, waarvan de pupillen allerlei 'wandaden' buiten – en soms ook binnen – de poorten bedreven. Zo moest de inspectie van het ministerie van Justitie onder meer midden jaren zeventig onderzoek doen naar een 'gewelddadige strooptocht' van pupillen van Nederlandsch Mettray. Enkele jaren later was het wederom raak toen in de jaarwisseling van 1978/1979 pupillen van die instelling brand stichtten in het tweede huis van de bekende cabaretière Jasperina de Jong. Dit leidde er volgens het verslag van een onderzoekscommissie toe 'dat tot dan toe bestaande spanningen m.n. tussen Nederlandsch Mettray en de buurtbewoners problematische vormen aannamen. Uiteraard werkte de negatieve publiciteit in deze als "Olie op de vlammen".'¹⁵² Dergelijke 'branden' deden zich vaker voor en het blussen ervan werd een van de prominente bezigheden van de Directie Kinderbescherming en de daaronder vallende inspecteurs. De archieven van de Directie bevatten talloze dossiers met de resultaten van interne ambtelijke onderzoeken waarvan het resultaat de minister of staatssecretaris in staat moesten stellen de vragen naar tevredenheid te beantwoorden. Het is niet overdreven om te stellen dat de overheid in die jaren in het defensief werd gedrongen.

In het licht van al die onrust is het bovendien niet verwonderlijk dat steeds vaker de wens werd geuit om ook op het terrein van de jeugdhulpverlening tot meer en beter

¹⁵² Annemiek Elling, 'Begeleidingscommissie Z.I.B.'s. Verslag van één jaar functioneren', 04-09-1979, p. 12. NL-HaNA, A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 4818. Het betrof een periode van crisis op Nederlandsch Mettray, met veel agressie, bewapende jongeren en discussies onder het personeel over de juiste aanpak. Men was zich bewust van de last voor de omgeving en probeerde door het aantrekken van in de buurt wonende leden voor Nederlandsch Mettray meer begrip over en weer te kunnen bevorderen. Intussen vroegen zusterinstellingen zich af of ze nog wel pupillen op deze instelling konden plaatsen. Een directeurswisseling in 1974 bracht meer orde en regelmaat (Jaaroverzichten 1974 en 1975).

georganiseerd toezicht te komen. Dat sloot ook aan bij de veranderingen die begin jaren tachtig onder de kabinetten-Lubbers inzetten, waarbij het terugdringen van het almaar uitdijende overheidsapparaat en de scheiding van beleid en uitvoering hoog op de agenda kwamen te staan. Die ontwikkelingen raakten ook het toezicht, dat, in de woorden van een toenmalig inspecteur ‘eindelijk wakker werd’ en ook zelf aan een herbezinning begon. Inspecteurs waren in zijn woorden steeds meer geworden tot quasi-beleidsmakers, die veel meer als intermediairs en adviseurs optraden.¹⁵³ De socioloog Herman Vuijsje analyseerde de achtergronden van die verschuiving van controleur naar adviseur. Inspecteurs gingen zich in het antiautoritaire klimaat van de jaren zestig en zeventig steeds minder prettig voelen in hun barse rol. De verhouding tussen gecontroleerde en controleur veranderde mede onder invloed daarvan. Dat inspecteurs zichzelf steeds meer gingen zien als adviseurs gold als ‘een stap vooruit naar de “onderhandelingshuishouding” tussen volwassen burgers’. Tegelijkertijd betekende het voor de betrokken ambtenaren volgens Vuijsje ook een stap omhoog: ‘door het opzetten van de adviespet slaagden de controleurs erin, hun werk zowel te vergemakkelijken als op te waarderen.’ Daarmee ontstond echter wel het gevaar dat de gecontroleerde steeds minder op diens verantwoordelijkheden werd aangesproken. Op den duur kon dit gaan leiden tot een halfslachtig ‘gedoogdenken’. Het resultaat daarvan werd nog verergerd door een gebrek aan achterdocht. Vuijsje citeert instemmend een officier van justitie die achteraf (na een geruchtmakende affaire die jarenlang ongestraft was doorgegaan) inzag dat er sprake was geweest van ‘een goedgelovige overheid’ (Vuijsje, 2009, pp. 4-5).

Aan het ‘wakker worden’ van het toezicht in de jaren tachtig van de vorige eeuw, moet ook weer niet een te grote betekenis worden gehecht. Het betekende slechts het inzetten van een geleidelijk en moeizaam veranderingsproces van decennia waarbij allerlei overheidsinstanties met verschillende belangen en culturen een omslag moesten maken in het denken over hun eigen rol en de plaats van toezicht daarin. Dat bij uitstek op het terrein van de jeugdzorg verscheidene departementen samenkwamen die elkaar met de nodige argwaan betrachtten, maakte dat proces er bovendien niet eenvoudiger op. Hier speelde zich een krachtenspel af dat op andere toezichtterreinen ontbrak.¹⁵⁴ Toch

¹⁵³ Interview met medewerker bij de Inspectie Jeugdzorg, 7 februari 2012.

¹⁵⁴ Interview met medewerker bij de Inspectie Jeugdzorg, 7 februari 2012.

werden ook hier de eerste stappen gezet. In de grotere maatschappelijke verschuiving waarin de welzijnsinvalshoek de overhand kreeg boven de strafrechtelijke invalshoek, is het niet verwonderlijk dat daarbij vooral Justitie enkele veren moest laten. In de Wet op de Jeugdhulpverlening (Stb. 358/1989) die in 1988 werd aangenomen, werden ook de (gezins)voogdij-instellingen en de (overgebleven) particuliere- en rijksinrichtingen voor kinderbescherming opgenomen die tot die tijd onder de Directie Kinderbescherming van Justitie vielen. De minister van welzijn (WVC) werd in deze wetgeving de primair politiek verantwoordelijke. Met deze overheveling van instanties en de bijbehorende verantwoordelijkheden hield de klassieke kinderbescherming (als een structuur onder uitsluitende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie) feitelijk op te bestaan. Wel bleef de minister van Justitie politiek verantwoordelijk voor wat er overbleef van de oude structuur, zoals bijvoorbeeld de Raden voor de Kinderbescherming en de Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's). Ook hield hij binnen de nieuwe wet (mede)verantwoordelijkheid voor een aantal uitvoerende instanties die vanaf nu onder het beleidsterrein van de jeugdhulpverlening vielen.¹⁵⁵

De nieuwe wet ging eveneens uit van een territoriale decentralisatie, waarbij een groot deel van de taken van het rijk op het gebied van de jeugdhulpverlening werd overgeheveld naar de provincies. Deze decentralisatie weerspiegelde zich ook in de opzet van de nieuwe onafhankelijke Inspectie Jeugdhulpverlening (IJHV) waarvan de taken waren vastgelegd in de nieuwe Wet op de Jeugdhulpverlening. Organisatorisch werd de inspectie opgedeeld in vier (aanvankelijk waren het er vijf) regio's, ieder met een eigen regionaal inspecteur die werd bijgestaan door een aantal inspecteurs en een hoofdinspectie.

Het jaar waarin de nieuwe wet van kracht werd, 1989, was ook het jaar waarin de oude Directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie werd omgezet in een Directie Jeugdbeleid en Reclassering. De oude directie hield zowel toezicht op Rijks- als particuliere instellingen. Niet iedereen bij Justitie was gelukkig met de overheveling van taken naar de nieuwe inspectie (en in feite naar het rivaliserende WVC). Pogingen om ook het toezicht op de Raden voor de Kinderbescherming in de

¹⁵⁵ Nationaal Archief, Den Haag, Afdeling en directie Kinderbescherming van het ministerie van Justitie 1948-1995 (2004), nummer toegang 2.09.87 aanvulling; inleiding bij de inventaris, p. 10.

transactie mee te nemen bleken dan ook een brug te ver.¹⁵⁶ Wel verhuisden diverse voormalige justitiële inspecteurs mee naar de nieuwe inspectie, die daarmee twee verschillende en elkaar wantrouwende culturen in huis kreeg die op de een of andere wijze met elkaar dienden te versmelten.

Kort nadat de IJHV van start was gegaan publiceerde de Algemene Rekenkamer in 1990 een onderzoek naar het functioneren van negenentwintig inspecties in samenhang met de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving. Daarbij bleek dat slechts zestien procent van de onderzochte inspecties over informatie beschikte over de eigen doelmatigheid en effectiviteit. De Algemene Rekenkamer zei het kabinet dan ook dat wanneer het aan handhaving ‘hoge prioriteit wilde toekennen, (...) intensieve aandacht van politieke leiding en Tweede Kamer voor inspecties als instrument voor handhaving noodzakelijk [zou] zijn’.¹⁵⁷

Die aandacht was er. De Wet op de Jeugdhulpverlening bleek slechts een eerste stap naar verdere integratie. Eind 1991 startte een Interdepartementale Werkgroep Integrale Inspectie Jeugdhulpverlening, die was opgezet door staatssecretaris A. Kosto van Justitie en minister H. d’Ancona van WVC. Al begin dat jaar waren de contouren geschetst van een nieuwe geïntegreerde Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Toen de voorstellen van de werkgroep in mei 1992 werden gepresenteerd, sprak PvdA-kamerlid M. Vliegthart – niet lang daarna zelf verantwoordelijk staatssecretaris bij VWS, de opvolger van WVC – van een historisch moment.¹⁵⁸ Het jaar 1993, waarin de Inspectie Jeugdhulpverlening voor het eerst volledig als dienstonderdeel van het Directoraat-Generaal Welzijn functioneerde, was tevens het jaar waarin de reorganisatie gestalte kreeg die het jaar daarop uitmondde in de start van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (IJHV/JB).

Voor het eerst werd in 1993 een jaarplan voor de inspectie (op dat moment nog steeds IJHV) opgezet, dat werd afgestemd met het Directoraat-Generaal, provincies en grootstedelijke overheden als ‘primaire afnemers’. Hun werd gevraagd ‘op welke thema’s het gewenst [werd] geacht dat toezicht [werd] uitgeoefend dan wel

¹⁵⁶ Interview met medewerker van de Inspectie Jeugdzorg, 7 februari 2012.

¹⁵⁷ Verwijzing bij: Algemene Rekenkamer, *Handhaving door rijksinspecties*, 19-05-2009, p. 10.

¹⁵⁸ Verslag Mondeling Overleg, vastgesteld 15-10-1992, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 980, nr. 10. http://resourcessgd.kb.nl/SGD/19921993/PDF/SGD_19921993_0002649.pdf

inspectierapporten [werden] opgesteld'. Als eerste hoofdthema werd gekozen om in heel Nederland 'de kwaliteit te toetsen in de hoofdmomenten van het hulpverleningsproces in de ambulante jeugdhulpverlening en bij plaatsende instanties'. Over de kwaliteit daarvan namelijk was, in tegenstelling tot de residentiële jeugdhulpverlening, weinig bekend. Afzonderlijk zou daarbij worden getoetst 'in hoeverre kwaliteitsbeleid ten aanzien van de positie van de cliënt aan de orde [was] en de werking van dat beleid'. Bij het jaarwerkplan hoorde tevens een opleidingsplan voor de inspecteurs, dat laat zien welke verandering van hen verlangd werd. Onderdeel van dat plan was het uitoefenen van een 'attitude omslag naar eenduidig toetsend inspectiewerk'.¹⁵⁹

Eind 1993 gingen WVC en Justitie akkoord met het regeringsstandpunt over het rapport 'Toezicht op kwaliteit'. Hoofdlijnen van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. Daarna kon de nieuwe Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming met een nieuwe hoofdinspecteur (mw. R. Aalders) aan het roer in april 1994 formeel van start. De benaming van de inspectie was met opzet zo gekozen 'om te accentueren dat de inspectie zowel toezicht [hield] op het beleidsterrein van het Ministerie van VWS [zoals WVC vanaf dat moment eveneens ging heten] als op dat van het Ministerie van Justitie'.¹⁶⁰ In het Jaarwerkplan voor 1995 viel te lezen dat de Inspectie zichzelf zag als 'een partner in de sector die een werkelijkheidsbeeld geeft van de feitelijke situatie op enig moment'.¹⁶¹

Op papier klonk dat eenvoudiger dan het was. In de daaropvolgende jaren moest de afstemming tussen beide departementen op dit terrein verder praktisch gestalte krijgen, terwijl ondertussen de politieke druk op nog verdergaande integratie aanwezig bleef. Een van de zaken die bij het akkoord van eind 1993 waren afgesproken, betrof het opstellen van een protocol tussen VWS en Justitie om de 'werkrelatie tussen de Inspectie JHV/JB en de beleidsdirectie diensten van het ministerie van Justitie' vast te stellen. Pas in september 1995 was het zover dat de beide secretarissen-generaal het protocol ondertekenden. De Inspectie JHV/JB zou verantwoordelijk zijn voor het

¹⁵⁹ Informatie afkomstig uit het Jaarwerkplan 1993. Archief Inspectie Jeugdzorg, inv.nr. 385.

¹⁶⁰ 'Protocol Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming en het Ministerie van Justitie', 22-09-1995. Archief Inspectie Jeugdzorg, inv.nr. 532.

¹⁶¹ Jaarwerkplan JHVJB 1995, p. 6.

toezicht op de kwaliteit en zou haar taak uitvoeren onafhankelijk van de departementale beleidsvoorbereiding en -bepaling. Het jaarwerkplan van de inspectie behoeft voor het onderdeel jeugdbescherming goedkeuring van de minister van Justitie. Ook werd de informatie-uitwisseling geregeld, die diende “te bevorderen dat de bevindingen van de inspectie mede dienstig [konden] zijn voor de departementale beleidsvoorbereiding en –bepaling”. Het protocol bepaalde ook dat ‘in beginsel’ iedereen zich tot de inspectie kon wenden. Dat betekende dat ‘voor jeugdigen in een justitiële inrichting (...) onverlet het vrijheidsbenemende c.q. -beperkende regime van de kant van de inrichting condities geschapen [moesten] worden om zich onbelemmerd tot de Inspectie te kunnen wenden’. Daarbij werd overigens ook gestipuleerd dat de inspectie geen instantie zou zijn voor klachtenbehandeling en niet zou treden in de bevoegdheden van de bestaande klachtencommissies en commissies van toezicht. De inspectie zou – voor zover een klacht binnen de klachtenregeling van de wet viel – die, na verkregen instemming van de klager, aan de klachtencommissie of commissie van toezicht van de desbetreffende instelling doorgeven.¹⁶²

Met het protocol waren de afbakeningsproblemen niet opgelost, zoals bleek in de zomer van 1998, toen hoofdinspecteur Aalders op haar strepen moest gaan staan nadat vanuit Justitie was beweerd dat ‘effectmeting, toetsing en evaluatie van overheidsbeleid (...) niet tot de reikwijdte van de door de Wet aan de inspectie opgedragen toezichtstaak’ behoorde. Aalders maakte in een schriftelijke reactie gedocumenteerd korte metten met die opvatting. Ze maakte duidelijk dat toezicht op naleving meer inhield dan ‘toetsen aan wettelijke bepalingen’, maar ook monitoring inhield en het verzamelen en terugkoppelen van informatie over uitvoering van overheidsbeleid door instellingen: ‘Dat is dus effecten van beleid meten.’ Dat impliceerde een ‘brede benadering van toezicht’.¹⁶³

De spanningen tussen Inspectie en Justitie vormden een constante in de verhoudingen. Het ministerie bleek moeite te hebben met het afstaan van bevoegdheden en activiteiten, zoals bijvoorbeeld de beantwoording van bepaalde

¹⁶² ‘Protocol Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming en het Ministerie van Justitie’, 22-09-1995. Archief Inspectie Jeugdzorg, inv.nr. 532.

¹⁶³ Brief HI Aalders aan directie DJB/HJV, ‘Brief TK reactie rapport pleegzorg’, HJHJV/JB-98268, 17-08-1998. Archief Inspectie Jeugdzorg, inv.nr. 559.

klachten. De verhoudingen werden rond 2000 verder belast door de plannen van Justitie om te komen tot de oprichting van een Raad voor de Strafrechttoepassing en de Jeugdbescherming. Deze RSJ, in 2001 opgericht, kreeg drie taken: rechtspraak, advies en toezicht op het gebied van jeugdbescherming en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Maar de Inspectie JHV/JB had, zij het vanuit een andere invalshoek, al sinds 1994 een toezichthoudende taak. Afstemming leek dus gewenst. Bij een kennismakingsgesprek hierover in februari 2001 werd echter duidelijk dat de RSJ nader overleg op korte termijn niet nodig vond. Men wilde pas over een jaar weer bij elkaar komen.¹⁶⁴ Of dat laatste ook daadwerkelijk gebeurd is komt uit de dossiers niet naar voren. Overigens werd in 2006 de Inspectie voor de Sanctietoepassing afgesplitst van de RSJ, die daarmee haar toezichthoudende taak na enige discussie (Lünneman & Raijer, 2004) verloor. Bij eventueel nader overleg was in ieder geval hoofdinspecteur Aalders niet meer aanwezig. Medio 2001 verdween zij van het toneel. De problemen met Justitie vormden niet de enige moeilijkheden waar ze mee te kampen had. Al in juli van het jaar daarvoor had ze via secretaris-generaal R. Becker staatssecretaris M. Vliegthart op de hoogte gesteld van grote personele problemen binnen de Inspectie JHV/JB. Er was sprake van langdurig ziekteverlof van twee regionale inspecteurs, maar tevens speelde er intern een discussie ‘over de aansturing en visie op het inspectiewerk, waarbij aan de orde [was] dat er sprake [was] van onvoldoende eenduidigheid in visie en uitvoering van het inspectiewerk, vanuit het functioneren met 4 regionale bureaus en een hoofdinspectie’. Er was sprake van een ‘teveel aan management’ en de organisatie was ‘kwetsbaar in ondersteuning en bereikbaarheid’. Daardoor kwam ook de inzetbaarheid van inspecteurs voor uitvoerend inspectiewerk in het gedrang.¹⁶⁵

Achter deze woorden ging een probleem schuil dat de hele inspectie verlamde.¹⁶⁶ De opdeling in uiteindelijk vier regio’s had geleid tot het ontstaan van vier

¹⁶⁴ College van Advies voor de Justitiële kinderscherming (CAJK), ‘Samenvatting van het kennismakingsgesprek d.d. 6 februari 2001 met de Inspectie voor de Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming’. Archief Inspectie Jeugdzorg, inv.nr. 829.

¹⁶⁵ Brief R. Aalders aan M. Vliegthart, 19-07-2000. Archief Inspectie Jeugdzorg, inv.nr. 722.

¹⁶⁶ De hiernavolgende passage is gebaseerd op interviews met diverse medewerkers en medewerksters van de huidige Inspectie Jeugdzorg. Voor zover niet anders gespecificeerd is de beschrijving mede gebaseerd op de uitgebreide, geanonimiseerde casusbeschrijving van de problemen bij de inspectie en de daaropvolgende reorganisatie zoals die voorkomt in het proefschrift van Freek Peters en Ineke Strijp

koninkrijkjes, die er ieder een eigen cultuur en visie op inspectie op nahielden. Medewerkers spraken in dat verband zelfs over ‘scholen’, met uitgesproken meningen over de wijze van inspecteren en rapporteren. Deze stonden voor een deel in het kader van bredere discussies binnen de overheid over een nieuwe invulling van handhaving en toezicht, die vanaf midden jaren negentig in een stroomversnelling raakte. De meningsverschillen hadden echter soms ook te maken met persoonlijke voorkeuren. De verdeel- en heerscultuur die daarmee gepaard ging had, zo kwam in de diverse interviews naar voren, een verlamme uitwerking op talloze medewerkers en leidde tot een interne chaos die werd versterkt door persoonlijke conflicten tussen enkele regio-hoofden. Onderlinge contacten tussen medewerkers van verschillende regio’s werden ontmoedigd en er was daardoor nauwelijks sprake van uitwisseling van informatie over problemen die alle regio’s raakten. De inspectie was figuurlijk ziek en veel medewerkers werden letterlijk ziek.

Het is tegen die achtergrond geen verrassing dat de Algemene Rekenkamer, die in 2001 een onderzoek startte naar een aantal rijksinspecties, in 2002 met name een zeer hard oordeel velde over de Inspectie JHV/JB. In zijn algemeenheid gold voor de onderzochte inspecties dat de handhavingsactiviteiten onvoldoende doelgericht waren. Ze stelden het niveau niet vast waarop een wet gehandhaafd moest worden, legden geen verband tussen het gewenste handhavingsniveau en de te verrichten activiteiten en hadden ook geen inzicht in het totale aan hen opgedragen werkpakket. Als gevolg daarvan meldde geen van de inspecties de verantwoordelijke minister welke taken men niet uitvoerde. Daarmee konden die ministers hun verantwoordelijkheid voor de handhaving door de inspecties niet waarmaken. Al deze problemen manifesteerden zich het ergst bij de Inspectie voor de Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming – die, het zij gezegd, deze twijfelachtige eer overigens deelde met de Inspectie op de Politie (Tweede Kamer, 2002).

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer stond tevens in het perspectief van de in 2001 door het ministerie van Binnenlandse Zaken gepubliceerde *Kaderstellende visie op toezicht* en het rapport ‘Vertrouwen in onafhankelijkheid’ van de commissie-

(2011, pp. 63-90). Een van de behandelde casussen betreft de Inspectie, hier aangeduid als ‘de Toezichhoudende Dienst’.

Borghouts. Dit waren manifestaties van de discussie over een andere sturings- en beïnvloedingsbenadering door de overheid (Mertens, 2009, p. 13). De maatschappelijke context werd rond die tijd gevormd door de plotselinge aandacht voor falend toezicht en tekortschietende inspectie zoals dat zich had gemanifesteerd bij de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. De steeds sterkere rol van de media in de vraag naar verantwoordelijkheden en de politieke druk die daarvan uitging, De Inspectie JHV/JB kreeg zelf in die tijd ook direct te maken met een ernstig incident dat alle media-aandacht op zich vestigde, toen op 12 juli 2002 in Roermond zes kinderen om het leven kwamen bij brandstichting door de vader.

Het was rond die tijd dat de secretaris-generaal van VWS, R. Becker, een beroep deed op drs. J. (Joke) de Vries om de crisis bij de Inspectie aan te pakken. Zij diende volgens hem in ieder geval twee zaken te bereiken, namelijk ‘de tent op orde brengen en gezag bereiken bij de sector, het publiek en de politiek’ (Peters & Strijp, 2011, p. 64). De Vries begon per 1 november 2002 en zou in de periode tot haar vertrek in september 2010 de inspectie een ware gedaanteverandering doen ondergaan. Daarin viel de verandering van de Inspectie JHV/JB naar de Inspectie Jeugdzorg, waarvoor het bijbehorende wetsvoorstel op 20 juni 2003 door de Tweede Kamer werd aanvaard, maar dat vanwege allerlei invoeringsproblemen pas op 1 januari 2005 effectief werd. Hierin kreeg decentralisatie van de landelijke jeugdzorg nog verder gestalte.

De Vries ging voortvarend aan de slag. Ze gaf de inspectie letterlijk meteen een gezicht. In december 2002, ruim een maand na haar aantreden, gaf ze in diverse televisieprogramma's een toelichting op het kritische rapport van de inspectie over de hulpverlening aan het meisje Richelle Rijkers, van wie het zusje Rowena door haar ouders was vermoord. In maart 2005 deed ze hetzelfde naar aanleiding van het rapport over de dood van het meisje Savanna, waarbij de inspectie kritiek uitoefende op de rol van de gezinsvoogdij. Hoe snel de inspectie op de kaart was komen te staan bleek wel uit het feit dat het rapport aanleiding vormde tot een spoeddebat in de Tweede Kamer, waarin minister Donner van Justitie toezegde om de wet waar nodig aan te passen om het belang van het kind onder voogdij beter te beschermen (Netwerk, 2005). De sterker wordende positie ten opzichte van de politiek zou op den duur ook tot uiting komen in

de vaste aanwezigheid van de hoofdinspecteur van de inspectie tijdens het wekelijkse beraad met de minister.

Het optreden van de inspectie bij calamiteiten droeg bij aan het verkrijgen van een goede naam. Hoe belangrijk echter ook voor de beeldvorming en het publieke en politieke vertrouwen in de Inspectie, de voornaamste veranderingen dienden uiteraard intern plaats te vinden. Cruciaal in organisatorisch opzicht was de beslissing van De Vries (met steun van de secretaris-generaal) om de regio's op te heffen en de inspectie te concentreren in Utrecht. Het was een aanvankelijk onder medewerkers omstreden besluit, dat zij na een gewenning van een paar jaar echter achteraf als een meesterzet beschouwden. De oude bloedgroepen waren als gevolg daarvan verdwenen. De concentratie betekende een grote verbetering van de onderlinge communicatie die op zijn beurt onmisbaar was bij het doorvoeren van veranderingen die noodzakelijk waren voor een verdere professionalisering. Rond 2005 kreeg de Inspectie Jeugdzorg daarmee zijn huidige vorm.

De Vries voerde in samenspraak met haar medewerkers successievelijk een groot aantal veranderingen door. Voor zover ze direct op het toezicht betrekking hadden diende daarbij de in 2005 gepresenteerde nieuwe kaderstellende visie op toezicht van de overheid, 'Zes principes van toezicht', als leidraad. Onderdeel daarvan was onder meer de wens tot een beperking van de toezichtslast. De Inspectie Jeugdzorg kwam daaraan tegemoet door zich steeds meer toe te leggen op risicogestuurd toezicht, waarvoor in de loop der jaren in samenspraak met het veld zogenaamde risico-indicatoren werden ontwikkeld. Het al langer lopende proces waarin afscheid werd genomen van de 'goedgelovige overheid' kreeg onder meer zijn beslag in de ontwikkeling van nieuwe toezichtinstrumenten. Daartoe behoorde onder meer het verscherpt toezicht, dat voor het eerst in 2008 werd toegepast ten aanzien van een aantal justitiële jeugdinrichtingen waar zich incidenten hadden afgespeeld. Het jaar daarop werd een begin gemaakt met de eerste onaangekondigde inspecties. Achtergrond daarvan was het gevoel dat de gebruikelijke wijze van omgaan met instellingen te voorspelbaar was en daardoor tot een onjuist beeld kon leiden van de werkelijke situatie aldaar. De inspectie 'kondigde aan dat ze onaangekondigd kon komen', zoals een van de medewerkers het uitdrukte. Voor het veld betekende dat een omslag, die aanvankelijk de nodige gewenning vroeg,

maar waarvan de voordelen ook werden ingezien omdat het de instellingen dwong nog beter naar zichzelf te kijken.

De nieuwe wijze van werken had ook gevolgen voor de inspecteurs. In de oude situatie waren ze gewend rapporten neer te leggen bij hun superieuren, waarna een lang proces van herschrijven begon. In de plattere organisatie die De Vries instelde, kwam de verantwoordelijkheid bij hen zelf te liggen. Bovendien werd nu van hen gevraagd om, eveneens in een breuk met het verleden, met oordelen en conclusies te komen op basis van een helder normenkader. Bij dat laatste werden ze geholpen doordat in afwijking van vroeger die normenkaders gemeenschappelijk bediscussieerd konden worden. Ze konden nu bovendien rekenen op de steun van methodologische en strategische experts die successievelijk werden binnengehaald bij de Inspectie. In 2010 startte de Inspectie Jeugdzorg met de ontwikkeling van een gedragscode voor haar inspecteurs, waarin werd vastgelegd ‘hoe en vanuit welke principes inspecteurs optreden en handelen en hoe zij met elkaar en de buitenwereld omgaan’ (Inspectie Jeugdzorg, 2010, p. 8).

Kregen de inspecteurs dus enerzijds een grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid, aan de andere kant gingen ze ook in toenemende mate samenwerken met hun collega’s van andere inspecties. De tendens tot samenwerking was al in 1997 ingezet en had zich onder meer gemanifesteerd in de oprichting van een Gezamenlijk Overleg Inspecties en het Integraal Toezicht Jeugdzorg (ITJ). Het drama in Roermond maakte echter pas goed duidelijk wat het belang was van een hechte samenwerking tussen alle betrokken inspecties. De zogenaamde levenslooptanalyse van de slachtoffers – voor het eerst daar toegepast op suggestie van de Inspectie voor het Onderwijs – maakte duidelijk hoeveel instanties bemoeienis hadden gehad met een kind zonder dat zij dat van elkaar hadden geweten. De toenemende samenwerking kreeg recentelijk in 2012 gestalte in de omvorming van het samenwerkingsverband Integraal Toezicht tot het Samenwerkend Toezicht Jeugdzorg (STJ). Daarin komt al het toezicht in het jeugddomein onder één koepel. Hiertoe behoren de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Onderwijsinspectie, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie SZW, voorheen Werk en Inkomen (Nederlands Jeugd Instituut, 2012).

Hoe deze nieuwe samenwerkingsvorm in de toekomst gaat functioneren is niet te voorspellen, zoals dat ook geldt voor de afzonderlijke Inspectie Jeugdzorg. Er staan opnieuw grote veranderingen op stapel als onderdeel van het nog steeds verdergaande proces van decentralisatie. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte van oktober 2010 is afgesproken dat het stelsel voor de jeugdzorg wederom zal worden gewijzigd. De verantwoordelijkheid voor die zorg zal worden overgeheveld naar de gemeenten. De implicaties daarvan voor inspectie en toezicht zijn nog onduidelijk.

Duidelijk en onomkeerbaar is geworden dat de inspectie (en niet alleen deze) haar werk moet vervullen in de mediasamenleving. De inspectie, die nauwelijks over sanctiemogelijkheden beschikt, hanteert wel de openbaarheid als wapen. De resultaten van haar werk worden gepubliceerd en daarbij worden instellingen, in tegenstelling tot wat vroeger het geval was, met naam en toenaam genoemd. De druk van *naming and shaming* is daarbij tot een belangrijk wapen geworden om veranderingen en verbeteringen af te dwingen. Tegelijkertijd is dat een tweesnijdend zwaard dat ook de inspectie zelf kan treffen wanneer fouten worden gemaakt, en zeker wanneer het daarbij gaat om zaken die zich graag lenen voor een uitvergroting in de media. Dat is de andere kant van het tonen van een herkenbaar gezicht. De durf om tot duidelijke oordelen te komen is een wijziging ten opzichte van het vooral adviserende en gedogende toezicht van enkele decennia terug. Maar het is niet helemaal nieuw. Hoewel de verschillen eveneens zeer groot zijn, is in deze nieuwe aanpak ook wel iets terug te zien van de mentaliteit van de inspecteurs uit de jaren vijftig, die weliswaar meer in stilte werkten – en konden werken, gezien de toenmalige mediacultuur – maar het duidelijke oordeel evenmin schuwden.

In de voorafgaande beschouwingen over ontwikkelingen in het toezicht is het woord seksualiteit nauwelijks gevallen. Dat is met opzet gebeurd om enerzijds de schets van organisatorische ontwikkelingen niet te onderbreken en anderzijds om de behandeling van het thema seksualiteit, en dan vooral seksueel misbruik, niet te belasten met de noodzaak tot het schetsen van de institutionele context. In de volgende paragraaf 6.3 komt het thema zelfstandig aan de orde.

6.3 Extern toezicht, inspectie en verboden seksualiteit, 1945 - 2010

Inleiding

Deze paragraaf biedt een schets van de wijze waarop het thema (verboden) seksualiteit een rol speelde bij extern toezicht in brede zin en inspecties in het bijzonder. Voor deze thematische aanpak is gekozen om, in aanvulling op de voorgaande algemenere beschouwingen, een overzicht te kunnen verschaffen van de omgang met aan seksualiteit verbonden thema's zonder de noodzaak tot omstandige algemene uitweidingen over de bestuurlijke kaders waarin die aan bod kwamen. Strikt genomen is er pas vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake van overheidsbeleid ter bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen (Kool, 1999, p. 154). Dit hoofdstuk tracht echter ook een beeld te geven van de wijze waarop in de periode daarvoor seksualiteit en vooral seksueel misbruik, binnen het blikveld figureerden van een aantal overheidsinstanties die bemoeienis hadden met de kinderbescherming. Ook zal getracht worden enkele algemene ontwikkelingen aan te geven die de context verschaffen voor het antwoord op de vraag waarom bepaalde thema's wel of niet op bestuurlijke aandacht konden rekenen of waarom zij in een specifieke vorm tot uiting kwamen. De schets van de eerste decennia na de oorlog vormt daarmee een opmaat voor de behandeling van de periode van grofweg de laatste dertig jaar waarin seksueel misbruik (van minderjarigen door minderjarigen en door hulpverleners) als beleidsthema een rol speelde.

Begonnen wordt met een van de weinige afgeronde gevallen die in de archieven werden teruggevonden over de wijze waarop een ontuchtzaak binnen een rijksinstelling werd afgehandeld. Daarna wordt een algemene impressie gegeven over de omgang met het thema seksualiteit in de jaren vijftig zoals dat uit archieven met betrekking tot de kinderbescherming naar voren komt. Thema's daarin zijn de zorg om het moreel verval van de jeugd; de bezorgdheid over jeugdige seksualiteit onderling; de eerste grote publieke rel rond de bestraffing van dergelijk gedrag in jeugdkamp De Tol en de wijze waarop het thema seksualiteit in algemene zin aan de orde kwam in relatie tot de kampen en internaten voor sociale jeugdzorg.

De jaren zestig en zeventig komen aan bod in de behandeling van de zaak-Finkensieper, de eerste grote publieke zaak van ontucht met minderjarigen binnen een instelling. Ten slotte wordt de periode vanaf de jaren tachtig behandeld aan de hand van enkele spraakmakende thema's waarbij de rode lijn wordt gevormd door de bemoeienis die er vanuit toezicht en inspectie is geweest. Het gaat daarbij om de thema's incest, ritueel misbruik (1988-1994) en seksueel misbruik door hulpverleners (1988-heden). Afgesloten wordt met een overzicht van de ontwikkelingen van het overheidsbeleid op dit terrein en de rol van de inspectie daarbij.

1956: de werkmeester-tuinman en het meisje

Op 30 november 1956 stuurde de Adviescommissie Gestichtspersoneel aan de minister van Justitie een instemmend advies over diens voorgenomen maatregelen tegen een werkmeester-tuinman die betraapt was op 'een ongeoorloofde verhouding' met een pupil van de Tuchtchool voor Meisjes te Montfoort, destijds bekend als Het Kasteel. De genoemde Adviescommissie dateerde van 1 mei 1934 en had tot taak de minister adviezen te geven in aangelegenheden van disciplinaire maatregelen tegen gestichtspersoneel. Disciplinair gestraft personeel kon ook bij die commissie in beroep gaan tegen de opgelegde maatregelen. De commissie was na het intermezzo van de Tweede Wereldoorlog op 1 april 1947 weer ingesteld en zou functioneren tot zijn opheffing in 1959, toen het beroep werd verlegd naar het Ambtenarengerecht. Afgaande op de dossiers behandelde de commissie in de ruim twaalf jaar van haar naoorlogse bestaan tegen de twintig zaken. Die bestreken onderwerpen zoals het stelen van kolen (tijdens de eerste naoorlogse winter) door een Arnhemse gestichtsbewaker wiens huis door oorlogshandelingen was vernield; diverse gevallen van plichtsverzuim (zoals slapen tijdens de wacht), maar ook een geval van een rijksambtenaar die gestraft was wegens ongeoorloofd pianospelen in een kroeg (destijds alleen voorbehouden aan muzikanten met vergunning). Tussen al deze uiteenlopende zaken was de zaak van de werkmeester-tuinman de enige die betrekking had op wat in de buurt kwam van wat we tegenwoordig seksueel misbruik van een minderjarige zouden noemen. Inderdaad 'in de buurt': de officier van justitie had in mei 1956 de procureur-generaal al laten weten 'dat – zo overtreding van art 249 Sr [feitelijke aanranding van de eerbaarheid] al te bewijzen

is – het hier geen ernstig geval [betrof]’. Zowel het meisje als de werkmeester-tuinman hadden namelijk ontkend dat er gemeenschap had plaatsgevonden, al lieten de verklaringen ruimte voor twijfel over de waarheid van die bewering. De officier meende de zaak overziende dat ‘deze (...) zich beter [leende] voor een disciplinaire dan voor een strafrechtelijke afdoening’. De procureur-generaal en de minister konden zich met die opvatting verenigen.

Het destijds 19-jarige (wettelijk nog minderjarige) meisje, dat onder voogdij stond, was in maart 1955 in het Rijksopvoedingsgesticht (ROG) Montfoort geplaatst. Vanuit het gesticht was ze half mei van datzelfde jaar aangesteld als hulp in de huishouding bij de werkmeester-tuinman van het gesticht en diens bedlegerige vrouw. Daar was het tot een relatie tussen beiden gekomen die, blijkens de liefdescorrespondentie na haar overplaatsing naar een pleegfamilie in Gouda, nog een tijd was voortgezet. Hieraan kwam een einde toen de waarnemend directrice van Montfoort, mejuffrouw G.R. Velthuysen, van het pleeggezin en de Goudse predikant dominee J.J. Koning signalen ontving dat er iets mis was. De dominee, die tevens officieel verbonden was aan Het Kasteel, had bemiddeld bij de plaatsing in het pleeggezin. Uit de gesprekken die de directrice met hem en de pleegouders voerde rees het vermoeden van een verhouding. Toen zij de werkmeester daarmee confronteerde, bekende hij en overlegde hij ook vier brieven die het meisje aan hem had gegeven. De pleegouders hadden haar al twee brieven gegeven die hij zelf aan het meisje had geschreven.

De directrice informeerde de minister van Justitie rechtstreeks over de ernstige vermoedens van een verhouding tussen een van de pupillen en de werkmeester-tuinman. Nader onderzoek door de rijkspolitie in opdracht van de officier van justitie – op zijn beurt op last van hogerhand – bevestigden de vermoedens van de verhouding, al bleven er zoals gezegd over het antwoord op de vraag of er gemeenschap had plaatsgevonden twijfels bestaan. De werkmeester-tuinman hield bovendien vol dat hij door het meisje ‘verleid’ was. De minister van Justitie besloot in dat licht om de werkmeester-tuinman de disciplinaire straf van overplaatsing op te leggen, in combinatie met terugzetting tot de rang van ambtenaar in algemene dienst. Hij vroeg hierover echter eerst advies aan de

Adviescommissie Gestichtspersoneel, op basis van artikel 19, 5^e lid van het Dienstreglement Gestichtspersoneel.

De Adviescommissie ging in grote lijnen mee met het beeld van het meisje als de verleidster en de werkmeester-tuinman als de zwakke schakel die gezwicht was voor haar verleidingskunsten. Datzelfde beeld had ook de officier van justitie al in eerste instantie geschetst. Een medewerker van de voogdijstichting die verantwoordelijk was voor het meisje had verklaard dat zij afkomstig was ‘uit een slecht gezin’ en ‘bijzondere moeilijkheden [gaf] door haar sexuele ongeremdheid. Zij [had] verschillende malen gemeenschap met mannen gehad en [was] – zedelijk – onbetrouwbaar; zij [zocht] lichamelijk contact, en [slaagde] hierin des te eerder door haar goed uiterlijk. Men achtte haar om deze eigenschappen moreel een bijzonder gevaarlijk meisje.’ De Adviescommissie vond het aannemelijk dat het meisje het initiatief had genomen tot de ‘stoeipartijen’ en stemde na zijn onderzoek in met de voorgenomen disciplinaire maatregel van de minister. Wel gaf de commissie de minister in overweging om ‘de voorgenomen bestraffing welke voor [X] een aanmerkelijke vermindering in de bezoldiging [zou] meebrengen, in de toekomst, zo mogelijk, door een verbetering van zijn ambtelijke positie in haar gevolgen te mitigeren. Hiervoor is te meer reden, omdat overigens niets op het gedrag van [X] [was] aan te merken.’¹⁶⁷

Of de minister dit laatste advies ook heeft opgevolgd viel uit de stukken niet op te maken. De casus laat in ieder geval zien dat dergelijke voorvallen hoog werden opgenomen. De stappen die directrice Velthuysen ondernam, evenals de daaropvolgende afhandeling, illustreren een tijdsbeeld waarin de afstand tussen departement, in casu de minister, en het veld nog beperkt was. Dit zal verderop nogmaals worden geïllustreerd aan de hand van een ander voorbeeld, waarbij ditmaal de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen een rol speelde.

De jaren veertig en vijftig: summiere sporen in de archieven

De kwestie van de werkmeester-tuinman en het meisje is een van de zeer weinige concrete en gedetailleerde voorbeelden van seksuele contacten tussen een meerderjarige

¹⁶⁷ Het bovenstaande is gebaseerd op het dossier van deze zaak in: Nationaal Archief, Den Haag, Adviescommissie Gestichtspersoneel, 1934-1959, nummer toegang 2.09.41.17, inventarisnummer 9.

en een minderjarige die in de ambtelijke archieven, die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd, sporen hebben nagelaten. Wel zijn er diverse andere aanwijzingen te vinden voor de wijze waarop aan seksualiteit gerelateerde onderwerpen op hogere bestuurlijke niveaus in de jaren veertig en vijftig aan bod kwamen. Seksueel misbruik komt daarbij slechts zijdelings naar voren. In de indexen en klappers op de archieven van de 7^e Afdeling van het Ministerie van Justitie ontbreken de eerste jaren trefwoorden als ‘ontucht’ of ‘zedenzaken’. Pas na 1950 zijn de eerste verwijzingen zichtbaar naar zedendelicten in het algemeen en met minderjarigen in het bijzonder. Daarbij gaat het om een zaak in St. Willibrord in Moerdijk in 1953, waarbij onder meer onderzoek werd verricht door een psychiater. Van het ministerie van Justitie werd een machtiging gevraagd voor de kosten van dat onderzoek. Datzelfde jaar speelde in Roelofarendsveen een zaak wegens overtreding op grote schaal van art. 244 en 247 W.v.S., respectievelijk vleselijke gemeenschap met een meisje onder de twaalf jaar en ontucht met iemand beneden de zestien jaar. Andere verwijzingen betreffen gebeurtenissen in Helden in 1957, waarbij contact plaatsvond tussen het departement en de procureur-generaal te ‘s-Hertogenbosch over de wenselijkheid om bij het overleg over de zedenmisdriven in Helden ook de Raad voor de Kinderbescherming te betrekken.¹⁶⁸

Alle hiervoor genoemde gegevens zijn afkomstig uit de indexen en klappers die de toegang vormden tot het destijds – tot midden jaren vijftig –gehanteerde verbaalstelsel van archivering bij het ministerie van Justitie, dat gebaseerd was op een chronologische ordening van stukken op volgorde van binnenkomst. De verballen waarnaar deze indexen en klappers verwijzen bleken echter al na vijf jaar, volgens de destijds geldende voorschriften, te zijn vernietigd. Het viel om die reden ook niet na te gaan of andere ingangen op het archief die een vagere omschrijving hanteerden, misschien ook betrekking hadden op gevallen van seksueel misbruik. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal kwesties in 1952, zoals het onderzoek naar de directie van kinderkuis Maria Mediatrix te Groesbeek; klachten t.a.v. behandeling kinderen De Vrind in het R.K. Weeshuis te Leiden; een bij de voogdijraad Arnhem binnengekomen klacht over kinderkuis De Paaseik te Lunteren; in Den Haag, ‘nopens toestanden in Haagse kindertehuizen’; misdragingen van de directeur van het particulier

¹⁶⁸ NL-HaNA, Justitie / Verbaal en Kabinet, 2.09.22, klapper 15938 en index 15921 A 374.

Gereformeerd Burger Weeshuis te Nijkerk en, in 1953, een kwestie bij de Stichting Nederlandsch Mettray te Eefde ‘nopens mishandelingen door personeel’.¹⁶⁹ Er valt dus niet te achterhalen op welke wijze het departement van Justitie met deze concrete kwesties is omgegaan, datzelfde geldt ook voor eventuele beleidsmatige handelingen in de context van seksueel misbruik. Voor de jaren vijftig is er eigenlijk maar één duidelijk voorbeeld waarbij dit wel het geval was: het onderzoek dat criminoloog G. Kempe in opdracht van het ministerie van Onderwijs vanaf 1956 uitvoerde naar ontzeggingen van de onderwijsbevoegdheid als uitvloeisel van ontucht door onderwijzers met minderjarigen. Het onderzoek was een uitvloeisel van een sinds 1950 groeiende zorg bij het ministerie over het aantal ontzeggingen in combinatie met ongerustheid over de uitvoering van de bestaande regelgeving (Deetman, 2011, pp. 114-118).

Ten slotte nog enkele opmerkingen over het Algemeen College van Toezicht dat zich tussen 1945 en 1955 (toen het werd opgevolgd door het College van Advies voor de Kinderbescherming) zeer direct bemoeide met problemen in de instellingen en het personeelsbeleid aldaar, maar dat zich ook boog over talloze individuele zaken met betrekking tot (over)plaatsingen en (on)voorwaardelijke invrijheidstellingen. Het College legde jaarlijks talloze bezoeken af bij de instellingen en voerde waar nodig ook zelf onderzoek uit als het ging om beslissingen over individuele gevallen. De talloze verslagen en notulen bevatten weinig verwijzingen naar zaken die het onderwerp seksualiteit of (anachronistisch geformuleerd) sociale veiligheid raken, laat staan naar seksueel misbruik. Slechts één voorbeeld werd aangetroffen dat suggereert dat de leden van het College wel alert waren op zaken die daar verband mee hielden. Het betrof hier de behandeling van een zaak door de adviescommissie betreffende regeringskinderen en tuchtscholieren van het Algemeen College. Het betrof het verzoek tot ontslag van een jongen uit een rijksinstelling over wie binnen het College twijfel bestond “omdat uit de stukken blijkt, dat homosexualiteit van de stiefvader kan worden gevreesd”. Daarop werd besloten dat een van de collegeleden het dossier mee zou nemen voor nader onderzoek in Amsterdam, waar het gezin van de jongen kennelijk woonde. Helaas levert het archief geen antwoord op de vraag hoe dit onderzoek verliep en wat de uitkomst

¹⁶⁹ NL-HaNA, Justitie / Verbaal en Kabinet, 2.09.22, inv.nrs. 15921;15924-25; 15936; 15938; 15965-67.

daarvan was.¹⁷⁰ Uit dit voorbeeld komt wel impliciet naar voren dat de opstellers van de stukken die het College bij de overwegingen betrok, de risico's van seksueel misbruik van minderjarigen binnen een gezin onderkenden.

Uit de stukken over de bespreking van individuele gevallen blijkt verder dat de bovengenoemde adviescommissie een strenge moraal hanteerde op seksueel gebied. Zo besprak de commissie op een vergadering van 3 november 1951 het verzoek tot onvoorwaardelijk ontslag van iemand uit het ROG Amersfoort in verband met zijn voorgenomen huwelijk. Hij wilde, overigens met wederzijdse instemming, trouwen met het meisje met wie hij, toen ze 15 jaar was, 'vleselijke gemeenschap' had gehad. De adviescommissie wees het verzoek af en merkte daarbij op dat er strikt gesproken sprake was van een misdrijf volgens art. 245 (vleselijke gemeenschap met een persoon jonger dan 16). Het college meende dat een positief oordeel het huwelijk 'tot een aanfluiting [zou] maken'.¹⁷¹ In een enigszins vergelijkbaar geval (het betrof hier een 18-jarige jongen en een 16-jarig meisje) adviseerde het College eveneens negatief: 'De voorgeschiedenis van de jongen is verre van fraai. Wat hij dit meisje heeft aangedaan, weegt tegen acht inbraken op. Een huwelijk om het te verwachten kind te echten, draagt naar ons oordeel de kiemen der ontbinding in zich'.¹⁷² Geconstateerd kan worden dat het College kennelijk minder problemen had met het gegeven van een ongehuwde moeder, ondanks het feit dat de verwekker de verantwoordelijkheid op zich bleek te willen nemen.

De zorg van het Algemeen College over de gevaren die minderjarigen op seksueel terrein bedreigden komt ook naar voren in een brief uit een correspondentie die de voorzitter van het College, mr. H. de Bie, begin 1954 met de minister van Justitie, mr. L.A. Donker, voerde over ontvluchtelingen uit het observatiehuis voor meisjes De Hertenkamp te Hollandsche Rading. Kennelijk was daar het nodige mis. De directrice had echter in een verhoor door de rijkspolitie verklaard dat er voor haar geen voorschriften bestonden over hoe zij moest werken. De Bie velde een hard oordeel over

¹⁷⁰ Verslag vergadering Algemeen College van Toezicht, 21-11-1953. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 159.

¹⁷¹ Verslag vergadering Algemeen College van Toezicht, 03-11-1951. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 158.

¹⁷² Verslag vergadering Algemeen College van Toezicht, 21-11-1953. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 159.

de directrice, maar ook over het bestuur. Hij zag er niet aan voorbij dat het hier een observatiehuis betrof en dat men de directie van een inrichting ‘een ruime vrije hand’ moest laten, ‘maar zodra een minderjarige in een inrichting, welke ook, is opgenomen, begint meteen de verantwoordelijkheid voor zijn of haar opvoeding’. Dat impliceerde ook dat er algemene richtlijnen dienden te zijn voor het tussentijds verlaten van de inrichting of het toelaten van bezoek. Kennelijk was het op dit punt ernstig misgegaan. De Bie wees erop dat in laatste instantie het bestuur van de inrichting verantwoordelijk was voor de aan hun zorgen toevertrouwde minderjarigen ‘waarbij ten aanzien van ontvluchte meisjes het risico van zwangerschap een bijzonder gewicht in de schaal [wierp]’. Het was hem verder niet duidelijk ‘of het meisje [X] tijdens haar opname in de Hertenkamp zwanger [was] geworden of reeds zwanger daar [was] gekomen (...)’. In ieder geval was een ding hem duidelijk: ‘Het toelaten van gehuwde mannen anders dan uit naaste familie bij de meisjes en het mede geven van een meisje, zij het maar voor een wandeling, aan zo iemand, lijkt mij ten enenmale onverantwoord.’ De Bie sprak ten slotte de hoop uit dat in de toekomst ‘een ander regime’ zou gaan gelden.¹⁷³ Of en in hoeverre het ministerie van Justitie met zijn kritiek iets heeft gedaan kon niet worden vastgesteld.

Zorg om moreel verval bij de jeugd

De strenge seksuele moraal die het Algemeen College van Toezicht hanteerde stond niet op zichzelf. De zorg om het moreel verval van de ‘verwilderde’ jeugd na de Tweede Wereldoorlog vormde jarenlang een belangrijke bestuurlijke preoccupatie (vergelijk hoofdstuk 3). Een onderdeel daarvan dat nadrukkelijk de aandacht vroeg was de seksuele bandeloosheid van de jeugd onderling, waarvan ook de hierboven aangehaalde gevallen als uiting golden. De bezorgdheid daarover heeft in de archieven meer sporen nagelaten – evenals in pedagogische rapporten en in vaktijdschriften en andere literatuur bedoeld voor werkers in de kinderbescherming, zie hoofdstuk 4, die laten zien dat op dit punt wel bestuurlijk werd gereageerd. Dit thema werd vooral vanaf 1950 zichtbaar. In december van dat jaar zond commandant van de rijkspolitie T.J. Canter Visscher van

¹⁷³ Brief voorzitter Algemeen College aan minister van Justitie, 30-03-1954. NL-HaNa, College Tucht- en Opvoedingswezen, 2.09.29, inv.nr. 130.

het district Breda, mede namens de plaatselijke officier van justitie, mr. J. W. Bosch, een rapport over ‘Misstanden op zedelijk gebied onder de jeugd ten plattelande’. Het rapport, gericht aan de procureur-generaal te Den Bosch, de commissaris van de Koningin in Noord-Brabant en zijn collega-commandant van het gewest ’s-Hertogenbosch, kwam ook terecht op de Haagse departementen van Justitie en van Onderwijs. Canter Visscher vroeg aandacht voor ‘dit wel zéér urgente vraagstuk’ en om ‘daadwerkelijke maatregelen’ ter bestrijding van de grote aantallen zedendelicten onder minderjarigen die de afgelopen jaren door de rijkspolitie waren ontdekt en die naar zijn mening aan het toenemen waren. Hij baseerde zijn uitlatingen op de enquête die hij had ingesteld naar het verschijnsel, waarvan hij de cijfers in het uitgebreide rapport presenteerde. Interessant is dat de politieman ook een zevental oorzaken van het verschijnsel identificeerde. Na zaken als verwaarlozing door ouders, slechte woningtoestanden, ‘bespionering’ van ‘vrijende paartjes buiten’, gebrek aan officiële zwemgelegenheden en behoorlijke sport- en speelterreinen waardoor jongeren zich op afgelegen plekken zonder toezicht gingen verpozen en het horen of luisteren naar ‘gesprekken van ouderen over sexuele onderwerpen’, kwam hij tot zijn laatste punt: ‘kinderen werden op het slechte pad gebracht door onzedelijke handelingen, welke door meerderjarigen met hen werden gepleegd (in sommige gevallen juist door eerder veroordeelde delinquenten die hetzij reeds weer in de vrije maatschappij teruggekeerd waren, hetzij in de inrichting van verpleging een te grote vrijheid genoten’. In het kader van de bestrijding van het verschijnsel bepleitte hij dan ook strengere maatregelen ten opzicht van delinquenten die zich aan minderjarigen hadden vergrepen. Hij gaf te kennen dat naar de indruk van de politie ‘dergelijke delinquenten – en vooral de psychisch defecten onder hen, wiens verpleging financiële consequenties heeft – veelal te spoedig in de vrije maatschappij [terugkeerden] en in herhaling [vielen]’.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Districtscommandant Rijkspolitie T.J. Canter Visscher aan PG te Den Bosch etc., ‘Misstanden op zedelijk gebied onder de jeugd ten plattelande’, 01-12-1950. NL-HaNa. OKW/ Volksontwikkeling, 2.14.51, inv.nr. 632., p. 7. Overigens merkte Canter Visscher ook op dat er soms onvoldoende bereidheid bestond tot medewerking bij onderzoek van de kant van de R.K. geestelijkheid en van ouders.

Zedendelicten tussen jongeren als voornaamste zorg

Of de laatstgenoemde aanbeveling met betrekking tot zedendelinquenten ook tot bestuurlijke actie heeft geleid, viel niet te achterhalen. Het lijkt er echter alleszins op dat het rapport van commandant Canter Visscher in ieder geval een belangrijke rol speelde bij de acties die de minister van Justitie in de loop van 1951 ondernam om het zorgwekkende verschijnsel van de jeugdige zedeloosheid nog beter in kaart te brengen en waar mogelijk ook al te bestrijden. In juni 1951 kregen alle procureurs-generaal bij de Gerechtshoven het verzoek om voor ieder arrondissement een overzicht op te stellen van het aantal zaken waarbij minderjarigen ‘als verdacht van een misdrijf tegen de zeden betrokken waren, maandelijks ingekomen in de periode van 1 mei 1950 tot 1 mei 1951’. Leeftijden van de betrokkenen en opgave van de gemeenten waar de strafbare feiten waren gepleegd dienden eveneens vermeld te worden. Verder vroeg de minister ook naar de wijze van behandeling en afdoening en naar het aantal zaken dat was doorgezonden aan de Voogdijraad teneinde tot civielrechtelijke afdoening te komen.¹⁷⁵

Nadat de resultaten van het verzoek waren binnengekomen richtte minister H. Mulderij zich op 6 november 1951 middels een circulaire tot de voogdijraden, om hun mening te verkrijgen over de conclusies die te trekken waren uit de opgaven van processen-verbaal ter zake ontucht van minderjarigen. Hij was allereerst geïnteresseerd in hun opvatting over de vraag of en op welke wijze bij de behandeling van deze verdachten overleg plaatsvond tussen het Openbaar Ministerie en de Voogdijraad: ‘Dit geldt in zekere zin ook voor minderjarigen, die het slachtoffer zijn van het plegen van ontucht, doch omtrent wie om administratieve redenen bij genoemde circulaire geen gegevens werden gevraagd’. Verder wilde de minister weten in hoeverre de Voogdijraden zelf op de hoogte waren van dergelijke misstanden in hun ressort ‘waar het [gold] de plaatsen op het platteland of in bepaalde buurten van de stad, waar van een massaal verschijnsel [kon] worden gesproken, en van hetgeen al dan niet op zijn initiatief ter preventie [was] of [werd] ondernomen’. Het was overigens niet de bedoeling en ook niet gewenst dat de Voogdijraad zelf een onderzoek zou instellen. De minister was ook benieuwd naar wat de Voogdijraden bekend was van deze

¹⁷⁵ Minister van Justitie, Circulaire nr. 2193 aan procureurs-generaal bij de gerechtshoven, 15-06-1951. NL-HaNa. OKW/ Volksontwikkeling, 2.14.51, inv.nr. 632.

verschijnselen in de jaren voorafgaande aan 1 mei 1950 en welke maatregelen er getroffen waren. Ten slotte vroeg hij om ‘beschouwingen waartoe dit alles aanleiding zou kunnen vormen’:

‘Ik moge daarbij opmerken, dat de Voogdijraden stellig een stimulerende invloed zouden kunnen uitoefenen op particuliere instellingen of personen, om er het hunne toe bij te dragen ter voorkoming van deze misstanden. Bovendien is het wel nodig, dat de Voogdijraden op de hoogte zijn of komen van wat zich in hun ressort afspeelt. In deze materie moeten, naar het mij wil voorkomen, maatregelen van preventie belangrijk hoger gewaardeerd worden dan repressief optreden, hoewel dit laatste ook stellig van betekenis is.’¹⁷⁶

De kwestie van de preventie was voor minister Mulderije dermate belangrijk dat hij eveneens op 6 november 1951 de staatssecretaris van Onderwijs (op dat moment de KVP-er Jo Cals) het rapport over de zedelijke misstanden op het platteland toezond. Cals hield de boot echter voorzichtig af. In zijn reactie (mede gebaseerd op een kritische evaluatie van het rapport door één van zijn ambtenaren) liet de staatssecretaris van Onderwijs weten dat hem ook al met betrekking tot ‘een andere streek in het zuiden des lands klachten bereikt [hadden] van dezelfde strekking’ en dat zijn ‘medewerking [was] ingeroepen om mede door stimulering van de vorming buiten schoolverband te trachten aan de geconstateerde euvelen tegemoet te komen’. Hij liet echter weten dat jeugdbeweging en jeugdvorming slechts ten dele aan dit doel konden bijdragen. Daarvoor zou ‘een complex van maatregelen’ nodig zijn ‘die betrekking [hadden] op de sociale en culturele zorg voor de bevolking in haar geheel’. Daaraan zou echter een sociologisch onderzoek vooraf dienen te gaan waaraan de resultaten van het rapport van de rijkspolitie Breda kon worden getoetst. Cals was echter tot nader overleg bereid.¹⁷⁷

Of dit overleg ook heeft plaatsgevonden en waartoe het eventueel heeft geleid, viel niet na te gaan. Het onderwerp kwam indirect echter wel hard terug in 1954, toen

¹⁷⁶ MvJ, Circulaire nr. 2225 aan de Voogdijraden, 06-11-1951. NA. DG Volksontwikkeling, 2.14.51, inv.nr. 632.

¹⁷⁷ Brief staatssecretaris O.K. en W. aan minister van Justitie, 10-01-1952. NL-HaNa O.K. en W./Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 632.

Cals inmiddels van staatssecretaris was gepromoveerd tot minister in het tweede kabinet-Drees.

Rel rond kamp De Tol: 'seksuele spelletjes' en 'SS-methoden'

Het thema van seksualiteit en bestuurlijke crisisbeheersing, en dan ook nog eens onder welhaast klassieke Koude-Oorlogsomstandigheden, kwam in het voorjaar van 1954 samen in de massale ophef rond Sociaal Jeugdkamp De Tol in Hummelo.¹⁷⁸ Op 27 februari 1954 opende dagblad *De Waarheid*, de spreekbuis van de Communistische Partij Nederland (CPN), met vette paginabrede koppen over de toepassing van 'SS-methoden' in kamp De Tol. Het was de gebruikelijke retoriek onder verwijzing naar de oorlog en het zelfverheerlijkende verzetsverleden die de CPN in die jaren hanteerde. De SS-methoden sloegen op strafmaatregelen die een leider in het kamp in oktober 1953 had uitgevoerd tegen jongens die onoorbare taal uitten en die – in de woorden van minister Cals in een reactie op de kwestie in de Tweede Kamer – 'niet nader te noemen handelingen pleegden'; in de directere woorden van dagblad *Het Parool*: die 'zich onledig [hielden] met sexuele spelletjes'. Volgens *De Waarheid*, die slachtoffer Paultje Vreeken een prominente plaats gaf in het verhaal, waren hij en enkele andere kinderen 's nachts uit hun bed gehaald om buiten in hun ondergoed te marcheren, gevolgd door een koude douche. Eén kind, de genoemde Paultje Vreeken, moest volgens de krant met klachten in het ziekenhuis worden opgenomen. Aangezien het hier in het merendeel om Amsterdamse kinderen ging – en dus afkomstig uit het sterkste bolwerk van de CPN in Nederland – had Henk Gortzak, voor de CPN lid van de Tweede Kamer maar eveneens van de Amsterdamse gemeenteraad, vragen gesteld aan B&W van Amsterdam. Zij waren immers de bemiddelende instantie voor de plaatsing van de kinderen. B&W besloot hierop meteen om voorlopig die bemiddeling te staken. Daarmee begon een politieke affaire die ruim twee maanden in beslag zou nemen en waarbij minister Cals gezien de grote gevoeligheid zelf nauw de vinger aan de pols hield.

¹⁷⁸ Het onderstaande is gebaseerd op stukken uit het dossier over de kwestie in: NL-HaNa O.K. en W./Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 632, 'Correspondentie inzake de wantoestanden bij het jeugdkamp De Tol te Amsterdam [sic] 1954-1955'. Verder zijn de Handelingen van de Tweede Kamer over deze kwestie geraadpleegd.

De kwestie had in zekere zin het departement ingehaald. Al ruimschoots voor de publicatie had de contactambtenaar voor Amsterdam, de heer Hartog, op 5 januari 1954 aan selectie-inspecteur De Groot mededelingen gedaan over klachten die hem hadden bereikt van de zijde van de vader van Paul Vreeken over de behandeling van diens zoon in kamp De Tol. Hij had daarvan ook melding gemaakt in zijn weekrapport. De Groot informeerde het departement, dat meteen voortvarend actie ondernam. Het hoofd van het Bureau Sociale Jeugdzorg, mr. A.J.M. Schats, vroeg de commandant van De Tol, K. Lampe, schriftelijk om inlichtingen. Vervolgens vroeg hij Lampe ook nog eens persoonlijk om niet alleen de beschuldigten (er waren inmiddels ook nog klachten over een andere kampleider gepubliceerd) te horen, maar álle stafleden, ‘teneinde tot een zo objectief mogelijk inzicht te komen’. Nadat Lampe op 13 januari 1954 zijn rapport had gestuurd, won inspecteur De Groot naar aanleiding daarvan nadere informatie in, door onder meer een bezoek te brengen aan de moeder van Paultje Vreeken en aan het Gemeentelijke Bureau Jeugdzorg te Amsterdam dat bij de plaatsing had bemiddeld. Bij die gelegenheid bood hij de moeder namens het ministerie verontschuldigen aan voor zover er door de personeelsleden onjuiste maatregelen waren getroffen. De inspecteur meende dat daarmee de zaak voor wat betreft de familie wel was afgedaan. Het Gemeentelijk Bureau Jeugdzorg kreeg de verzekering dat er maatregelen genomen zouden worden om herhaling van iets dergelijks in de toekomst te voorkomen.

Het hoofd van de Onderafdeling Jeugdzaken (en tevens waarnemend chef van de Afdeling VBS), E. A. Schüttenhelm, onder wie Bureau Sociale Jeugdzorg ressorteerde, vond het wenselijk om ook nog persoonlijk met commandant Lampe te spreken om na te gaan of er aanleiding was om tegen de betrokken leiders maatregelen te treffen. De afdoening werd echter doorkruist door de publicatie van *De Waarheid* van 27 februari, die op 6 maart werd gevolgd door een publicatie met nieuwe beschuldigingen. Henk Gortzak had bovendien naar aanleiding van de eerste publicatie al vragen aan de Kamer gesteld.

Al op 1 maart 1954 waren Schüttenhelm en Schats persoonlijk naar De Tol afgereisd om een eigen onderzoek in te stellen en het betrokken personeel een ‘verhoor’ af te nemen. Zij legden hun bevindingen neer in een uitgebreid verslag aan minister Cals. Schüttenhelm informeerde hem verder dat hij ook nog twee buitenstaanders om

hun mening had gevraagd over de voorvallen in De Tol. Hij had daartoe contact opgenomen met de psychologen dr. H. Fortmann (een vooraanstaand rooms-katholieke psycholoog in die tijd) en de eigen ‘psychologisch adviseur voor sociale jeugdzorg’, dr. W. Vijftigschild. Fortmann was van het voorval onkundig maar gaf na een toelichting alsnog zijn mening:

‘De leider heeft naar mijn mening de maatregel bedoeld, om de jongens uit de ongezonde sfeer waarin zij verkeerden in een gezondere te brengen. Het uit bed halen was nodig. Ik geloof, dat we het niet te serieus moeten nemen. Het was een onhandige manier, terwijl de leider probeerde iets goeds te doen. Het had wel wat kalmer gekund, er is echter niets verkeers gebeurd.’

Psycholoog Vijftigschild vond de maatregel evenmin verkeerd, al plaatste hij er wel enkele kanttekeningen bij, onder meer omdat deze hem deed denken ‘aan een oudere strafmethodiek’. Ook uit andere hoek kwam kritiek. Vermoedelijk een van de inspecteurs van het ministerie schreef aan Schats een zeer kritisch memorandum over de ‘zaak Paul Vreeken’. Hij was van oordeel dat de straffen ‘in het algemeen ontoelaatbaar [waren]’ en blijk gaven van ‘een verontrustende mentaliteit bij de betrokken leiders en een groot gebrek aan eerbied voor de persoonlijkheid van de aan hen toevertrouwde jongen’. In het bijzonder ten aanzien van de gewraakte leider meende hij ‘van deze beroerde mentaliteit te moeten gewagen, ook al omdat hij hiervan bij meerdere gelegenheden blijk [had] gegeven. (Lossers!) [een ander kamp voor Sociale Jeugdzorg].’ Hij vroeg zich af of ‘om deze reden hij in het werk te handhaven [was]’. Het leek de opsteller van het memorandum dan ook noodzakelijk dat ‘hem dit van Departementswege duidelijk aan zijn verstand gebracht [werd]’. ‘Verontrustend’ vond hij voorts dat hij ‘voortdurend de jongens op sexuele spelletjes en gesprekken [betrapte]. Hij was daarop naar zijn smaak “te attent”. Dit merkte ik ook in zijn Losserse tijd reeds op!’ aldus de auteur. De auteur kraakte daarnaast ook nog enkele harde noten over de samenwerking tussen commandant en groepsleiders en bepleitte ‘een algemene bespreking over dit onderwerp’.

Mogelijkerwijs naar aanleiding van deze opmerking werden in opdracht van de minister de commandanten en directrices van de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg op 15 maart 1954 uitgenodigd voor een bespreking op het ministerie op 13 april 1954. De minister had daarvoor ook dr. Vijftigschild uitgenodigd om ‘de paedagogische en psychologische zijde van het vraagstuk nader te belichten’.

Voordat het zover was reageerde minister Cals eerst op 25 maart 1954 in de Kamer op vragen van Gortzak. Die dag gooide *De Waarheid* opnieuw olie op het vuur: ‘Geen bemiddeling meer bij uitzending kinderen. Eerst zekerheid over goede verpleging in Rijkskampen’. Naar aanleiding hiervan volgden ook andere Amsterdamse dagbladen als *Trouw* en *Algemeen Handelsblad*; dagblad *De Telegraaf* droeg bij met een foto van Paultje Vreeken op een ponykar. Minister Cals verklaarde in de Tweede Kamer dat de straffen die in het kamp werden uitgedeeld volgens hem in het algemeen genomen pedagogisch verantwoord waren. De leider had op de bewuste avond in oktober 1953 om half twaalf ‘s avonds op de slaapzaal enige jongens aangetroffen ‘die niet nader te noemen handelingen pleegden. De leider liet de jongens zich aankleden, maakte een rondgang met hen en plaatste hen daarna onder een verwarmde douche (24 graden).’ Eén van hen, Paultje Vreeken, moest later met klachten van gewrichtsreumatiek en hartklachten naar het ziekenhuis.

De Waarheid reageerde de volgende dag met de sprekende kop ‘Minister Cals draait om kwestie “De Tol” heen maar geeft onaanvaardbare methoden toe’. Dit keer mengden zich echter ook anderen in het debat dat steeds meer langs de scheidslijnen van de Koude Oorlog begon te verlopen. De aartsvijand van *De Waarheid*, onafhankelijk dagblad *Het Parool*, dat consequent de naam van zijn concurrent uit de kolommen weerde, publiceerde die dag eveneens een groot artikel met als kop ‘JONGENS willen graag in kamp De Tol blijven. Onderzoek van klachten gaf geen aanleiding tot enige maatregelen tegen leiders’. In tegenstelling tot *De Waarheid* had *Het Parool* een verslaggeefster naar De Tol gestuurd voor een eigen onderzoek – ook het departement had al geconstateerd dat *De Waarheid* niet aan wederhoor had gedaan. De *Parool*-verslaggeefster stelde vast dat de jongens onoorbare taal hadden uitgeslagen en ‘zich onledig [hielden] met sexuele spelletjes’. Van de toepassing van ‘SS-methoden’ was geen sprake: ‘Zondag, volgend op de publicatie in het bewuste dagblad [sic] was

het bezoekdag en de ouders van de jongens kwamen (velen met het bewuste dagblad onder de arm) het kamp binnen. Het was duidelijk, dat zij, bij de eerste klacht van hun kinderen deze mee naar huis zouden nemen.' Niemand van de jongens wilde echter weg, aldus het verslag; twee werden er meegenomen door moeders 'die niet buiten hun jongen konden, onder protest overigens van haar zoons'.

Op 12 april 1954 stuurde de minister van Justitie, op dat moment mr. L.A. Donker, aan zijn collega Cals een ambtsbericht door van de procureur-generaal te Arnhem over de kwestie. Hij liet echter weten dat hij al uit de beantwoording van de vragen van Gortzak door Cals had opgemaakt dat de zaak diens aandacht had en dat de minister van Onderwijs geen aanleiding zag om tegen de betrokkenen maatregelen te treffen.

De slotakte van de kwestie-De Tol vond meer dan een jaar later plaats. Op 6 mei 1955 zond minister Cals een brief aan de Tweede Kamer waarin hij zijn toezegging aan CPN-kamerlid Gortzak op 25 maart 1954 gestand deed om na te gaan of er een oorzakelijk verband was tussen de toegepaste strafmaatregelen in De Tol en de ziekte van de betreffende jongen. De kamparts van De Tol had destijds al verklaard – in een uitvoerig medisch verslag aan de chef van de rijksgeneeskundige dienst, die verantwoordelijkheid droeg voor de medische zorg van personeel en deelnemers van de kampen en internaten van Sociale Jeugdzorg – dat een dergelijk verband niet bestond en dat de ziekenhuisopname pas weken na het incident had plaatsgevonden. Desalniettemin had minister Cals diezelfde chef van de rijksgeneeskundige dienst verzocht om de zaak op te nemen met de behandelend geneesheer van de jongen, geneesheer-directeur van het Emma-Kinderziekenhuis, dr. Fiedeldij Dop. Omdat deze de vraag 'liever niet officieel' wilde beantwoorden om 'medisch-ethische en wetenschappelijke redenen', werd de medewerking ingeroepen van een internist-reumatoloog, die ook nog eens werd bijgestaan door een cardioloog en een röntgenoloog. Zij onderzochten de betrokken jongen en bestudeerden eveneens de gegevens van de kamparts en de ziekenhuisgegevens van het Emma-kinderziekenhuis. Hun conclusie was dat er geen oorzakelijk verband bestond tussen de gebeurtenissen in De Tol en de ziekte van de jongen en evenmin van een 'conditioneel provocerende betekenis' van die gebeurtenissen.

Intern was er toen ook al actie ondernomen. Op 13 april 1954 vond op het ministerie de aangekondigde bespreking plaats met de commandanten en directrices. Minister Cals was zelf aanwezig en verzorgde de opening van de bijeenkomst. Hij liet zijn gasten weten dat hij regelmatig op de hoogte werd gehouden van de gang van zaken in de kampen en internaten en niet alleen wanneer er sprake was van kritiek. Cals gaf tevens aan dat hij wist ‘uit zijn arbeid in het jeugdwerk, wat dit werk van de leiding vergt, zeker bij de categorie jeugd, die zij onder haar hoede heeft’. Hij wilde dan ook alle waardering en bewondering voor hun arbeid uitspreken. De kwestie met De Tol wilde Cals vooral als aanleiding gebruiken om de commandanten en directrices te wijzen op hun speciale verantwoordelijkheid ten aanzien van het kamp- en internaatswerk. Die gold in de eerste plaats de ouders van de hun toevertrouwde kinderen, maar in de tweede plaats de afdeling VBS en in laatste instantie de minister zelf, die weer verantwoording diende af te leggen tegenover de Kamer. Vooral ‘deze speciale verantwoordelijkheid’ wilde hij bij de aanwezigen naar voren brengen: ‘(...) duidelijk is immers gebleken, dat men met dit werk in een glazen huis zit; indien in deze rijkskampen en – internaten iets verkeers geschiedt, dan wordt dit het Rijk erger aangerekend dan dat het in een particuliere inrichting zou gebeuren’. Cals wees er op dat het werk van de Sociale Jeugdzorg alom ‘zeer kritisch’ werd bekeken, vanwege de gevoelige kwesties die eromheen speelden, zoals de verhouding tot de kinderbescherming. Al eerder had hij in een Memorandum aan de Kamer, dat ook de commandanten en directrices was toegezonden, het verschil tussen de beide soorten werk duidelijk gemaakt. Zijn visie werd echter niet door iedereen gedeeld: ‘In het bijzonder zijn alle maatregelen, die inbreuk schijnen te maken op de “vrijwilligheid” en “bereidwilligheid” van deelneming – waarop het verschil tussen sociale jeugdzorg en kinderbescherming mede is gebaseerd – aan kritiek van de tegenstanders onderhevig’. Daarom meende Cals er goed aan te doen ‘de aandacht nog in het bijzonder op deze politieke zijde van het werk van de commandanten en directrices te vestigen’. Bij het te voeren beleid in de kampen en internaten moest dit nauwlettend worden overwogen en sommige maatregelen zouden dan ook ‘uit beleidsoverwegingen achterwege moeten blijven’.

Na deze waarschuwende woorden gaf de minister het stokje over aan psycholoog Vijftigschild, die nader inging op de moeilijkheden ten aanzien van de strafmaatregelen en de daarmee verbonden problemen. In zijn uitweiding stelde hij onder meer de verhouding tussen volwassene en kind aan de orde, die hij omschreef als ‘een vertrouwensvol contact, waar veel opvoedingsmomenten in kunnen liggen’, maar waarin vanzelfsprekend ook ‘slechte mogelijkheden’ lagen, waarbij ieder er zich van bewust diende te zijn ‘dat hier een gevaar dreigt’. Hij wees ook op een ander gevaar van de omgang met kinderen, namelijk ‘dat elke leider en leidster erop bedacht moet zijn alle uitingen onder controle te houden mét het daaraan verbonden gevaar van gekunsteldheid en het verlies van vertrouwen’. De ‘concrete gezagshandeling’ moest dan ook ‘vrij zijn van alle affecten. De deugd der zelfbeheersing [moest] hier wel worden beoefend.’ Na een daaropvolgende uiteenzetting verliet Cals de bijeenkomst en verdeelden de aanwezigen zich in een viertal discussiegroepen om een aantal vragen rond gezag, straffen en de juiste omgang met kinderen nader te bespreken.

Ter afsluiting nam het hoofd van de Afdeling VBS, A. Oosterlee, het woord. In zijn betoog stipte hij de kwetsbare kanten aan van het werk van de Sociale Jeugdzorg, die – zonder dat hij dat expliciet stelde – mede duidelijk waren geworden in de kwestie met De Tol. Oosterlee benadrukte nogmaals dat men op het ministerie volledig bekend was met de moeilijkheden waarmede commandanten en directrices dagelijks moesten worstelen. Hij schreef die moeilijkheden onder meer toe aan ‘het systeem van werken der sociale jeugdzorg, dat gebaseerd is op de methodiek en de geest van het jeugdwerk’. Uit dat laatste vloeide onder meer de praktische beslissing voort tot de invoering van vijfjaren-contracten voor leiders en leidsters. Dat had enerzijds tot gevolg dat de commandanten en directrices altijd de beschikking hadden over ‘een jonge garde’, maar ook dat zij steeds weer werden geconfronteerd met ongeschoolde en onervaren krachten ‘wier resultaten niet altijd evenredig [waren] aan hun goede bedoelingen’. Bovendien had de ‘kortverband-acte’ als nadeel ‘dat er een sterke doorstroming van krachten [was] en dat moeilijk te vervangen krachten dikwijls het werk [moesten] verlaten’. Daar kwam nog bij dat leiders en leidsters periodiek afwezig waren voor het volgen van de cursussen ter voorbereiding op de school van maatschappelijk werk. Dat hij deze zaken naar voren bracht ‘[maakte] deze taak niet lichter’, maar hij deed het om te laten zien

‘dat hiervoor ten Departemente volledig begrip [bestond]’. Na het wensen van ‘goede en gezegende Paasdagen’ maakte hij vervolgens een einde aan de bijeenkomst en konden de commandanten en directrices met een hart onder de riem weer teruggaan naar hun kampen en internaten.

De bovenstaande casus geeft aanleiding tot een aantal observaties:

- Er functioneerde een mechanisme binnen het ministerie dat het incident signaleerde.
- Er werd vanuit het ministerie meteen op adequaat niveau gereageerd door het instellen van een onderzoek en het benaderen van betrokkenen, al voordat de zaak in de media kwam.
- Toen dat laatste gebeurde, werd het onderzoek verder verdiept door daar ook deskundigen (psychologen en medici) bij te betrekken.
- De minister werd voortdurend geïnformeerd en nam niet alleen zijn onvermijdelijke externe rol als politiek verantwoordelijke op zich, maar ook een interne rol door het beleggen van een bijeenkomst met de betrokken commandanten en directrices.
- Uit de gebeurtenis werd getracht lering te trekken voor de praktijk van de omgang met kinderen in de kampen en internaten.
- Er was sprake van een korte afstand tussen ministerie, meer in het bijzonder de ambtenaren van VBS, en veld (de leiding van de kampen en internaten).
- Het ministerie gaf aan dat veld blijkt van directe betrokkenheid en besef van de problemen die het dagelijkse werk in de Sociale Jeugdzorg met zich meebracht.
- De kwestie kende politieke dimensies; niet alleen in termen van Koude Oorlog, maar ook in termen van de structurele spanning tussen departementen onderling (in dit geval O.K.&W. en Justitie) over de verantwoordelijkheid voor de jeugd, meer in het algemeen tussen de pedagogisch georiënteerde benadering van de ‘vrije kindbescherming’ en de strafrechtelijke benadering van de justitiële kindbescherming.

Het thema seksualiteit in de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg

Uit de verslagen van de vergaderingen van commandanten en directrices van de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg komt naar voren dat het thema seksualiteit in de tweede helft van de jaren vijftig in ieder geval één keer nadrukkelijk op de agenda is komen te staan. Er laat zich hooguit een verband vermoeden met de aandacht die er vanaf begin jaren vijftig bij zowel het ministerie van Justitie als dat van Onderwijs – vooral via de kwestie De Tol – werd geschonken aan ‘misstanden op zedelijk gebied’ onder de jeugd. Niet dat het onderwerp seksualiteit voor die tijd volledig afwezig was. Op 8 november 1949 bijvoorbeeld schreef een van de inspectrices van het Bureau Sociale Jeugdzorg, mejuffrouw I.M.A. Koenen, een interne notitie – waarschijnlijk gericht aan haar superieur, mr. Schats – over het functioneren van het selectie-internaat Huis ter Wege in Hilversum, waar gekeken werd bij welk van de gewone internaten voor Sociale Jeugdzorg een meisje het best op haar plek zou zijn. Koenen bediscussieerde naar aanleiding van haar bezoek diverse aspecten van de selectie en de daarbij gehanteerde systemen. Daarnaast stond ze uitgebreid stil bij de hulp en voorlichting op het terrein van het seksuele leven. Volgens Koenen kon men dit onderwerp ‘nog discussiabel vinden als men achter zijn bureau zit, maar men moet de acute nood kennen, waarin zelfs onze kleine 11-jarige meisjes, laat staan de oudere meisjes verkeren, om te weten, dat men zonder hulp te bieden, deze meisjes evengoed thuis kan laten en in de modder laten steken’. Ze prees de directrice van het selectie-internaat die erin geslaagd was ‘alle vuilpraterij te overwinnen’. Koenen wees er daarbij ook op dat in Huis ter Wege meer dan vijftig procent van de kinderen tussen 10 en 13 jaar ‘herhaaldelijk de geslachtsgemeenschap van ouders of broers [heeft] bijgewoond’. Men mocht ‘niet vergeten dat deze kinderen innerlijk zo geknoeid zijn, dat alleen zij die hen zeer na staan, die met hen een band hebben, dit te horen krijgen’. Koenen wees erop dat er in dergelijke contacten ook andere ernstige zaken aan het licht konden komen: ‘Het seksueel misbruik van kinderen komt vaker aan het licht dan men zo zou denken’.¹⁷⁹ Uit de archieven wordt echter niet duidelijk of deze waarneming op enigerlei wijze aanleiding vormde tot bestuurlijke reacties. Overigens is het gebruik van de term seksueel misbruik al in 1949 – in de eerder besproken vaktijdschriften en in

¹⁷⁹ Notitie I.M.A. Koenen, 08-11-1949. NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 839.

hierna te bespreken media kwam deze term pas in de jaren tachtig voor – bewijs voor de althans bij deze inspectie en deze inspectrice al vroeg aanwezige aandacht voor dit verschijnsel.

Het thema van seksuele voorlichting in relatie tot de Sociale Jeugdzorg kwam zeer nadrukkelijk terug eind 1955. Dat najaar vond een tweedaagse vergadering plaats van commandanten en directrices, zoals altijd in het Mr. De Jongh-huis in Lochem. Er was ook een zware ambtelijke delegatie van zes ambtenaren van VBS aanwezig, onder wie het hoofd van Bureau Sociale Jeugdzorg Schats en later ook nog de nieuwe chef van de Afdeling VBS, E.A. Schüttenhelm. Verder namen de protestants-christelijke en rooms-katholieke geestelijk verzorgers, respectievelijk hoofdpredikant dominee Braakman en hoofdaalmoezenier rector Paap, deel aan de gesprekken. Later voegden zich daar ook nog een viertal psychologen bij, onder wie dr. Vijftigschild. Agendapunt 10 betrof de seksuele opvoeding en voorlichting. Ter voorbereiding hadden de commandanten en directrices schriftelijk kunnen reageren op vragen van het departement over hoe de problematiek in de internaten en kampen ligt. De beide geestelijk verzorgers hadden ook een nota geschreven met richtlijnen voor de bespreking die samen met de reacties van de commandanten en directrices ter voorbereiding op de discussie bij de agenda waren gevoegd. De reacties bevatten een staalkaart aan kwesties rond seksualiteit waarmee men in de (jongens)kampen en – in wat mindere mate – in de (meisjes)internaten werd geconfronteerd. Naast alle moeilijkheden die werden aangeroerd met betrekking tot de pupillen, wezen sommigen echter ook op problemen die zich konden voordoen rond de leiders. Commandant W.P. van Gaalen (van kamp De Kuil in Beekbergen) noemde in zijn reactie als eerste van de door hem gesignaleerde moeilijkheden het gegeven dat de opvoeding mede in handen was ‘van een min of meer groot aantal mensen, waarvan het de vraag is of en in hoeverre zij in hun eigen leven tot een goede integratie van het seksuele gekomen zijn.’ Hij vervolgde:

‘Er zijn soms aanduidingen, dat bij enkelen hier iets ontbreekt of scheef gegroeid is, ik denk aan de ongezonde nieuwsgierigheid voor de seksuele aberratie van de jongen; aan heftige en emotioneel geladen reacties als iets ontdekt wordt (de

jongen wordt “betrap”); aan de neiging in besprekingen steeds ook dit onderwerp te betrekken; aan de kennelijke bevrediging die er uitgaat van een gesprek met een jongen over dit onderwerp; aan de benaderingswijze van de andere sekse en dergelijke.’

Van Gaalen wees er bovendien op dat er bij de leiding vaak sprake was van weinig begrip. Verder was een moeilijkheid dat de meningen zeer verdeeld waren ‘omtrent de plaats, die het seksuele in het menselijk-zijn inneemt of dient in te nemen’. Dat had te maken met verschillen in levensbeschouwing en de eigen religieuze en geestelijke achtergronden. Daardoor ontstond er verwarring over de normen die nog eens werd versterkt door de verschillende opvattingen in de milieus waaruit de jongens afkomstig waren. Dat alles leidde ertoe dat er geen ‘bepaalde lijn’ was en dat men zich daardoor liever bepaalde ‘tot het algemeen-menselijke aspect dan dat men de jongen met zijn individuele concrete noden en vragen een antwoord [gaf] en de weg [wees]’.

Van Gaalen sneed ook de kwestie aan hoe om te gaan met ‘aberraties die zich in het kamp voordoen’ (deze aanduiding stond vaak voor homoseksueel gedrag). Daar kwam ook nog eens het vraagstuk van de geheimhouding bij en de vraag of dit soort zaken zomaar in rapporten mochten worden vastgelegd en aan anderen worden doorgegeven.¹⁸⁰

De discussie bestreek onder meer de kwesties die Van Gaalen had aangesneden, evenals de praktische voorstellen van de geestelijk verzorgers over de wijze waarop daarmee moest worden omgegaan. Een van de tekenende aanbevelingen was dat de seksuele voorlichting ‘in het algemeen’ voorbehouden moest zijn aan de commandanten en directrices en ‘zeker niet’ aan de leiders en leidsters. Verder cirkelde de discussie rond de vraag hoe expliciet de voorlichting moest zijn. Dominee Braakman bijvoorbeeld vreesde ‘een voorlichting die het doel voorbyschiet (zie bijv. het Kingsly-rapport)’ – hij bedoelde hier ongetwijfeld de geruchtmakende Kinsey-rapporten uit 1948 en 1953 over mannelijke en vrouwelijke seksualiteit. Over de vraag wanneer het doel voorbijgeschoten werd bleken echter de meningen verdeeld. Commandant Nauta van

¹⁸⁰ Bijlage 5 bij de agenda van de vergadering van commandanten en directrices op 29 en 20 november 1955. NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 841.

schipperskamp Van Kinsbergen in Dieren gaf te kennen dat in de schipperskampen zeker aan iedere jongen voorlichting moest worden gegeven, gezien de milieus waarin zij veelal zouden komen te verkeren. Daarbij zouden ze ook moeten worden gewezen op ‘mogelijke aberraties in gedrag en denkwijze, waarmee ze aan boord meer dan eens in aanraking [zouden] komen’. Een andere deelnemer ging dat te ver; hij vond dat de jongens niet ingelicht hoefden te worden ‘omtrent alle mogelijke aberraties, maar alleen over die, welke zij in hun verdere leven tegen [konden] komen’. Welke dat dan waren stelde hij echter niet aan de orde.¹⁸¹

In de jaren hierna kwam het thema slechts zijdelings nog een keer terug, op een vergadering van contactambtenaren op 1 en 2 oktober 1957 in Lochem. Belangrijk agendapunt van die vergadering, dat ingediend was door twee contactambtenaren, vormde de vraag welke procedure – hier toont zich een spoor van groeiende professionalisering – zij dienden te volgen wanneer zij klachten ontvingen over kampen en internaten van de kant van ouders, deelnemers of plaatsende instanties. Alleen in de toelichting op de agenda – de notulen bieden hierover geen informatie – wordt duidelijk om welk type klachten het daarbij kon gaan. In hoofdzaak ging het daarbij om ‘slaan, weggemaakte kleding of slordig beheer en verzorging daarvan’. Maar ook werd er soms geklaagd over de sfeer in de groepen: ‘Deze wordt soms omschreven als ruw, ook wel onbeschoft, terwijl men dikwijls gewag maakt van “vieze dingen, die daar gebeuren” (sexuele spelletjes)’. Dergelijke klachten werden door de contactambtenaren, ‘indien ze ons enigszins serieus voorkwamen’, opgenomen in de weekrapporten. De afwerking van de klachten bleek echter een moeilijk punt.¹⁸²

Bij de kwestie De Tol die eind 1953 ging spelen waren het de contactambtenaar en diens weekrapport die de zaak onder de aandacht brachten van de inspecteur en daarmee van het departement. Uit de toelichting op de problemen met de afwerking van de klachten van de kant van instanties komt echter de suggestie naar voren dat er sinds

¹⁸¹ Notulen ‘vergadering van commandanten en directrices van de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg op 29 en 30 november 1955 in het Mr. De Jongh-huis te Lochem’. NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 841, pp. 8-12.

¹⁸² Van de periode na 1952 zijn geen weekrapporten aangetroffen. Een steekproefsgewijze raadpleging van de omvangrijke hoeveelheid weekrapporten van de contactambtenaren over de periode 1945-1952 leverde geen gevallen op van seksueel misbruik of kwesties die in relatie stonden met de veiligheid van de pupillen. NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 838.

die tijd iets was veranderd. Die instanties wendden zich vaak tot de contactambtenaren, die in bepaalde gevallen wel eens overwogen hadden om hen naar de desbetreffende commandant of directrice door te verwijzen, of naar JV.O (de afdeling Jeugdvorming en Volksontwikkeling, sinds 1955 de nieuwe gereorganiseerde opvolger van de afdeling Vorming Buiten Schoolverband): ‘Wat het eerste betreft, dit doet men niet graag omwille van de verstandhouding bij eventueel bezoek. Voor het tweede geval schrikt men ervoor terug om “heibel in den Haag te maken”’. Er was dus dringend behoefte aan een regeling. Ook zouden de contactambtenaren graag horen hoe bepaalde zaken afgehandeld waren – wat kennelijk dus niet gebeurde. Dit was des te meer van belang omdat ten gevolge van dergelijke klachten enkele kampen een ‘slechte naam’ hadden gekregen. Voor de ambtenaren leverde dit de volgende moeilijkheid op: dat ‘[je] in een bepaald kamp (...) geen behoorlijke kinderen uit behoorlijke milieus [kunt] plaatsen, wil ik niet met mijn voorlichting in de knoei komen en daarmee met het vertrouwen van de ouders’.

De contactambtenaren vroegen zich ook af of het misschien aan henzelf lag, omdat zij zulke moeilijke kinderen aanmeldden en hoe ze dit zouden kunnen voorkomen. Aan de andere kant vroegen zij zich af of het geen aanbeveling zou verdienen om, ‘als een bepaalde knaap toch over “groepsbedervende onaangenaamheden” [bleek] te beschikken’, deze jongen eerder uit een kamp te zetten.¹⁸³ In hoeverre de laatste suggestie is omgezet in beleid is niet duidelijk. Van de hier bepleite maatregel is in het archief slechts één voorbeeld aangetroffen. In het jaarverslag over 1962 van kamp De Eikenhorst te Dieverbrug wordt melding gemaakt van de wegzending van twee jongens ‘omdat ze een liefdesverhouding hadden ontwikkeld die dermate abnormaal was dat de jongen [X] niet kon worden gehandhaafd. Het vertrek van deze jongen sprak [Y] emotioneel zodanig aan dat ook hij niet kon worden gehouden.’¹⁸⁴

De hierboven geschetste fragmentarische informatie overziende kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de voornaamste zorg met betrekking tot seksualiteit toch allereerst de pupil als mogelijke ‘dader’ gold en slechts in mindere mate als potentieel

¹⁸³ Toelichting behorende bij de agenda voor de vergadering van contactambtenaren op 1 en 2 oktober 1957. NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 841.

¹⁸⁴ Jaarverslag 1962 De Eikenhorst. NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 826.

slachtoffer – of het moest van een mede-pupil zijn. Illustratief is in dat verband de inventarisatie van alle onderzoeken die er door allerlei instanties en instituten tot aan 1961 waren verricht naar vraagstukken betreffende de moderne jeugd. Die inventarisatie werd in 1961 opgesteld door de Raad voor de Jeugdvorming (het adviesorgaan voor de Sociale Jeugdzorg), De Raad turfde rond de 120 onderzoeken; geen daarvan raakt echter vraagstukken van (sociale) veiligheid tegen de achtergrond van misbruik.¹⁸⁵ Dat komt overeen met het discours in vaktijdschriften voor kinderbeschermers, waarin eveneens in deze periode seksueel probleemgedrag allereerst een gedragsprobleem van pupillen voor de groepsleiding was, en een bedrijfsrisico voor diezelfde groepsleiding, en veel minder een veiligheidsrisico voor de pupillen zelf (zie hoofdstuk 4). De potentiële gevaren die besloten lagen in de omgang van volwassen leiders met de aan hen toevertrouwde pupillen worden in de beschikbare bronnen niet of nauwelijks expliciet benoemd. Ze laten zich hooguit zijdelings afleiden uit de opmerkingen over de risico's van personeel dat zelf in seksueel opzicht niet volgroeid was en dat een overdreven aandacht aan de dag legde voor de verboden seksualiteit van hun pupillen. De in de archieven aanwezige reglementen voor het personeel van de kampen en internaten geven op dat punt evenmin thuis. In dat opzicht is er sprake van een sterk contrast met de gedragsregels die veel rooms-katholieke onderwijscongregaties in de jaren vijftig (en zelfs al lang daarvoor) hanteerden. Daarin werd op tamelijk expliciete wijze gewaarschuwd voor het zedelijke gevaar dat besloten lag in de omgang met kinderen. Ze bevatten concrete aanwijzingen en waarschuwingen voor allerlei situaties, zoals het vermijden om met een kind alleen in een ruimte te verblijven. Daarentegen bevat de 'Instructie voor de rijkskampen voor sociale jeugdzorg' uit 1951 slechts een instructie dat het verboden was voor de pupillen om in de gemeenschappelijke waslokalen of slaapzalen geheel ontkleed te zijn. Bij het wassen 'dat zolang mogelijk met ontkleed bovenlijf [moest] geschieden, [zou] toezicht noodzakelijk zijn'. Maar de instructie bevat geen bepalingen over de wijze waarop dat toezicht op zijn beurt uitgevoerd moest worden, zoals dat wel wordt aangetroffen in menige instructie voor broeders en fraters

¹⁸⁵ Raad voor de Jeugdvorming, 'Rapport van de inventarisatie van onderzoeken met betrekking tot de wetenschappelijke bestudering van de problemen der moderne jeugd'(mei 1961).NL-HaNa OKW/Volksontwikkeling, 2.12.51, inv.nr. 726.

uit die jaren. Of het beleid op dit punt in de daaropvolgende jaren is aangepast door middel van aanvullingen op de instructie kon niet worden vastgesteld.

Dat zich ook in de kampen en internaten voor Sociale Jeugdzorg situaties voordeden die vergelijkbaar zijn met de inmiddels bekende voorbeelden uit de internaten en instellingen van de rooms-katholieke Kerk, lijkt aannemelijk. Bij de commissie-Samson zijn diverse meldingen binnengekomen over seksueel misbruik in kampen voor de Sociale Jeugdzorg. Dat sluit aan bij de landelijke survey die de commissie-Deetman in het kader van zijn onderzoek heeft gehouden en die laat zien ‘dat ervaring met ongewenste seksuele benaderingen voor het achttiende jaar door volwassen niet-familieleden een breed voorkomend maatschappelijk verschijnsel vormt dat beslist niet beperkt is gebleven tot de rooms-katholieke Kerk’ (Deetman, 2011, p. 68). Bij gebrek aan gegevens daarover is de onderzoeker aangewezen op andere bronnen. In dat opzicht zijn de herinneringen interessant die een voormalige groepsleider uit de Sociale Jeugdzorg op internet publiceerde en waarin hij ook enkele voorbeelden gaf van het soms erotisch geladen spanningsveld in de relatie tussen een jonge leider en zijn pupillen. Ed Dalderop werkte vijf jaar – de periode van het standaardcontract – in de jeugdkampen. Na eerst twee jaar militaire diensttijd en drie jaar administratief werk bij Philips had hij een werkkring gezocht die beter aansloot op zijn interesse in het jeugdwerk waar hij zich in zijn vrije tijd mee bezighield. Dalderop wist van het bestaan van de jeugdkampen voor Sociale Jeugdzorg en zijn beschrijving van de wijze waarop hij daar aan de slag kon geeft een mooi tijdsbeeld van de wijze waarop de kampen en internaten aan personeel kwamen. Volgens Dalderop diende men zich voor inlichtingen over werk in de jeugdzorg telefonisch te wenden tot ene mr. Schats in Den Haag. Dit was de reeds hierboven diverse malen genoemde mr. A.J.M. Schats, het hoofd van het Bureau Sociale Jeugdzorg. Dalderop maakte met diens secretaresse een afspraak voor een telefonisch contact met Schats de volgende dag. De door Schats verstrekte informatie was summier maar ‘in plaats daarvan interviewde hij me telefonisch een kwartier lang over allerlei deels nogal onverwachte invalshoeken’. Toen liet Schats hem weten dat Dalderop hem prima geschikt leek voor het werk en dat hij hem een retourtje Den Haag zou toezenden voor een gesprek over twee dagen. Na dat interview, dat twintig minuten duurde, kreeg Dalderop te horen dat hij geplaatst zou

worden in kamp De Kuil in Beekbergen, bij commandant Van Gaalen (degene die we eerder tegenkwamen met zijn scherpe observaties over de soms onvolgroeide seksualiteit bij veel jong personeel). Niet lang daarna ging Dalderop aan de slag.

Een van de scènes die hij beschrijft is hoe hij al op zijn eerste avond de jongens hem hun ‘naar-bed-procedure’ laat uitleggen. Een van de jongens zei daarbij dat ze van zijn voorganger altijd een nachtzoen kregen. Dalderop antwoordde dat hij die niet zou komen brengen, maar dat de jongen hem wel mocht komen halen. Onder nauwelijks verholen gegrinnik van de anderen kwam de jongen uit zijn bed, met zijn wang naar Dalderop toe, die hem daarop zijn eigen wang toekeerde. Hij brak de spanning door de jongen te complimenteren met zijn durf: ‘En ik gaf hem grinnikend met mijn hand een tikje op de wang, want ik wist niet hoe een echte zoen zou vallen én of dat niet meteen officiële problemen op zou leveren’ (Dalderop 1). Jammer genoeg wijdt Dalderop niet verder uit wat hij met ‘officiële problemen’ bedoelde en hoe hem duidelijk was gemaakt welke kaders hij diende te doorbreken om met dergelijke problemen in aanraking te komen. Zijn herinnering wekt in ieder geval wel de indruk dat dergelijke kaders bestonden – in hoeverre die vanuit Den Haag waren verordonneerd of door commandant, Van Gaalen, blijft jammer genoeg in het midden.

Na anderhalf jaar in De Kuil wilde Dalderop zijn horizon verbreden. Wederom via mr. Schats kon hij eerst aan de slag in een Tehuis voor Werkende Jongens in Vlaardingen en daarna in schipperskamp Ampsen in Lochem. Daar leerden jongens ‘het droge gedeelte’ van de opleiding tot matroos op de binnenvaart, waarna de ‘natte’ opleiding volgde in Dieren, aan boord van de Van Kinsbergen. Dalderop zou in Ampsen een jaar als groepsleider blijven. Hij beschrijft hoe hij een groep overnam van een voorganger van wie hem niet duidelijk was waar hij naar toe was gegaan ‘of waarom hij wegging’. Wel hield deze man nog lange tijd incidenteel contact met een van de jongens, die zijn *hutboy* was geweest en die Dalderop als zodanig nu overnam. Interessant is wat Dalderop hierover schrijft. Het was volgens hem niet verrassend waarom zijn voorganger deze jongen als *hutboy* had uitgekozen, omdat het ‘een bijzonder mooie jongen’ was. Dat dit tot bepaalde gedachten aanleiding gaf blijkt uit zijn volgende opmerking: ‘Ik had (...) de indruk dat de instandgehouden relatie van mijn voorganger eerder vaderlijk dan onfris was.’ Dalderop beschrijft ook de jaloerse

reacties bij de andere jongens, die de hutboys in het algemeen wel aanduiden als ‘meneers flikkertje’. Hij suggereert vervolgens dat er sprake was van beleid dat ongewenste contacten moest tegengaan: ‘De voorschriften voor de commandanten waren trouwens streng op dit soort punten. Bij zelfs geringe aanleidingen voor twijfels werden op hun instigatie de bakens gewoonlijk verzet’ (Dalderop 17). Wat achter deze metafoor schuilging blijft echter onduidelijk. De voorbeelden van Dalderop suggereren in ieder geval dat men oog had voor de gevaren van seksuele relaties tussen volwassenen en pupillen in de jeugdkampen.

Ten slotte nog een opmerking. Zoals opgemerkt in paragraaf 6.2.1 konden de rijkskampen en -internaten voor Sociale Jeugdzorg vanaf hun ontstaan direct na de oorlog op kritiek rekenen vanuit de particuliere instanties op levensbeschouwelijke grondslag. Zij meenden dat de overheid een taak naar zich had toegetrokken die eigenlijk op hun terrein lag. De katholieke politici op Onderwijs waren het daar in principe ook mee eens. Een van de taken van het Bureau Sociale Jeugdzorg was dan ook de voorbereiding van een wettelijke subsidiëring van de particuliere kampen en internaten voor sociale jeugdzorg. Het duurde tot 1 januari 1955 voordat het monopolie van de overheid op de kampen en internaten werd doorbroken en ook het particulier initiatief zich op dat terrein ging bewegen. Het leidde er bijvoorbeeld toe dat het reeds bestaande jongenskamp ‘Het Witte Zand’ in Zweeloo, medio jaren vijftig overging van het departement naar een particuliere rooms-katholieke organisatie, die de eigen signatuur nog zo’n tien jaar wist te bewaren. Wat de overgang naar een particuliere organisatie betekend heeft voor toezicht en inspectie kon binnen de beperkingen van dit onderzoek niet worden nagegaan.

Jaren zestig en zeventig

Mede door de soms gebrekkige staat van de archieven is het lastig om lijnen vanuit de jaren vijftig naar latere perioden door te trekken als het gaat om de bestuurlijke aandacht voor met seksualiteit verbonden thema’s. Andere onderzoekers stelden reeds vast dat seksueel geweld tot aan het eind van de jaren zestig niet als een maatschappelijk probleem werd gezien (Kool, 1999, p. 138). De seksuele revolutie die in diezelfde periode op gang kwam benadrukte juist veel meer de mogelijkheden tot seksuele

expressie. Pas onder invloed van de zich sterk ontwikkelende vrouwenbeweging in de loop van de jaren zeventig kwam het thema van seksueel misbruik steeds prominenter op de agenda, zij het dat daarbij de aandacht voor kinderen als slachtoffer na-ijlde. Het onderwerp van seksueel misbruik van kinderen door volwassenen die in een gezags- of hulpverleningsverhouding tot hen stonden, zou pas begin jaren tachtig van de vorige eeuw serieuze aandacht krijgen. Het is in dat verband ook opmerkelijk dat in de explosief groeiend aandacht voor misstanden in de kindbescherming vanaf de vroeg jaren zeventig – in het nieuwe krachtenveld van belangengroeperingen, media en politiek – het thema van seksueel misbruik vrijwel volledig afwezig is.

De zaak Finkensieper

De veroordeling van psychiater H.O.Th. Finkensieper, behandelend geneesheer/directeur van de Heldring-stichting in 1990, wegens seksueel misbruik van minderjarige meisjes, geldt als de eerste grote zedenzaak in Nederland rond een jeugdpsychiatrische instelling. De zaak is ook aangemerkt als een van de grote voorbeelden van een falende inspectie (Konijn, 1991). Al begin jaren tachtig ontving het ministerie van Justitie een anonieme klacht over vermeend seksueel misbruik van twee meisjes door Finkensieper, een klacht die werd ingebracht via de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling, die in 1982 was opgericht uit onvrede met de tekortschietende hulpverlening aan slachtoffers van seksueel kindermisbruik. De toenmalige hoofdinspecteur voor de Jeugdhulpverlening, H. Dijk, onderzocht samen met een collega de klacht. In zijn in 1990 gepubliceerde herinneringen, *Voetangels en klemmen*, schreef hij dat zij de indieners van de klacht hadden laten weten ‘dat wij anonieme klachten onmogelijk konden behandelen, omdat er in een dergelijk geval direct een aanklacht wegens smaad te verwachten zou zijn geweest’. Daarom waren zij ‘zonder steekhoudend materiaal’ teruggekeerd van hun gesprek in Nijmegen met de Vereniging (Dijk, 1990, p. 42; Konijn, 1991, p. 18). Over dit optreden velde onderzoekster Carolien Konijn later het oordeel van een falende inspectie:

‘De aangehoorde klacht is geen aanleiding voor verder onderzoek. Belemmering van signalering en melding van kindermishandeling spelen blijkbaar niet alleen

bij groepsleiders [van de Heldring-stichtingen] een rol maar ook bij instanties als de Inspectie.’ (Konijn, 1991, p. 19)

De kwestie rond de late onderkenning van deze misbruikkwestie (pas in 1988 kwam de eerste niet-anonieme verklaring) kent echter een langere geschiedenis. Er waren al eerder problemen, zij het niet direct gelieerd aan mogelijk misbruik, en deze problemen waren al vroegtijdig op het hoogste niveau bekend. Op 8, 9 en 10 mei 1973 bezochten twee inspecteurs van de Inspectie Particuliere Inrichtingen van het ministerie van Justitie, mevrouw drs. M.A.A.L. Njiokiktjien en de heer drs. W.J. Lucieer, de Heldring-stichtingen. Ze voerden gesprekken met de algemeen-directeur, M. Meijer, de zenuwarts H.O.Th. Finkensieper, het hoofd van de Z.M.O.K.-school, de heer Arnoldussen, de psychologen drs. de Miranda en mejuffrouw drs. de Jong, het hoofd van het therapiecentrum De Appel, mejuffrouw Jansen, de verzamelde hoofdleiding en de economisch-adjunct-directeur, de heer Verburg.¹⁸⁶ Men woonde drie besprekingen bij en deed mee met het groepsleven in een van de groepen van De Leygraaf, een van de afdelingen van de Heldring-stichtingen. De inspecteurs hadden volgens eigen zeggen ‘overal toegang, de ontvangst was zakelijk maar zeker niet onhartelijk’ (Rapport over de Heldring-stichtingen, 1973, p. 1). Of ook zonder aanwezigheid van personeel met pupillen is gesproken blijft onduidelijk.

Na afloop van hun bezoek schreven ze een uitgebreid en gedegen rapport. Het bevat, ondanks de opbouwende toon, menig kritische opmerking. Deze spitsen zich toe op personeel en behandeling. Op deze meisjesinstelling is de laatste tijd ‘veel [de inspecteurs bedoelen: te veel JJHD] mannelijke groepsleiding’. Meisjes klaagden tegenover de inspectie dat er ‘gedurende een heel dagprogramma dikwijls alleen mannelijke leiding aanwezig [kon] zijn’. De inspecteurs zouden dit graag anders zien (Rapport over de Heldring-stichtingen, 1973, p. 41, 18). Dat graag anders zien gold ook iets anders: de verhouding tussen orthopedagogiek en psychiatrie. Tijdens hun bezoek vernamen de inspecteurs dat men, na het vertrek van Ter Horst, de orthopedagoog die de vernieuwing van de Heldring-stichtingen in de richting van een orthopedagogische

¹⁸⁶ Dezelfde personen behoorden ook tot de geïnterviewden tijdens het onderzoek, drie jaar later, door de commissie-Dijkhuis (zie verderop), van wie trouwens een van de inspecteurs, W.L. Lucieer, ook deel uitmaakte.

instelling had opgezet (en over wie meer in hoofdstuk 4), ‘pedagogische leiding vanuit de directie [miste]’. Daarom wilde men nu ‘via de hoofden gesteund door de staf het pedagogische beleid herstellen in weerwoord op de grote psychiatrische inbreng’ (Rapport over de Heldring-stichtingen, 1973, p. 16). De inspectie schaarde zich onomwonden achter deze wens van het personeel, een wens die, zoals we eerder zagen, in datzelfde jaar ook luid werd verkondigd in het Beleidsorgaan van de Heldring-stichting. Volgens de inspecteurs was in 1971 ‘de grote inbreng van de pedagoog Ter Horst goed te constateren’. Maar de man die had gezorgd voor de uitgroei van de Heldring-stichtingen ‘tot een modern behandelingshuis’ was vertrokken naar Leiden om daar hoogleraar te worden. Hij was ‘opgevolgd door de zenuwarts Finkensieper’. Door deze toegenomen medische inbreng bestond het risico, ‘reeds onderkend in de inrichting, dat de pedagogiek in de knel [kwam]’. Dat kwam volgens de inspectie niet alleen door die toegenomen medische inbreng zelf, maar ook door de persoonlijkheid van de psychiater.¹⁸⁷ De ‘huidige pedagogische inbreng kon niet op tegen de dominerende kracht als die van dokter Finkensieper’, die tevens lid was van de directie. Volgens de inspecteurs dreigde ‘de paedagogische staf [...] derhalve aan het kortste eind te trekken’. Ze concludeerden dat hoewel ‘de Heldring-stichtingen [...] een goed behandelingshuis [was], met een vrij constante wetenschappelijke-staf-begeleiding’, de ‘inbreng van de zenuwarts, de heer Finkensieper, [...] thans nog te groot [is]’. Ook was er veel verloop onder het groepspersoneel. De inrichting onderkende volgens de inspectie beide problemen en zou werken aan oplossingen (Rapport over de Heldring-stichtingen, 1973, p. 37).

Dat deed de inrichting echter niet. In een terugblik van het bestuur op het bezoek van de inspectie leek het wel alsof er een ander rapport op tafel lag. Men was tevreden over het bezoek. Zij zagen inspectie niet zozeer als toezicht maar eerder als een manier om goede afspraken met de overheid te maken. De inspecteurs waren volgens het bestuur op hun verzoek gekomen, ‘als vervolg op een schrijven van de Heldring-stichtingen om aanvulling in bepaalde sectoren van het werk en het maken van beleidsafspraken ten aanzien van bijvoorbeeld de jeugdpsychiatrische kliniek’ De sfeer

¹⁸⁷ Uit een personeelsoverzicht in het inspectierapport blijkt ook dat Finkensieper met *f* 6795 tegenover de ervaren Ter Horst met *f* 4465 verreweg het meeste verdiende.

was plezierig, er ontstond ‘iets meer begrip voor onze werksituatie’ en de inspectie kon werken op basis van ‘volledige en niet-geënceneerde openheid’. De twee door de inspectie genoemde kernproblemen, namelijk de zwakke positie van de orthopedagogiek en de dominantie van de psychiatrie en de psychiater, werden niet genoemd. Voor het bestuur waren dat namelijk geen problemen, maar het gevolg van een enkele jaren eerder bewust gekozen strategische koerswijziging (Bestuursvergadering van 25 mei 1973).

Daarvoor gaan we even terug naar het einde van de jaren zestig. Toen, met de crisis in de kindbescherming en het bijna verdwijnen van de categorie ongehuwde jonge moeders – traditioneel een belangrijke doelgroep voor de Heldring-stichtingen, als gevolg van de introductie van de anticonceptiepil – sloeg men in de vlucht om zelfstandig te blijven een andere koers in. Men wilde een topinstituut worden, aanvankelijk in orthopedagogische richting, met de aanstelling van W. Ter Horst, die in 1970 promoveerde op een proefschrift onder de titel *Ontwarring en ordening over de Heldring-stichtingen* (vgl. Jaarverslag 1965). Met de benoeming van Finkensieper tot parttime kinder- en jeugdpsychiater in 1966 werd de koers verbreed tot een multidisciplinaire, ortho-psychiatrische. In 1971 werd de orthopedagogische benadering naar de achtergrond geschoven met het vertrek van Ter Horst en de benoeming van Finkensieper tot zijn opvolger. Het bestuur beseftte dat ‘het geheel in de Heldring-stichtingen niet strikt orthopedagogisch [kon] blijven.’¹⁸⁸ Het bestuur voelde veel voor de ‘nieuwe “tak” jeugdpsychiatrie’ en steunde de benoeming van Finkensieper voluit. De nieuwe directeur ging in het huis van de voormalige directeur wonen.¹⁸⁹ De nieuwe directeur, die als specialist gehonoreerd wilde worden en dus meer moest verdienen dan de relatief goedkope orthopedagoog Ter Horst, was vanaf het begin helder over de inhoudelijke koerswijziging. Zijn optreden zou ‘een zekere vermedicering van de zaak’ betekenen. Daarmee doelde hij ‘op het aantrekken van een stuk echte psychiatrie naast

¹⁸⁸ Uit stukken bij de notulen van de bestuursvergadering van 31 mei 1990, in verband met een mogelijke schadeloosstelling in verband met de affaire-Finkensieper gemaakt voor het ministerie van Justitie blijkt dat Finkensieper vanaf 1-12-1965 voor twee dagen als psychiater werkzaam was bij de VHS als justitie-internaat en per 1-1-1974 in dienst kwam bij de Stichting Jeugdpsychiatrisch Centrum De Lingewal, per 1.1.1988 door een organisatieverandering omgezet in een dienstverband met de Gelderse Stichting Kinder- en Jeugdpsychiatrie, en wel tot 1-2-1989.

¹⁸⁹ Ter Horst bleef in Zetten wonen op grond die hij van de OGH in erfpacht kreeg. Hij bleef ook enige uren per week orthopedagogisch werken voor de OGH.

de randpsychiatrie’, iets dat niet ‘onder de Kinderbescherming’ maar onder de AWBZ zou vallen. Het bestuur steunde deze koerswijziging, en wel om twee redenen: ten eerste betaalde de AWBZ meer dan Justitie¹⁹⁰, ten tweede liep het aantal justitiële plaatsingen dramatisch terug – een landelijke ontwikkeling – waardoor de OGH vrijwel zeker haar deuren had moeten sluiten zonder deze koerswijziging richting psychiatrie. Ter Horst zag dit, in tegenstelling tot het bestuur, niet als een koerswijziging maar als een ‘ombuiging’, die ‘reeds bezig’ was. Finkensieper daarentegen zag het als een nieuw begin. OGH ging drastisch veranderen en hij moest dat proces leiden. Hij wilde ‘niet alleen maar therapeutisch [...] werken, maar ook iets met het beleid te maken [...] hebben’. Daartoe moest “een heel stuk werk van de heer Ter Horst naar Finkensieper” gaan. Hoewel een van de bestuursleden zich afvroeg of hij wel geschikt was voor een directeursfunctie kreeg hij deze toch (Bestuursvergadering 19 april 1971).

Het bestuur nam het besluit bewust. Dat de ‘fulltime aanstelling van drs. Finkensieper een duidelijke verzwaring in de pathologie van de aangeboden kinderen’ zou betekenen was een ‘richting [...] die we bewust hebben gekozen’. Men overwoog zelfs in onderhandelingen met Justitie over de jeugdpsychiatrische kliniek om de band met Justitie te verbreken (Buitengewone Bestuursvergadering 30 november 1972). Gezien een landelijke overcapaciteit van inrichtingsplaatsen was uitbreiding van jeugdpsychiatrie met daarbij AWBZ-financiering een overlevingsstrategie. Het water stond de OGH aan de lippen en het ‘eerste half jaar voor 1973 was voor de Heldringstichtingen financieel gezien een dieptepunt’. Men ging uit van vermindering van de ‘capaciteit van de afdeling kinderbescherming’ en begreep dat men meer en meer afhankelijk zou worden van de kinderpsychiatrie en dus van Finkensieper. Zijn positie was daarom al vanaf het begin sterk (Bestuursvergadering 21 augustus 1973).¹⁹¹

Het probleem van de inspectie in 1973 – dominantie van de jeugdpsychiatrie en van de jeugdpsychiater – was dus in het geheel geen probleem voor het bestuur, het was een enkele jaren eerder bewust ingeslagen koers. Het bestuur was vooral geïnteresseerd

¹⁹⁰ Mededeling in interview met oud-medewerker van de OGH.

¹⁹¹ Daarom richtte men een ‘aparte stichting [...] voor de jeugdpsychiatrische afdeling’ op met voorlopig hetzelfde bestuur als de Vereniging de Heldringstichtingen. Het werd de Stichting Jeugdpsychiatrisch Centrum De Lingewal – Finkensieper had de stukken reeds opgesteld. Men hoopte op positief advies van de ziekenfondsraad en ging overleggen met het ministerie van Volksgezondheid. Ook Justitie moest overigens deze nieuwe afdeling erkennen (Bestuursvergadering 21 augustus 1973).

in het positieve advies voor vervolgfianciering. Het inspectierapport was de voorbereiding op een goedkeuringsbeschikking met aantallen te subsidiëren plaatsen voor de verschillende afdelingen. (Rapport over de Heldring-stichtingen, 1973, p. 38).

Er zijn geen aanwijzingen dat het ministerie van Justitie alsnog druk uitoefende op het bestuur om serieus naar de inhoudelijke kritiek van de Inspectie te kijken. Maar de tevredenheid van het bestuur was voorbarig: de door de inspectie genoemde kernproblemen verdwenen niet door ze te negeren. Eén jaar later al, in 1974, moest het bestuur overleg voeren met staatssecretaris Zeevalking van Justitie over een in te stellen onderzoekscommissie. De OGH stond met de rug tegen de muur. Ze was het middelpunt geworden van de kritiek op de kindbescherming. Op 17 mei 1974 ontketende de Belangenvereniging Minderjarigen (BM) een actie tegen de Heldring-stichtingen in Zetten door middel van de publicatie van het *Zwartboek Zetten-Zat-Gezeten* en een poging zich toegang tot de pupillen te verschaffen. In het zwartboek werd gesproken over machtsmisbruik, platspuiten en isolatie en werd gewezen naar de psychiater, Finkensieper, als de belichaming van deze nieuwe koers. Het *Zwartboek* bevatte overigens geen verwijzingen naar seksueel misbruik. De BM eiste één maal per veertien dagen ‘met de meisjes in de groepen te praten zonder leiding’. Haar ‘vorm van sociale Aktie binnen het kader van de Heldring-stichtingen’ accepteerde de OGH niet, maar zij stond met de rug tegen de muur. De BM had de publiciteit mee, de OGH tegen.¹⁹² In de pers werd uitsluitend negatief over de OGH geschreven. Ook tv-uitzendingen, zoals van de Ombudsman waren negatief ten aanzien van de OGH (zie verder par. 6.4.) (*Nota voor Bestuur en Beleidsorgaan m.b.t. kwestie anti-publiciteit Heldring-stichtingen dd. 27-08-1974, Beleidsorgaan 30-08-1974*). De acties van de BM vormden voor de minister van Justitie aanleiding tot de instelling in januari 1975 van de commissie-Dijkhuis, die een onderzoek moest instellen naar het pedagogisch en

¹⁹² Eind jaren zeventig gooide de OGH het toch op een akkoordje met de BM, die toen al een hele geschiedenis van bezettingen en zwartboeken achter de rug had en in de jaren zeventig uit was op de uiteindelijke afschaffing van opvoedingsinternaten. Haar acties rechtvaardigde ze vanuit de rechten van de pupillen. De overeenkomst tussen de OGH en de BM kwam mede tot stand omdat diverse personeelsleden wel wat zagen in de kritiek van de BM. Deze op haar beurt werd trouwens minder radicaal en liet zich langzaam maar zeker in het systeem opnemen. Midden jaren tachtig namen de acties weer toe en bestonden uit een ‘actie beschadiging jeugdpsychiater-directeur’, uit pamfletten, (opnieuw) een zwartboek en uit het bekladden van de directiewoning (Jaarverslag 1985). OGH probeerde opnieuw door een overeenkomst met de BM de betrekkingen te normaliseren (Jaarverslag 1986).

psychiatrisch beleid bij de Heldring-stichtingen. Het onderzoek zou onder de verantwoordelijkheid komen te staan van het ministerie en van het door de OGH zo vermaledijde WIJN. Haar vertegenwoordiger, dr. P.A. van der Ploeg, werd op eigen verzoek lid van de commissie onder voorzitterschap van prof. dr. J. Dijkhuis. Op verzoek van de OGH werd W.J. Lucieer, in 1973 nog als inspecteur op de OGH, de vertegenwoordiger van Justitie.¹⁹³ In 1975 kwam het rapport uit. Er is geen suggestie van mogelijk misbruik. Het geeft steun aan het door het bestuur ingezette beleid.

Het archief van de commissie, dat in het kader van dit onderzoek is ingezien, geeft een goed beeld van de werkwijze die gevolgd werd om tot het in juni 1976 gepubliceerde rapport te komen. In het archief van de commissie bevinden zich onder meer de gedetailleerde verslagen van de gesprekken die commissieleden met allerlei betrokkenen voerden. Tot die betrokkenen behoorden ook enkele oud-pupillen. Het was tijdens een van die gesprekken dat een oud-pupil aangaf dat zij van een andere, met name genoemde, pupil vernomen had dat Finkensieper met dit meisje seks had gehad en ‘gekke dingen’ deed.¹⁹⁴

Uit de beschikbare informatie komt nergens naar voren dat de onderzoekscommissie met deze informatie iets heeft gedaan en welke afwegingen daarover destijds mogelijk zijn gemaakt. De verslagen van de interviews die de commissie met psychiater Finkensieper voerde, bevatten in ieder geval geen aanwijzingen dat het onderwerp met hem is besproken. De verslagen laten veeleer zien hoe de commissieleden onder de indruk kwamen van de persoonlijkheid Finkensieper. Terwijl zij in het eerste interview met hem nog de indruk kregen dat hij wel erg domineerde, was hun vertrouwen in hem in het tweede interview sterk toegenomen. Ze zagen in de bestuursleden en de andere directieleden weinig bestuurlijke en inhoudelijke kracht, kwaliteiten die bij Finkensieper nu juist sterk aanwezig bleken. In interviews met andere personeelsleden werd hij omschreven als iemand met een zo grote inbreng dat de rest zijn mond dichthield. Er was een chronisch minderwaardigheidscomplex ten

¹⁹³ De commissie bestond verder uit de orthopedagogen prof. dr. J.F.W. Kok en prof. P.A. de Ruyter en de kinderpsychiater dr. M.J. Eijer.

¹⁹⁴ Interview Commissie Helling-stichtingen met [X], 09-06-1975. NL-HaNa. A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 4859. Er was meer dan dat ene interview, vgl. M.C. Timmerman, Overkoepelend beeld, pp. 57-58, in M.C. Timmerman et al., 2012.

opzichte van de directeur-psychiater. Door een van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde (oud-)medewerkers werd hij ‘een soort hopman van de padvindders’ genoemd, die kon enthousiasmeren.¹⁹⁵

De leden van de commissie die met hem spraken, de psycholoog Dijkhuis en de psychiater Eijer, waren merkbaar onder de indruk van hun collega. Het is dus goed mogelijk dat bovengenoemde melding door een oud-pupil volgens de commissie niet op waarheid kon berusten gezien de indruk die de psychiater op hen maakte.¹⁹⁶ Ook in andere stukken blijkt niets van enig vorm van follow-up. Het is niet voorstelbaar dat een dergelijk signaal vandaag de dag geen aanleiding zou zijn geweest voor nader onderzoek. Wellicht is dat een anachronistische opmerking. In ieder geval kan worden geconstateerd dat er dertien jaren verstreken tussen deze eerste indicatie in 1975 van een mogelijk ernstig probleem en het moment in 1988 waarop de kwestie in de openbaarheid kwam met enige jaren later de veroordeling van Finkensieper als eindresultaat.

Jaren tachtig tot heden

Ontwikkelingen binnen het overheidsbeleid en de rol van Inspectie daarbij

Kool (1999) plaatst het begin van het slachtoffergerichte denken in relatie tot seksueel geweld aan het einde van de jaren zestig, waarbij slechts sprake was van particulier initiatief. De tweede periode, tussen 1970 en 1980, karakteriseert zij als het moment waarop de vrouwenhulpverlening op het gebied van seksueel geweld zich begon te ontwikkelen en de overheid enige interesse begon te vertonen. Pas vanaf het begin van de jaren tachtig kwam de bestrijding van seksueel geweld voor het eerst op de beleidsagenda te staan (Kool, 1999). In diezelfde periode vond de al eerder genoemde oprichting van de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling plaats, maar bijvoorbeeld ook die van de Stichting Mannen tegen Seksueel Geweld. Seksueel misbruik van minderjarigen begon geleidelijk aan meer bespreekbaar te worden

¹⁹⁵ Interview met een oud-medewerker van OGH, 14-11-2011.

¹⁹⁶ Interviews Commissie Heldring-stichtingen met Finkensieper, 21-04-1975 en 12-05-1975; interviews met personeelslid, 28-04-1975. NL-HaNa. A-dossiers, 2.09.105, inv.nr. 4859.

(Deetman, 2011, p. 47). Vanaf 1984 begon seksueel geweld stapsgewijs tot het terrein van het overheidsbeleid te behoren. Naast de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid van het ministerie van SZW gingen ook de ministeries van Justitie en (destijds nog) WVC zich met het onderwerp bezighouden. Daarbij lag aanvankelijk het accent vooral op het stimuleren van het ontwikkelen van hulpverleningsmethoden (Stichting Ambulante Fiom et al., 2006, p. 6).

Incest

Een van de onderwerpen die in de jaren tachtig op de agenda kwam te staan was het seksueel misbruik van kinderen binnen het gezin. Begin jaren tachtig gaf de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, A. Kappeyne van de Coppello, opdracht tot een vooronderzoek naar aard, omvang en gevolgen van seksueel misbruik van kinderen in het gezin. De opdracht leidde tot twee publicaties van onderzoekster Nel Draijer, gepubliceerd in 1985 en 1988, die het onderwerp nadrukkelijk op de kaart zetten (Draijer, 1985; Draijer, 1988). Ook andere ontwikkelingen droegen daar aan bij, waarbij het steeds vaker voorkwam dat Inspecties op stel en sprong in actie moesten komen vanwege incidenten die tot grote aandacht van media en politici leidden. In december van het jaar dat Draijer haar hoofdonderzoek publiceerde, brak een mediastorm uit over een groot aantal vermeende ontdekkingen van incest bij pupillen van kinderdagverblijf De Bolderkar in Vlaardingen. Deze ontdekkingen, gebaseerd op getuigenissen van kinderen aan de hand van omstreden tests met anatomische poppen, leidden tot uithuisplaatsingen van diverse kinderen. De zaak leidde tot de instelling van een onderzoekscommissie door de regionaal inspecteur volksgezondheid voor Zuid-Holland op 27 december 1988. Ook de Inspectie Jeugdhulpverlening kwam daarbij in beeld. Het was een van de eerste manifestaties van een proces dat langzaam op gang kwam en waarbij verschillende toezichthouders en inspecteurs vormen van samenwerking beproefden. Toen het rapport gereed was belegden het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en de Inspectie Jeugdhulpverlening gezamenlijk een persconferentie om hun visie op het rapport te geven. Onder meer werd daarbij medegedeeld dat de inspectie de directie van De Bolderkar een aantal aanbevelingen had gedaan met betrekking tot de aanpassing van het beleid inzake diagnostiek en de

hulpverlening bij vermoedens van seksueel misbruik. Er was met de functionarissen van het kinderdagverblijf ‘inmiddels intensief overleg gevoerd’. Verdergaande maatregelen werden ‘niet opportuun’ geacht. Wel werd aangekondigd dat het toezicht op het functioneren van De Bolderkar zou worden geïntensiveerd. De inspectie gaf ook aan dat zij inmiddels gesprekken had gevoerd met diverse beroepsverenigingen van orthopedagogen, psychologen en kinder- en jeugdpsychiaters. Zij waren daarbij om advies gevraagd met betrekking tot een protocol ten behoeve van de diagnostiek en hulpverlening in gevallen waarbij seksueel misbruik werd vermoed.¹⁹⁷ Hoe het geïntensiveerde toezicht werd uitgevoerd kon uit de beschikbare dossiers niet worden opgemaakt.

Ritueel misbruik, 1988-1994

Terwijl de eerste stappen voor het grote incest-onderzoek al waren gezet, diende zich in mei 1987 de kwestie in het Groningse Oude Pekela aan, waarbij tientallen jonge kinderen seksueel misbruikt zouden zijn door onbekenden.¹⁹⁸ De zaak-Oude Pekela is later door onderzoekers wel gekenschetst als een geval van massahysterie met daarin een belangrijke rol voor de media. Het vermeende grootschalige misbruik kreeg aandacht van zowel de nationale als de wereldpers en liep zelfs zo hoog op dat minister van Justitie F. Korthals Altes zich persoonlijk ter plekke op de hoogte ging stellen. Begin 1988 besloot het Openbaar Ministerie het onderzoek bij gebrek aan resultaat stop te zetten. De twee huisartsen die in 1987 als eersten bij een verontruste ouder hadden gesuggereerd dat hun kind mogelijk was misbruikt, namen daar echter geen genoegen mee. Ze traden wederom naar buiten en begonnen een offensief in media en bij politici om zich over de stopzetting van het onderzoek te beklagen. Onder die druk werd het onderzoek heropend maar het moest wederom wegens gebrek aan bewijs in het najaar van 1988 worden gestaakt. Het onderwerp was daarmee echter nog steeds niet weg.

Al in het midden van de jaren tachtig was in de Amerikaanse media grote aandacht ontstaan voor satanisch ritueel misbruik. In 1989 begon de actualiteitenrubriek van de Evangelische Omroep, *Tijdsein*, met wat dat jaar uiteindelijk een serie van vier

¹⁹⁷ Brief hoofdinspecteur Jeugdhulpverlening H. Dijk aan de C.K. den Ridder, IJH-U-9850, 12-06-1989. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 478.

¹⁹⁸ Tenzij anders vermeld is het onderstaande gebaseerd op Beetstra (2004).

reportages over dat thema zou opleveren. In de tweede vervolgzending op 14 juni 1989 werd voor het eerst de suggestie gewekt dat er ook in Oude Pekela sprake zou zijn geweest van satanisch ritueel misbruik. De suggestie werd overgenomen door de beide huisartsen die het idee nationaal en internationaal verder uitventten. Het onderwerp leek vervolgens van de agenda te zijn verdwenen tot begin jaren negentig. In 1991 stelde een gezinsvoogdijvereniging de Afdeling Jeugdbescherming en Reclassering van het ministerie van Justitie en de Geneeskundige Hoofdinspectie Geestelijke Volksgezondheid op de hoogte van een mogelijk geval van satanisch misbruik. Ook bij de inspectie Jeugdhulpverlening begonnen in die tijd meldingen over mogelijk ritueel misbruik binnen te komen van instellingen voor de jeugdhulpverlening. Tot aan augustus 1992 waren er circa elf gevallen gemeld in de provincies Noord-Holland en Utrecht (niet Groningen dus). Op 17 september 1992 rapporteerde de inspectie JHV daarover voor het eerst in een signalement aan de minister van WVC en de staatssecretaris van Justitie (ministerie van Justitie, 1994, pp. 2-3). Het onderwerp had nu de aandacht van diverse inspecties, niet alleen die van JHV, maar ook van de Inspectie Volksgezondheid voor de Geestelijke Volksgezondheid. Ook in deze kwestie kwam het tot samenwerking tussen verschillende inspecties. De inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid had al een gemengde werkgroep samengesteld uit mensen afkomstig uit psychiatrie, onderzoek en inspectie, die zich bezig gingen houden met de diagnostisering en behandeling van dissociatieve stoornissen en meervoudige persoonlijkheidskenmerken (de veronderstelling was dat deze een rol speelden bij de meldingen). Ook waren contacten gelegd met de inspectie JHV. Hoofdinspecteur R. Aalders van deze inspectie nam daarop in december 1992 het initiatief tot een voorstel aan het ministerie van Justitie voor een gezamenlijke bijeenkomst over ritueel misbruik, met als invalshoek ‘de wijze waarop afstemming en samenwerking tijdens de aanmeldings- en onderzoeksfase tot stand kan worden gebracht, vanuit het belang van het kind benaderd’. Daarbij was voor de Inspectie het doel ‘om vooral tot heldere en toetsbare afspraken te komen wellicht vastgelegd in een protocol.’¹⁹⁹

¹⁹⁹ Brief hoofdinspecteur R. Aalders aan D. Brons (ministerie van Justitie), 14-12-1992. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 397.

Om onduidelijke redenen zou het bijna een jaar duren voordat een dergelijke conferentie tot stand kwam – het is niet ondenkbaar dat de moeizame verhouding tussen WVC en Justitie, in casu tussen de PvdA-bewindslieden H. d’Ancona en A. Kosto, daarbij een rol speelde. In de tussentijd was rituele kindermishandeling opnieuw prominent in de media beland. In juni 1993 wijdde de actualiteitenrubriek *Nova* een tweetal uitzendingen aan het onderwerp. In de eerste uitzending kwam – vermoedelijk was dit een van de eerste keren – ook een vertegenwoordiger van de Inspectie Jeugdhulpverlening op de televisie aan het woord over de signalering van de eerste gevallen in 1990 en het aantal bekende gevallen in de jaren daarna. *Nova* sprak met psychologen en een vertegenwoordiger van de politie, maar bracht ook twee slachtoffers met hun verhaal onherkenbaar in beeld. In de vervolguitzending de dag erop zaten onder meer een officier van justitie en de procureur-generaal te Arnhem, mevrouw W. Sorgdrager (de latere minister van Justitie). De *Nova*-uitzendingen leidde tot toenemende belangstelling van andere media. Bij de stichting Korrelatie kwamen daags na de *Nova*-uitzendingen vijfendertig meldingen binnen van rituele kindermishandeling. Daarmee werd zo’n druk opgebouwd dat staatssecretaris van justitie, A. Kosto, op 12 augustus besloot tot de instelling van een Werkgroep Ritueel Misbruik, die tot taak kreeg om de problematiek in kaart te brengen, de problemen bij aangifte van ritueel misbruik te onderzoeken en eventueel voorstellen te formuleren voor nader onderzoek en/of meldingsprocedures (ministerie van Justitie, 1994, p. 4).

Als gevolg van deze hernieuwde aandacht vond opnieuw overleg plaats tussen het departement van WVC, de Inspectie Jeugdhulpverlening en het ministerie van Justitie. Ditmaal kwam het wel tot de conferentie die hoofdinspecteur Aalders een jaar tevoren al had bepleit. Het initiatief lag echter bij de Geneeskundige Inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid (GGIV). De conferentie die op 17 september 1993 plaatsvond leidde tot meer zicht op het verschijnsel en met name op de afstemmings- en samenwerkingsproblematiek tussen hulpverleners en justitie. Ook leidde de conferentie tot het besluit om een landelijk consultatiepunt Ritueel Misbruik op te richten. De GGIV zou met de voorbereidingen daartoe beginnen (Idem, p. 3).

Uiteindelijk bloedde het onderwerp in Nederland dood. De Werkgroep Ritueel Misbruik concludeerde in haar in april 1994 gepubliceerde eindrapport dat het ritueel

misbruik waarschijnlijk niet voorkwam op de wijze zoals in de verhalen van melders werd beschreven. Mogelijk waren de verhalen een vervanging voor andere traumatische gebeurtenissen die de melder had meegemaakt.

Seksueel misbruik door hulpverleners, 1988-heden

Mocht ritueel misbruik achteraf gezien vooral een curieuze oprisping zijn geweest met slechts een beperkte rol van de betrokken Inspecties, dat geldt niet voor het thema van seksueel misbruik door hulpverleners dat eveneens in de tweede helft van de jaren tachtig op de agenda kwam te staan.

Al in 1988 hadden de Hoofdinspecties van de Volksgezondheid en voor de Geestelijke Volksgezondheid een rapport 'Seksueel misbruik door hulpverleners' gepubliceerd. Uit de daaropvolgende inventarisatie bleek dat er tussen 1988 en 1990 ongeveer vijftientig gevallen van seksueel misbruik per jaar werden gemeld en dat de structurele aandacht verbetering behoefde. Op grond hiervan deed de Hoofdinspectie een aantal aanbevelingen aan de gezondheidszorginstellingen om maatregelen te treffen ter preventie van seksueel misbruik door hulpverleners (Van Dijk et al., 1995, p. 15). Begin 1991 zouden onderzoekers van WVC naar aanleiding daarvan aanbevelen om dit eveneens te doen ten aanzien van instellingen voor de jeugdhulpverlening (ministerie van WVC, 1991).

Kort daarvoor, in december 1990, publiceerde het kabinet de Beleidsbrief Bestrijding Kindermishandeling. Meteen daaropvolgend startte het WVC-werkprogramma 'Bestrijding Seksueel Geweld' dat tussen 1991 en 1995 liep. Hoewel in dat werkprogramma de Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdhulpverlening niet expliciet werden genoemd, kwamen hun activiteiten in de tussenrapportage over het werkprogramma in 1993 wel aan bod (Van Dijk et al., 1995, p. 14). Een van de uitwerkingen daarvan was de opdracht aan de Inspectie Jeugdhulpverlening om een inventarisatie uit te voeren van de manier waarop uitvoerders in de jeugdhulpverlening gestalte gaven aan de preventie van seksueel misbruik door hulpverleners. Bovendien moest de Inspectie onderzoek doen naar de mate waarin dergelijk misbruik zich voordeed. Ten aanzien van dat laatste werd droog geconstateerd dat seksueel misbruik door hulpverleners in de jeugdhulpverlening

inderdaad voorkwam. De uitgevoerde inventarisatie wees uit dat er over een periode van drie jaar (1988-1990) drieënveertig meldingen waren gedaan bij de driehonderdveertien instellingen die op de inventarisatie hadden gereageerd. Daarbij bleek ook dat het aantal meldingen bij residentiële instellingen significant hoger was dan bij overige instellingen. De Inspectie constateerde eveneens dat het merendeel van de uitvoerders geen schriftelijk beleid en handelingsprotocollen kende met betrekking tot seksueel misbruik door hulpverleners. In de toezichtsbezoeken die de Inspectie in 1992 hield werden de uitvoerders daarom aangemoedigd om serieus werk te maken van zowel preventief als reactief beleid. In 1993 constateerde de Inspectie echter dat er sprake was van ‘een zeer bescheiden toename van bij uitvoerders schriftelijk vastgesteld beleid over seksueel misbruik door hulpverleners’. Slechts 10% beschikte over dergelijk beleid terwijl bij 23% daartoe het voornemen bestond.²⁰⁰ Zelf hield de Inspectie in oktober 1991 een interne studiedag met het oog op het ‘landelijk thema Beleid ten aanzien van Seksueel Misbruik door Hulpverleners’, met als tweeledig doel het ‘inhoudelijk toerusten van de inspecteurs op dit thema, alsmede het scheppen van voorwaarden voor een zo eenduidig mogelijke werkwijze bij de uitvoering van dit landelijk thematisch toezicht’.²⁰¹ In totaal zou de Inspectie de eerste helft van de jaren negentig drie inventarisatie-onderzoeken verrichten (Van Dijk et al., 1995, p. 18).

De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (JHJVB), zoals de naam sinds de reorganisatie in 1993 luidde, startte over het thema eveneens een periodiek overleg met de VOG (Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector). In oktober 1994 sprak men daarbij onder meer over de aanpassing van het door de VOG opgestelde model-protocol ‘Seksueel misbruik van cliënten door hulpverleners in de jeugdhulpverlening’. De Inspectie suggereerde daarbij onder meer om in het protocol het doen van aangifte op te nemen en hoe met de media om te gaan.²⁰² Het onderwerp kreeg rond die tijd nog meer gewicht doordat ook de Raad

²⁰⁰ ‘Bijdrage Inspectie Jeugdhulpverlening aan onderdeel 3.4 van de ontwerp-Tussenrapportage Bestrijding Seksueel Geweld’, bijlage bij brief hoofdinspecteur R. Aalders aan directeur DGVD/HGZ/GGB, N. Oudendijk, 18-06-1993. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 559.

²⁰¹ Inspectie Jeugdhulpverlening, ‘Landelijk Thema. Beleid ten aanzien van Seksueel Misbruik door Hulpverleners’(Rijswijk, mei 1993), p. 4. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 559.

²⁰² Verwijzing in brief Hoofdinspecteur JHVJB R. Aalders aan VOG, 09-11-1994. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 397.

voor het Jeugdbeleid in een open brief aandacht vroeg voor het probleem van mishandeling en seksueel misbruik van jeugdigen door hulpverleners. Staatssecretaris E. Terpstra liet in antwoord daarop weten dat voor het onderwerp de laatste jaren al veel aandacht was geweest en dat het tevens een belangrijk aandachtspunt vormde voor de Inspectie: ‘In het kader van hun toetsende taak kan de toepassing van protocollen als onderdeel van kwaliteitsbeleid van instellingen aan de orde komen. Zo kan er voortdurend een vinger aan de pols worden gehouden ten aanzien van de stand van zaken op dit terrein.’²⁰³

Zowel de Geneeskundige Hoofdinspecties als de Inspectie Jeugdhulpverlening werkten daarbij onder meer op basis van een handleiding die was samengesteld door de Commissie Seksueel Misbruik Jeugdigen en die betrekking had op de wijze van handelen bij vermoedens van actueel seksueel misbruik van jeugdigen. Daarbij richtten de Inspecties zich specifiek op het misbruik door hulpverleners (Van Dijk et al., 1995, p. 14).

Het ‘vinger aan de pols’ houden strekte zich in de nieuwe opzet van de Inspectie inmiddels ook uit tot justitiële jeugdinrichtingen (de zogenaamde JJI’s). In 1995 rapporteerde de Inspectie over de aanwezigheid van beleid inzake seksueel misbruik van hulpverleners bij de JJI’s, waar als gevolg van de werkzaamheden van de inspectie inmiddels ook een modelprotocol tot stand was gekomen. Maar verder schoten de JJI’s vooralsnog tekort. Minister Sorgdrager van Justitie kreeg dan ook het advies om, mede gezien de kwetsbaarheid van de JJI’s in het licht van recente media-aandacht, met spoed reactief en preventief beleid te ontwikkelen, ‘schriftelijk vastgelegd, planmatig geïmplementeerd en geëvalueerd’. De Inspectie zou daartoe, ook hier, de vinger aan de pols houden.²⁰⁴

Het benadrukken van de kant van de Inspecties van protocollering en de noodzaak tot het ontwikkelen en vastleggen van beleid tegen seksueel misbruik door hulpverleners bleef ook de daaropvolgende jaren een thema, tot op heden toe. Hetzelfde gold voor pogingen om op dat punt meer eenheid te krijgen in het beleid van de diverse

²⁰³ Brief E. Terpstra aan de Raad voor het Jeugdbeleid, 13-12-1994. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 387.

²⁰⁴ Hoofdinspecteur R. Aalders aan minister van Justitie W. Sorgdrager, 05-04-1995. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 397.

departementen. Zo onderstreepte hoofdinspecteur JHVJB Aalders in 1996 naar aanleiding van misbruikgevallen in het onderwijs herhaaldelijk bij de betrokken bewindslieden de wens ‘dat voor het brede terrein van jeugdzorg en onderwijs een gelijke benadering zal gelden’.²⁰⁵ Later dat jaar kwam het tot de instelling van een gezamenlijke werkgroep met vertegenwoordigers van de inspecties van JHVJB, gezondheidszorg en onderwijs plus ambtenaren van de betrokken departementen.

De nadruk bij de Inspecties op beleidsvorming en protocollering kon wel betekenen dat men bij de confrontatie met concrete kwesties niet altijd goed optrad en dat bleek dat men op dat punt ook zelf de zaak nog niet op orde had. Bij de evaluatie van het VWS-beleid over seksueel misbruik in 1995 was ten aanzien van de Inspectie voor de Gezondheidszorg al geconstateerd dat seksueel misbruik door hulpverleners op dat moment geen prioriteit had als thema (Van Dijk et al., 1995, p. 16). Het is niet duidelijk of in dat licht het oordeel ‘onbehoorlijk’ moet worden gezien dat de Nationale Ombudsman in 2001 uitsprak over de handelwijze van de Inspectie voor de Gezondheidszorg bij de afhandeling van een klacht in een instelling voor geestelijke gezondheidszorg. De Inspectie had na het ontvangen van een klacht er voor gekozen om eerst het eigen onderzoek van de instelling af te wachten in plaats van meteen zelf onderzoek te doen. Uit de tekst van de uitspraak van de Ombudsman meende men aanvankelijk af te kunnen lezen dat deze van mening was dat de Inspectie in alle gevallen van seksueel misbruik zelf onderzoek zou dienen te verrichten. In nader overleg met de Ombudsman bleek dat niet het geval te zijn, maar bleek het wel gewenst dat de Inspectie duidelijk kon maken wat in dat soort gevallen het beleid was en dat ook schriftelijk vast te leggen. De Ombudsman kon dan in soortgelijke gevallen nagaan of de Inspectie het door haar zelf vastgestelde beleid had gevolgd (Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2002, p. 154).

Ook de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming ontkwam niet aan kritiek, zij het dat deze zich uitstreckte over het gehele inspectiewerk en niet alleen met betrekking tot het thema van seksueel misbruik door hulpverleners. Eveneens in 2001 velde de Algemene Rekenkamer een hard oordeel over de tekortkomingen bij deze

²⁰⁵ Brief H. Aalders aan staatssecretaris Schmitz van Justitie, 08-03-1996. Archief Inspectie Jeugdzorg, doss. 286.

Inspectie, die de aanleiding zouden vormen tot een grondige reorganisatie. Een onderzoek naar de mate waarin GGZ-instellingen specifiek beleid voerden ten behoeve van het signaleren en behandelen van seksueel geweld, liet in 2002 zien ‘dat in de praktijk weinig gehoor [werd] gegeven aan de aansporingen van VWS’. De kwaliteitscriteria waren over het algemeen wel bekend, maar werden slechts beperkt gebruikt: ‘De Inspectie en de zorgkantoren laten weten goede hulpverlening na seksueel geweld wel een belangrijk onderwerp te vinden, maar ze houden in de praktijk nauwelijks toezicht hierop.’ (Stichting Ambulante Fiom, 2006, pp. 6-7)

Niet toevallig was 2002 ook het jaar waarin de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, inmiddels de Inspectie Jeugdzorg genaamd, een nieuwe start maakte. De wijze van toezichtuitoefening werd geleidelijk aan omgebogen naar een risicogestuurde aanpak. Deze structurele veranderingen betekenden echter niet dat de werkzaamheden van de Inspectie zich in een maatschappelijk vacuüm voltrokken. Net als de voorgaande decennia werd op de Inspectie ook een beroep gedaan bij actuele crises. In de nieuwe opzet ging de Inspectie zich daarbij ook nadrukkelijker manifesteren terwijl tegelijkertijd ook de samenwerking met andere inspecties structureel gestalte kreeg. Een van die crises op het gebied van seksueel misbruik door hulpverleners kwam in 2005 -2006 naar voren als gevolg van *Netwerk*-uitzendingen over zedenproblematiek bij de justitiële jeugdinrichting Harreveld. Daarbij werden onder meer beschuldigingen geuit over seksuele relaties die een mentrix zou hebben onderhouden met een drietal jongens. Ook zouden pupillen incidenteel seksuele relaties met elkaar aangaan. Harreveld was aangewezen als landelijk specialist voor jeugdige zedendelinquenten. De uitzending van *Netwerk* in mei 2006 leidde tot Kamervragen van de SP. Op 23 mei 2006 stapte de directeur van Harreveld op. Het was de dag waarop de Inspectie Jeugdzorg haar rapport over de instelling naar buiten bracht. Hoofdinspecteur J. de Vries gaf persoonlijk in *Netwerk* een toelichting op het rapport, dat voor minister Donner aanleiding vormde om een grootschalig onderzoek aan te kondigen naar eventuele incidenten in andere jeugdinrichtingen. Tevens gold nu per 1 juli 2006 dat vanaf dat moment de justitiële jeugdinrichtingen calamiteiten zouden melden aan de Inspectie Jeugdzorg, waarbij men overigens aansloot op afspraken die al in 2004 waren gemaakt (Inspectie Jeugdzorg, 2008, p. 21).

Nog in 2006 werd gestart met het aangekondigde onderzoek bij alle provinciale en landelijk werkende residentiële instellingen, dat in de jaren erna nog tot vervolgonderzoeken zou leiden. De kwaliteit van het beleid bleek erg te variëren en vormde in 2007 voor de Inspectie aanleiding om de instellingen en provincies (die sinds een verandering van het stelsel van toezicht nu verantwoordelijkheid droegen) aanbevelingen te doen ter verbetering. In september 2007 vond tevens de publicatie plaats van het onderzoek van de gezamenlijke Inspecties van Jeugdzorg, Onderwijs, Gezondheidszorg en Sanctietoepassing (van het ministerie van Justitie) naar ‘Veiligheid binnen Harreveld’, uitgesplitst naar de verschillende locaties die van Harreveld onderdeel uitmaakten. Geconcludeerd werd dat er sprake was van ernstige risico’s die vooral betrekking hadden op de aanwezigheid van zedendelinquenten en seksueel contact tussen jongeren onderling. Naar aanleiding daarvan definieerden de Inspecties de criteria voor een veilig leef-, behandel en werkklimaat. Eén daarvan luidde dat het personeel geen gevaar moest vormen voor de jongeren ‘in termen van verbaal, fysiek en/of seksueel grensoverschrijdend gedrag’ (Gezamenlijke Inspecties, p. 27).

6.4 Kennis van toezicht op de werkvloer: informanten anno 2011

Via de survey is aan de informanten gevraagd naar het externe toezicht, het interne toezicht en het aanwezige beleid. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen preventief beleid, beleid in de vorm van schriftelijk vastgelegde regels, voorschriften en protocollen, aanstellingsbeleid, en personeelsbeleid. Zowel bij toezicht als bij beleid is de informanten gevraagd te kijken wanneer het huidige beleid en het huidige toezicht is begonnen, en of en wanneer het is veranderd.

Extern toezicht op de organisatie

Van het totale aantal respondenten vulde 89,0 % (315) deze vraag over extern toezicht in. Van hen was 33,6% van mening dat het extern toezicht bestond uit de directie c.q. het bestuur van de instelling. Bijna een derde (31,1%) van de respondenten meldde dat ze niet wisten waaruit het externe toezicht bestond. Hierbij moet worden aangetekend

dat iedereen wel kennis had van het bestaan van de Inspectie Jeugdzorg als externe toezichthouder. De antwoorden gingen dus over toezicht naast deze externe inspectie. Bij de vraag naar ander toezicht werd vooral antwoord gegeven door professionals uit de management- en bestuurslaag. Zij wezen op interne en/of externe audits (13%). Andere genoemde vormen van extern toezicht waren de HKZ (Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector) en Bureau Jeugdzorg, de aanwezigheid van een interne of externe vertrouwenspersoon, commissies (niet-gespecificeerd), de Raad van Toezicht, het Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) of niet nader gespecificeerde Inspecties. Eén afdelingsmanager die al zo'n 26 jaar werkzaam is noemde als externe toezichthouders de kinderrechter, de gezinsvoogdij, de cliëntenraad/ouderraad en de Inspectie van het Ministerie.

Extern toezicht vóór 1989

Hoewel de meeste respondenten (87%) de vraag over het externe toezicht vóór 1989 (ofwel voorafgaand aan de oprichting van de Inspectie Jeugdzorg) invulden wisten zowel managers en bestuurders (65,5%) als praktijkmedewerkers (75,4%) meestal niet hoe het externe toezicht voor 1989 geregeld was. Ook de helft van de zestig respondenten die al in de periode vóór 1989 werkzaam waren bij de organisatie was onbekend met de aanwezigheid van extern toezicht vanuit het ministerie van Justitie in die periode. Volgens 31,7% werd het externe toezicht vóór 1989 uitgevoerd door de gezinsvoogdij, volgens 26% werd het uitgevoerd door de kinderrechter, terwijl 8,4% het bestuur noemde.²⁰⁶

Intern toezicht binnen de organisatie

Van de driehonderdvierenvijftig respondenten gaf 86,2% antwoord op de vraag over het aanwezige interne toezicht binnen de instelling. Ruim de helft van hen, tweehonderdzeven informanten (56,8%) vulde in dat er intern toezicht aanwezig was

²⁰⁶ Andere genoemde vormen van extern toezicht voor 1989 waren de Commissie of Raad van Toezicht, vermoedelijk voogd of toezienend voogd, Inspectie van het ministerie, de klachtencommissie, het Landelijk Koepel WIJN, de begeleidingscommissie van de provincie, de Raad van de Kinderbescherming en de Cliëntenraad of Ouderraad.

binnen de vestiging, terwijl iets meer dan een kwart meldde daarmee onbekend te zijn. Soorten intern toezicht waren vooral de directie/management/leidinggevende/regiomanager (20,6%) en deskundigen zoals vertrouwenspersonen, gedragsdeskundigen, behandelcoördinatoren en een aandachtfunctionaris (13%). Wanneer het bestuur als interne toezichthouder werd genoemd verwees men naar een lid van de directie of het management (18,9%); naar beleidsmatig documenten (11,3%) zoals protocollen, incidentenprocedures, evaluaties, kwaliteitsmanagement of een veiligheidsbarometer; en naar interne en/of externe audits (8,5%). Onder de categorie ‘anders’ werd verwezen naar bijvoorbeeld casuïstiekbesprekingen met een gedragswetenschapper en/of werkbegeleider (1,4%) of naar jaarlijks dossier- of tevredenheidsonderzoek (1,4%) (zie verder Bijlage 2.4).

Er werd ook gevraagd hoelang het genoemde interne toezicht al bestond binnen de instelling. Ruim de helft, 53,4%, wist dat niet – bij praktijkwerkers honderdtwintig respondenten ofwel 62,8%, bij bestuursleden zeventig ofwel met 42,9% een stuk lager, maar het lag ook voor de hand dat bestuursleden beter op de hoogte waren van deze toezichtregelingen. Een aantal van honderdeen informanten (28,5%) noemde een jaartal, uiteenlopend van 1948 tot 2010. Dat eerste jaartal werd ingevuld door een sectormanager Hulpverlening en Thuiszorg die bijna veertig jaar werkzaam was bij een jeugdzorgorganisatie. Volgens hem was er al intern toezicht in de huidige vorm sinds de oprichting van de organisatie in 1948. Het bestond uit een keten van toezicht met een uitvoerend maatschappelijk werker, een leidinggevende, een sectormanager en een bestuurder. Een andere informant met al vierendertig jaar ervaring bij een organisatie voor Jeugd & Opvoedhulp met een afdeling voor gesloten jeugdzorg meldde dat de ‘toezichtfunctie als onderdeel [van het] takenpakket management sinds jaar en dag’ bestond.

6.5 Toezicht vanuit de samenleving: de jeugdzorg en seksueel misbruik in de media

De vraag naar de mogelijke werking van informeel toezicht op de mate van veiligheid binnen de Jeugdzorg via reacties vanuit de buitenwereld, namelijk door middel van berichten in de landelijke pers, is in dit media-onderzoek toegespitst op gevallen van seksueel misbruik en sluit eveneens aan bij deelvraag 9: Hoe zag het toezicht op de zorg eruit? Via een onderzoek in de landelijke pers wordt gekeken in welke perioden in welke mate en in welke bewoording wordt gerapporteerd over incidenten met betrekking tot seksueel misbruik in de jeugdzorg.

De pers als spreekbuis

De pers is de spreekbuis van de publieke opinie. Maar berichten in de media kunnen de publieke opinie ook beïnvloeden. De manier waarop er in de media verslag wordt gedaan van seksueel misbruik van jeugdigen in instellingen voor jeugdzorg en pleeggezinnen werpt licht op de aandacht die er in het maatschappelijk debat voor het onderwerp is. Incidenten van seksueel misbruik worden zowel op radio en televisie besproken als in landelijke en regionale dag- en weekbladen en in de loop van de onderzochte periode in toenemende mate ook op internet. Uitzendingen op radio en televisie belichten over het algemeen die zaken die ook de geschreven pers hebben gehaald. Mede gezien de beperkte onderzoektijd is bij deze analyse van misbruikincidenten in de media volstaan met een screening van de geschreven pers.

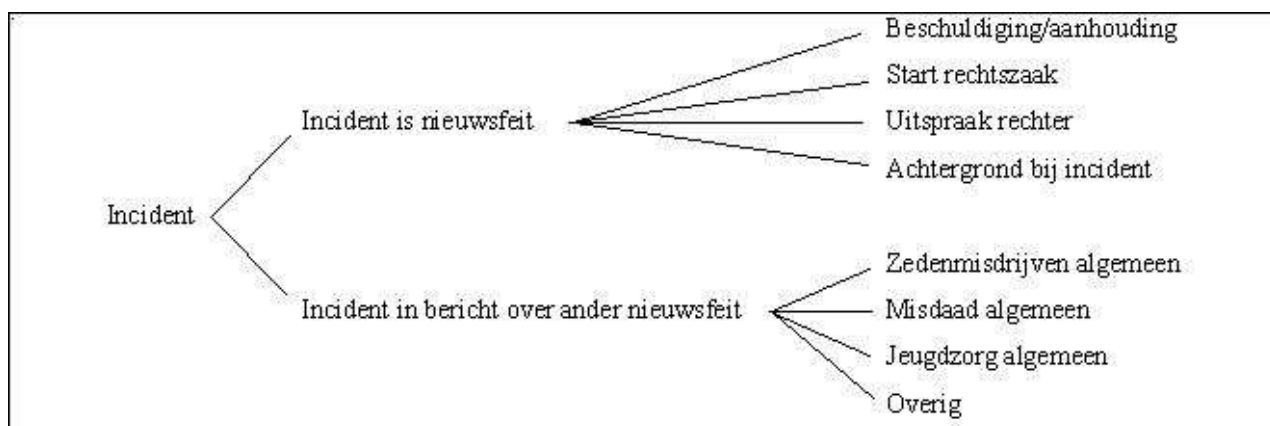
Er is gestreefd naar een spreiding van de signatuur (levensbeschouwelijke kleur en soort publiek). Daarom is gekozen voor het analyseren van de berichtgeving in drie landelijke dagbladen van verschillende kleur en signatuur. Dit zijn *NRC Handelsblad* (voortzetting van de *Nieuwe Rotterdams(ch)e Courant* en het *Handelsblad*; richt zich op een liberaal georiënteerd, intellectueel publiek), *Trouw* (opgericht als orthodox-protestantse verzetskrant, met een grotendeels gereformeerde achterban) en *Het Parool* (opgericht als sociaaldemocratische verzetskrant), mede wegens de verschillende regionale versies die dit dagblad uitbrengt waardoor de krant een nauwe verbinding

heeft met het regionale nieuws. Deze kranten zijn doorzocht via het digitale archief *LexisNexis*.

Geen van de drie landelijke dagbladen beschikt echter over een digitaal archief van de jaargangen voor de jaren negentig. Het handmatig doorzoeken van alle papieren jaargangen van 1945 tot circa 1990 bleek wegens de beschikbare tijd onmogelijk. Daarom is ervoor gekozen een pilot uit te voeren voor de peiljaren 1950, 1965 en 1980. Het doel van deze pilot was in te schatten hoeveel het doorzoeken van alle oude papieren jaargangen zou opleveren. Daarnaast is er een uitgebreide search gedaan in het digitale archief van de *Leeuwarder Courant*, dat wel de hele periode van het onderzoek bestrijkt. Deze krant is weliswaar regionaal georiënteerd, maar heeft de ambitie om het landelijke nieuws te brengen. Op deze manier kon in elk geval voor één dagblad de hele periode doorzocht worden. Voor een uitgebreide methodische verantwoording verwijzen wij naar bijlage 4.

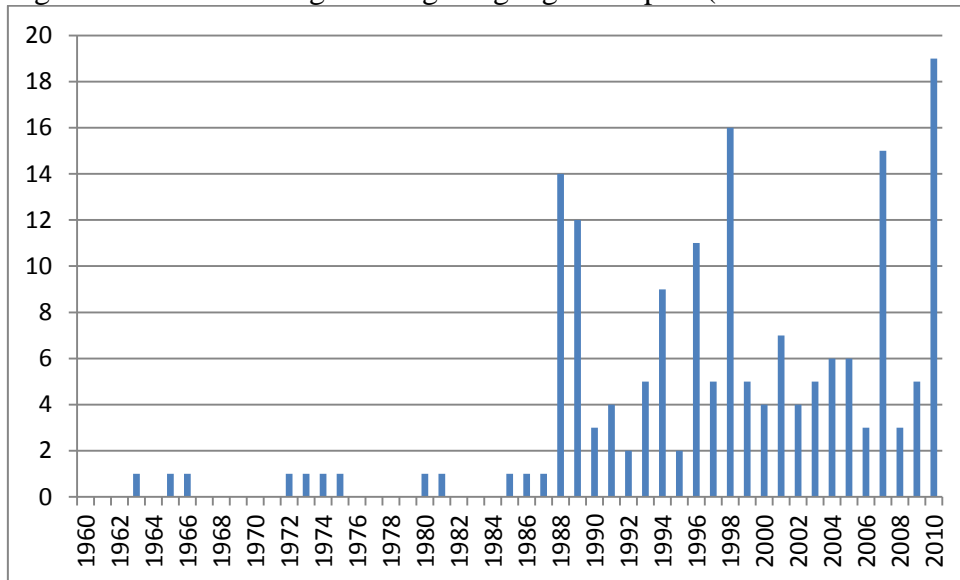
Media-aandacht voor seksueel misbruik van kinderen in jeugdzorginstellingen ontstaat naar aanleiding van een nieuwsfeit. Vaak heeft dit nieuwsfeit direct betrekking op een incident, bijvoorbeeld als er een melding is gedaan van het vermoeden van misbruik, als er personen zijn aangehouden of als een rechtszaak van start gaat. Incidenten van kindermisbruik in de Jeugdzorg worden echter ook regelmatig naar voren gebracht in berichten waarvan de aanleiding een ander nieuwsfeit is. De aanleiding voor de media-aandacht rondom incidenten van seksueel misbruik van kinderen in de Jeugdzorg in de geschreven pers vertoont de onderstaande vertakkingen:

Figuur 44. Aanleiding voor media-aandacht

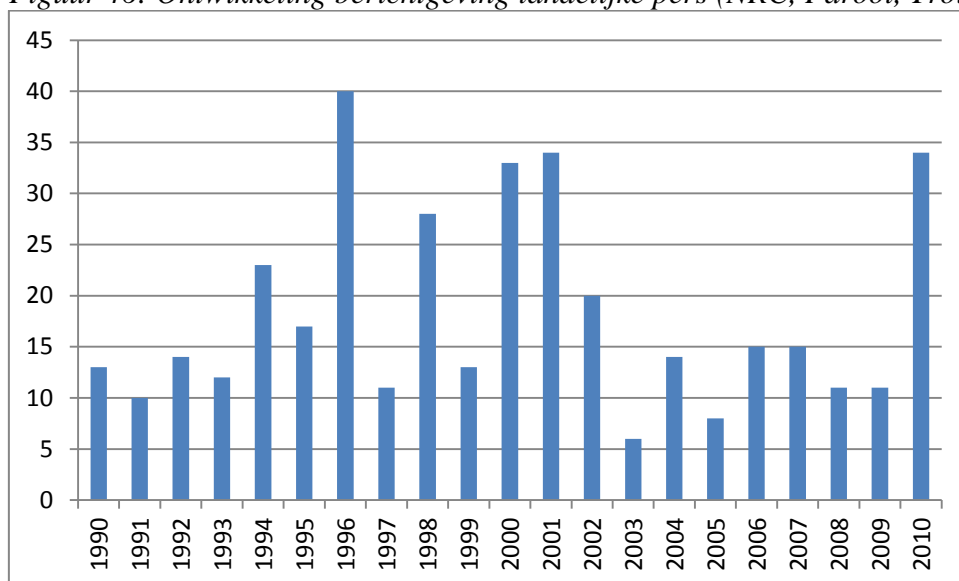


De berichtgeving over seksueel misbruik van minderjarigen, specifiek minderjarigen die onder toezicht staan van Jeugdzorg, kan worden onderverdeeld in vijf periodes. In de periode 1945-1965 kwamen er nog maar weinig berichten over seksueel misbruik in de jeugdzorg in de pers. In de periode 1965-1980 neemt het aantal berichten toe. In de jaren tachtig, negentig en tweeduizend keert het onderwerp steeds opnieuw terug in de media. In Figuur 45 en Figuur 46 is de ontwikkeling van het aantal berichten in de regionale pers (*Leeuwarder Courant*) en de landelijke pers (*NRC Handelsblad*, *Parool* en *Trouw*) te zien. Daaronder volgt een beschrijving van de ontwikkelingen.

Figuur 45. Ontwikkeling berichtgeving regionale pers (Leeuwarder Courant)



Figuur 46: Ontwikkeling berichtgeving landelijke pers (NRC, Parool, Trouw)



De jaren 1945-1965

De term seksueel misbruik is een tamelijk recente aanduiding voor ongewenst seksueel verkeer (Vasterman, 2004) en werd in de jaren 1945-1965 nog niet gebruikt in de dagbladen. De termen die de dagbladen hanteerden om ongewenst seksueel verkeer te omschrijven waren: ontucht, zedenmisdrijf, zedendelict en afleidingen van deze termen, zoals ontuchtige handelingen. Maar ook in deze termen werd in de jaren 1945-1965 slechts sporadisch over misbruikzaken in de Jeugdzorg geschreven.

Krantenberichten handelden veelal over incidenten van seksueel misbruik van volwassen vrouwen, of van minderjarigen buiten de Jeugdzorg (in een buurt, school, internaat, sportclub, door vreemden, etc.). Daarnaast werd in de vroege jaren veertig, vijftig en zestig regelmatig de zedelijkheid ter discussie gesteld en werden wantoestanden op het gebied van onzedelijkheid ter sprake gebracht, veelal middels ingezonden brieven van lezers (vgl. het in hoofdstuk 3 besproken offensief tegen de onzedelijkheid). In dezelfde lijn werden in de jaren zestig enkele berichten gepubliceerd over de discussie omtrent de behandeling van zedendelinquenten. Wanneer geschreven werd over onzedelijkheid of ontucht doelde men vaak op overspel, gedrag van jongeren, seksuele aangelegenheden in boeken en films ('prikkellectuur' en/of porno), prostitutie, sociale wantoestanden (genoemd werden 'bandeloze arbeiders') en homoseksualiteit.

Waar het ging om incidenten van seksueel misbruik van kinderen en jongeren, werd in de jaren vijftig en zestig relatief vaak bericht over vreemde mannen die meisjes en jongetjes ontvoerden en misbruikten. In een onderzoek naar omschrijvingen van *Child sexual abuse* (CSA) in buitenlandse kranten signaleren DeMarni Cromer & Goldsmith (2010) tevens meer aandacht voor *stranger danger* dan voor andere daders van misbruik, zoals intrafamiliaal. In berichtgeving uit de jaren zestig vallen bovendien een paar schokkende berichten op over kindermoorden die gepaard gingen met (pogingen tot) seksueel misbruik, bijvoorbeeld de berichtgeving over de zaak-Hansje Hermans in 1961, die misbruikt en vermoord werd door een bekende ‘oom’.

Een search op het voorkomen van de woorden ontucht, zedenmisdrijf, zedendelict en afleidingen daarvan in het digitale archief van het regionale dagblad de *Leeuwarder Courant* leverde twee berichten op over misbruikzaken in de Jeugdzorg begin jaren zestig. Op 6 november 1963 berichtte de *Leeuwarder Courant* over vermeende handel in minderjarige jongens tussen België, Nederland en West-Duitsland. Aanleiding was de arrestatie van de beheerder van drie tehuizen in Antwerpen voor jongens van ongeveer 10 jaar die samen met een 23-jarige medewerker feestjes organiseerde, waarop kinderen gedwongen werden tot het plegen van ontuchtige handelingen met volwassenen (Zedenschandaal in Antwerpen, 1963, p. 5). Op 17 november 1965 stond er een artikeltje in de *Leeuwarder Courant* over de aanhouding van een ambtenaar uit Rotterdam, die ontucht had gepleegd met minderjarige jongens die als gezinsvoogdijpupil aan hem waren toevertrouwd (Ambtenaar pleegde ontucht met zijn gezinsvoogdijpupillen, 1965, p. 7).

Een pilotstudie van een tweetal halve jaargangen van de landelijke dagbladen *Het Parool* (april-september 1950) en *De Telegraaf* (juli-december 1965) leverde slechts één bericht op over misbruik in de Jeugdzorg. Het betreft een artikel over misbruik door jongeren die in een jeugdzorginrichting waren opgenomen in *De Telegraaf* van 13 augustus 1965. Twee jongens van 17 en 18 jaar, die uit een (niet nader genoemde) inrichting in Ermelo waren ontsnapt, hadden een meisje verkracht (Meisje aangerand, 1965, p. 5).

De jaren 1965-1980

De aandacht voor seksueel misbruik van minderjarigen in de Jeugdzorg blijft ook in de tweede helft van de jaren zestig gering. In 1966 verschijnt in de *Leeuwarder Courant* nog één bericht over misbruik van drie pleegkinderen door een veehouder in Heerhugowaard (Pleegvader van Duitse jongen gearresteerd, 1966, p. 3).

In de jaren zeventig neemt het aantal berichten over incidenten van seksueel misbruik in de Jeugdzorg toe. In de *Leeuwarder Courant* wordt verslag gedaan van drie incidenten in jeugdzorginstellingen en één in een pleeggezin: twee hulpkoks misbruikten een verstandelijk gehandicapt meisje in een inrichting in Ermelo (Voor ontucht met debiel meisje zes maanden opgelegd, 1972, p. 10), een pleegvader uit Wolvega wordt veroordeeld voor het seksueel betasten van zijn licht gehandicapte pleegkind met een spierziekte (Man pleegde ontucht met een gehandicapt twaalfjarig pleegkind, 1973, p. 21), de directeur van het gereformeerde kindertehuis voor moeilijk opvoedbare jongens De Trintel in Enkhuizen wordt gearresteerd voor ontucht met zijn pupillen en bekent (Directeur van De Trintel gearresteerd, 1974, p. 1) en in 1974 en 1975 verschenen minstens zeven berichten in de *Leeuwarder Courant* over een 19-jarige jongen uit hetzelfde Trintel die tijdens een vakantie op Terschelling een 8-jarig eilandbewonertje vermoordde na een poging tot misbruik.

Tegelijkertijd vindt er een verschuiving plaats van de sfeer waarin de berichtgeving over het onderwerp seksueel verkeer met kinderen plaatsvindt. In de jaren veertig, vijftig en zestig was er sprake van algehele afwijzing en afkeer van seksueel verkeer met kinderen. In de jaren zeventig beginnen andere geluiden te klinken. De Coornhert-Liga en de Bond voor Vrijheidsrechten gaan via de media pleiten voor het vrijgeven van de productie en handel in pornografie. Ook zou volgens deze organisaties de strafbaarheid van seksuele handelingen met minderjarigen sterk moeten worden ingeperkt. In het artikel 'Laat zedendelicten vervallen als aparte categorie' wordt hun pleidooi als volgt beschreven:

‘Alle niet-afgedwongen seksuele handelingen met iemand die de puberteit bereikt heeft moeten niet strafbaar zijn zeggen de beide organisaties. Seksuele handelingen zijn voor kinderen in principe betrekkelijk neutraal. Zij krijgen hun

betekenis door de bewuste of onbewuste beïnvloeding van ouders of andere voor hen belangrijke personen zoals vriendjes leraren en artsen.’ (Laat zedendelicten vervallen als aparte categorie, 1972, p. 3)

In kranten en op televisie worden professionals aan het woord gelaten zoals kinderpsychologen en onderzoekers, maar ook mensen, onder wie openlijke pedofielen, die meenden dat seksuele omgang tussen kinderen en volwassenen helemaal niet slecht of schadelijk hoefde te zijn. Spraakmakend was de uitzending van *Een Groot Uur U* in 1978, waarin PvdA-senator Brongersma met verve verdedigde dat pedofilie een normaal verschijnsel is en zelfs goed is voor kinderen.

De jaren tachtig

Gedurende de gehele jaren tachtig is seksueel misbruik van minderjarigen een regelmatig terugkerend thema in de media. De discussie over het al dan niet schadelijk zijn van seksuele omgang tussen volwassenen en kinderen zette zich voort (Wanneer komt een pedofiel dan wel voor de rechter?, 1980, p. 5; Pedofiel, 1980, 5; Pedofiel 2, 1980, 5; Psychiater: Geestelijke schade is afhankelijk van reactie ouders, 1984 p. 39; Seksueel contact kind en volwassene niet altijd misbruik, 1988, p. 3). Maar tegen het einde van de jaren tachtig zorgde een aantal geruchtmakende misbruikaffaires voor een omslag. Volgens Vasterman (2004) komt dit omdat seksueel misbruik dan wordt erkend als specifieke vorm van kindermishandeling (vgl. de paragraaf eerder in dit hoofdstuk over de pedagogische cultuur en de evolutie van het concept kindermishandeling; vgl. Dekker 2010b). Berichten over misbruik in de sfeer van onzedelijkheid maakten plaats voor berichten die seksueel misbruik van minderjarigen onder mishandeling scharen. Aanvankelijk ging de aandacht vooral uit naar kinderporno en incest (vergelijk hiervoor ook de bevindingen van Vasterman, 2004). Maar er wordt ook steeds vaker bericht over seksueel misbruik in de jeugdzorg.

Op 7 februari 1980 verwijst een artikel in *de Volkskrant* over de verkrachting van een verstandelijk gehandicapte vrouw naar een misbruikaffaire in Nijmegen, waar een man vaak op bezoek kwam in een inrichting voor kinderen en ontucht met hen pleegde (Verkrachtingszaak legt leemte in wet bloot, 1980, p. 6). In de *Leeuwarder*

Courant wordt op 13 september 1980 uitgebreid aandacht besteed aan een Amerikaans boek over seksueel misbruik door (pleeg)vaders, waarbij de Nederlandse situatie en aandacht voor incest afgezet wordt tegen de analyse in het boek ('Bloedschande' komt overal voor, 1980, 41). De aandacht voor incest beperkt zich niet tot 'gewone' gezinnen. Er wordt ook veel aandacht besteed aan pleeggezinnen. Verschillende kranten berichten over misbruik van pleegkinderen (Zeven maanden wegens seksueel misbruik van pleegdochter, 1985, p. 12; In ontuchtzaak twee jaar celstraf gevraagd, 1986, 12; In ontuchtzaak 2,5 jaar cel opgelegd, 1987, p. 21).

In de jaren 1988 en 1989 neemt het aantal berichten over kindermisbruik sterk toe. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met de geruchtmakende affaires in Oude Pekela en Vlaardingen (Bolderkar-affaire). Als gevolg hiervan verschenen ook veel berichten over valse beschuldigingen van misbruik (Vasterman, 2004). Daarnaast krijgen twee grote ontuchtzaken in jeugdzorginstellingen heel erg veel aandacht: de ontuchtzaak De Waddenhoeve en de affaire-Finkensieper.

De ontuchtzaak De Waddenhoeve in Nes (Ameland), een opvangboerderij voor randgroepjongeren, wordt in de jaren 1988 en 1989 op de voet gevolgd door de *Leeuwarder Courant*. Van deze zaak, waarbij een vooraanstaand begeleider in de jaren 1981-1987 meerdere minderjarige jongens misbruikt zou hebben, werd gedurende een periode van 1 jaar en 9 maanden verslag gedaan: in 18 krantenberichten wordt gerapporteerd over de melding door een slachtoffer, via de rechtszaak en de herstart van de instelling, tot de veroordeling van de dader.

De eerder in dit hoofdstuk besproken affaire-Finkensieper in de Helderlingstichtingen te Zetten krijgt landelijke heel veel aandacht. Dat begint eind jaren tachtig, wanneer (oud)-directeur en psychiater Finkensieper alleen nog maar verdacht wordt van jarenlang misbruik van meer dan twintig meisjes die hij onder behandeling had. Er wordt ook melding gemaakt van de beschuldiging dat zijn vader, die de stichting voor 1973 als predikant en directeur leidde, zich hier eveneens schuldig aan heeft gemaakt.

Er wordt in de jaren tachtig ook steeds vaker aandacht besteedt aan de daders van seksueel misbruik. In de kranten vinden bijvoorbeeld een discussie plaats over de behandeling van daders (Hulp bieden aan daders van seksueel geweld kan en mag, 1989).

De jaren negentig

De aandacht in de media voor de affaire-Finkensieper loopt door tot ver in de jaren negentig. In 1990 werd het strafproces op de voet gevolgd. Dagbladen publiceren in de periode van het proces meerdere lange nieuws- en achtergrondartikelen. Hoewel vaak ook de advocaat van Finkensieper aan het woord komt, wordt de meeste aandacht besteed aan het perspectief van de slachtoffers. Dit geldt voor de berichten naar aanleiding van Finkensiepers veroordeling, maar ook voor de berichten die vóór de uitspraak van rechter zijn verschenen (bijvoorbeeld: Ex-pupillen van ‘dr. F.’ in de aanval, 1990, p. 7). Naast problemen rondom de bewijslast in de strafzaak, wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheid voor de slachtoffers om in een civiele zaak een schadevergoeding te eisen.

Nadat Finkensieper veroordeeld is, keert de affaire nog regelmatig terug in de media als referentiepunt bij problemen in de Jeugdzorg. In 1992 geeft bijvoorbeeld *Trouw* scheidend hoogleraar jeugdrecht Miek de Langen in een interview uitgebreid de mogelijkheid om haar verontwaardiging over de afhandeling van de affaire-Finkensieper door de verantwoordelijke instanties kenbaar te maken:

‘Weet je wat ik het allerergste vind? Die meiden werden nooit geloofd, en bereikten puur op eigen kracht de veroordeling van Finkensieper. Maar ze hebben geen enkele genoegdoening gekregen van de instanties die uiteindelijk verantwoordelijk waren: het ministerie van Justitie, het bestuur van de Helderingsstichting, de mensen die hen in Zetten hebben geplaatst. Die hebben het allemaal laten afweten. Ik vind het beneden peil dat ze nooit enig gebaar naar de vrouwen hebben gemaakt.’ (Het recht op een kind bestaat niet, het recht op ouders wel, 1992, OW01)

Na zijn vrijlating in 1995 werd Finkensieper zelf aan het woord gelaten in de media. Er verschenen ook interviews met zijn slachtoffers. Bij zijn dood in 1999 wordt de affaire in de landelijke dagbladen opnieuw beschreven.

Aan het begin van de jaren negentig komen, naast de Finkensieper-affaire, meerdere malen misbruikincidenten in de pleegzorg in de publiciteit. Deze aandacht komt nog voort uit de focus die er vanaf de jaren tachtig heerst op seksueel misbruik binnen het gezin (Vasterman, 2004). In de meeste gevallen gaat het om pleegvaders die hun pleegdochter(s) misbruiken. Een enkele keer gaat het om misbruik door een pleegbroer (bijvoorbeeld: Rechter pleit instelling vrij na misbruik van pupillen in pleeggezin, 1992, p. 3). Af en toe komen ook berichten naar voren over pleegvaders die (ook) jongens misbruikten die aan hun zorg waren toevertrouwd (bijvoorbeeld: Misbruik jongens door geestelijke, 1994, p. 11).

Dat niet alleen meisjes, maar ook jongens en mannen slachtoffer kunnen worden van seksueel misbruik is een onderwerp waar in de jaren negentig ook op televisie aandacht aan wordt besteed, bijvoorbeeld in een uitzending van *Rondom tien* in 1991. Er lijkt nog steeds een taboe op seksueel misbruik van jongens te bestaan. Verschillende kranten trachtten dat te doorbreken (bijvoorbeeld: Evenveel jongens als meisjes misbruikt, 1992, p. 7; Tegen zijn wil, 1995, p. 13).

Instellingen die in opspraak kwamen omdat zij verantwoordelijk waren voor het plaatsen van de kinderen in de betreffende pleeggezinnen waren onder andere de Gooise Stichting voor Jeugd en gezin, de Stichting voor Jeugd en Gezin Alkmaar, de Instelling voor Jeugd en Gezin Hilversum, Stichting Interculturele Jeugdzorg Amsterdam, de Raad voor de Kinderbescherming Utrecht, het Riagg en de Raad voor de Kinderbescherming Almere en Jongeren Advies Bureau Leeuwarden.

Naast berichten over seksueel misbruik in pleeggezinnen verschijnt in dagbladen aan het begin van de jaren negentig een toenemend aantal artikelen over seksueel misbruik in de hulpverlening. In de meeste berichten gaat het om misbruik van volwassen vrouwen door hulpverleners. Maar ook misbruik in jeugdzorginstellingen komt in toenemende mate in de pers.

Incidenten die veel aandacht krijgen zijn de misbruikaffaires op justitieel jongensinternaat De Dreef in Wapenveld en in de instellingen De Sonnenburgh in Wassenaar en De Koperwiek in Hoek van Holland. In het geval van De Dreef ging het om de (ex-)directeur die verdacht werd van seksueel misbruik van zijn pupillen. Op De Sonnenburgh en De Koperwiek was de dader een groepsleider die jarenlang meerdere

jongens in de leeftijd van zes tot dertien jaar misbruikte. In beide gevallen besteedden veel kranten hier meer dan één bericht aan. Andere jeugdzorginstellingen die in de publiciteit komen wegens seksueel misbruik waren onder andere De Schuilhoek in Dordrecht en De Oranjarahof in Huizen, waar de adjunct-directeur pupillen misbruikte, en Huize Alexandra in Almelo, omdat een ex-bewoonster aangifte doet tegen een begeleider.

Nadat in 1996 de kindermisbruik- en moordzaak in België, de ‘affaire-Dutroux’, bekend werd, steeg het aantal artikelen rondom kindermisbruik. Het gevolg is dat de bestrijding van kindermisbruik centraal komt te staan:

‘De zaak Dutroux zorgt voor een enorme schokgolf, ook internationaal, met als gevolg dat vanaf dat moment het pedoseksuele gevaar (inclusief kinderporno en kinderprostitutie) in de tweede helft van de jaren negentig centraal komt te staan in de berichtgeving.’ (Vasterman, 2004, p. 166)

Er verschijnen steeds meer artikelen over preventie, wetgeving en strafmaat, hulpverlening aan misbruikte kinderen en kinderporno. Er is ook veel aandacht voor criminelen die in hun jeugd misbruikt zijn. Incidenten zelf krijgen minder aandacht dan de discussie over de omgang met pedofilie en de bestrijding van kindermisbruik, waarbij de al dan niet gerechtvaardigde jacht op pedofielen en een zwarte lijst van pedofielen hot items vormen. Zo valt op 9 september 1998 op de voorpagina van de *Leeuwarder Courant* te lezen:

‘Minister Benk Korthals van justitie vindt dat mensen die zijn veroordeeld voor seksueel misbruik van kinderen niet meer voor bepaalde functies in aanmerking mogen komen. Hij zei dit vandaag in reactie op het pleidooi van een werkgroep om seksuele delinquenten als werknemer of vrijwilliger te weren uit instellingen waar volwassenen macht hebben over kinderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om scholen, kindziekenhuizen, ziekenhuizen en sportclubs.’ (Minister doet plegers zedendelict in de ban, 1998, p. 1).

Daarnaast wordt regelmatig bericht over diverse voorvallen van seksueel misbruik van kinderen in het onderwijs en bij vrijetijdsevenementen, zoals op sportclubs en in buurthuizen. In verschillende dagbladen wordt de stijging van het aantal meldingen van kindermisbruik ter discussie gesteld, waarbij onder andere wordt opgemerkt dat er naast meldingen van incest ook steeds vaker meldingen komen van seksueel misbruik van kinderen buiten gezinsverband (bijvoorbeeld: Kind vaker slachtoffer van misbruik, 1998, p. 17).

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig vindt bovendien een vorm van ‘*topic differentiatie*’ (Vasterman, 2004) plaats: de aandacht voor het verschijnsel van seksueel misbruik in ongelijke gezagsverhoudingen, zoals in het onderwijs, in zorginstellingen en op sportclubs, vertakt zich naar aandacht voor seksueel misbruik van verstandelijk gehandicapten. Hierbij gaat het zowel om kinderen en jongeren als om volwassenen met een verstandelijke beperking.

Misbruikzaken van verstandelijk gehandicapte kinderen in de jeugdzorg die veel aandacht kregen, waren de zaken rondom een groepshoofd van Huize Vincentius in Udenhout, die jarenlang verstandelijk gehandicapte bewoonsters misbruikte, en de zaak tegen de godsdienstleraar van de Zonnehuizen in Zeist, die verdacht werd van ontucht met verstandelijk gehandicapte pupillen, onder wie twee die in zijn pleeggezin leefden. Ook Stichting Gemiva kwam in de publiciteit wegens een groepsleider van De Walgaerde die jarenlang verstandelijk gehandicapte kinderen misbruikte. In 1999 komt daarnaast steeds meer aandacht voor seksueel misbruik van kinderen in kerkelijke settingen, terwijl de aandacht voor zedenzaken in het onderwijs en in de gehandicaptenzorg blijft.

Hoewel in de jaren negentig een aantal berichten gepubliceerd is over misbruik van kinderen door andere kinderen of jongeren, bijvoorbeeld in justitieel internaat De Marke, wordt nog steeds voornamelijk geschreven over volwassen daders.

De jaren tweeduizend

Vanaf de zaak-Tessa, ook wel de Westerparkaffaire genoemd, komt er meer aandacht voor peermisbruik, minderjarigen die andere minderjarigen misbruiken. Tessa, een zwakbegaafd meisje van dertien werd tussen 1999 en 2000 meermalen verkracht door

een groep Marokkaanse jongens in de Amsterdamse Westerparkbuurt. In 2001 komen de jongens voor de rechter. Vooral de landelijk dagbladen besteden veel aandacht aan deze zaak. Na afloop van de rechtszaak komt er via de media veel kritiek naar buiten over het functioneren van de betrokken jeugdzorginstellingen. Het voornaamste verwijt is dat de ouders alle aandacht kregen, terwijl er naar het slachtoffer nauwelijks werd omgekeken (bijvoorbeeld: De ouders begeleid, het slachtoffer vergeten, 2001, p. 3).

Peermisbruik komt vervolgens sterk in de aandacht te staan in het eerste decennium van de nieuwe eeuw. Er verschijnen steeds meer berichten over minderjarigen die andere minderjarigen misbruiken, waaronder minderjarigen in een asielzoekerscentrum in Leiden (Aanpak seksueel misbruik AMA's, 2002, p. 2). De pers constateert dat er meer informatie nodig is over de kenmerken van jonge ouders (Nederland kent jonge misbruikers niet goed genoeg, 2000, p. 3; Meer kennis nodig over jonge misbruikers, 2002, p. 23).

Veel incidenten spelen zich op jeugdzorginstellingen af, of het gaat om ouders die in een jeugdzorginstelling zaten. In het najaar van 2001 wordt in de *Leeuwarder Courant* melding gemaakt van een zestienjarige jongen die een veertienjarig meisje, met wie hij samen in het orthopedagogisch behandelingsinstituut Aekinga zat, seksueel misbruikte. In 2004 komen de jeugdinrichtingen Den Engh en De Sprengen in opspraak wegens aanrandingen en verkrachtingen van pupillen onderling.

Op 28 december 2005 stelt de *Leeuwarder Courant* dat het aantal minderjarige ouders van seksueel misbruik zeer hoog is:

‘Kinderen die het slachtoffer zijn van een zedenmisdrijf, zijn in ruim de helft van de gevallen misbruikt door een minderjarige. Dit blijkt uit onderzoek onder zeshonderd minderjarige zedendelinquenten door forensisch psycholoog Jan Hendriks.’ (Ouders misbruik kind vaak zelf minderjarig, 2005, p. 21)

De *Leeuwarder Courant* publiceerde naast dit bericht een overzichtsartikel met daarin alle Friese zedenzaken over een periode van tien jaar, waarbij minderjarige verdachten betrokken waren (Friese Zaken, 2005, p. 28).

In hetzelfde jaar komt de justitiële jeugdinstelling Harreveld in opspraak wegens seksuele contacten van jongeren onderling en met begeleiders. De landelijke dagbladen besteden veel artikelen aan het peermisbruik (Zedendelinquenten hebben in inrichting seks met elkaar, 2005, p. 5). In 2007 komt Harreveld opnieuw in het nieuws, ditmaal naar aanleiding van een jeugd tbs-er die op verlof een vrouw aanrandde.

Twee peermisbruikzaken die aan het einde van de jaren tweeduizend ophef veroorzaakten speelden zich af op jeugdzorginternaat Commujon in Almelo en De Cordaan in Amsterdam. In het geval van Commujon was het niet helemaal duidelijk of er wel of geen sprake was van dwang bij de seksspelletjes die de jongeren met elkaar speelden. De jongeren van De Cordaan maakten zich wel bewezen schuldig aan misbruik: zij namen een meisje dat uit een inrichting was weggelopen mee naar de zorginstelling, waar vervolgens een groepsverkrachting plaatsvond.

Naast peermisbruik krijgen twee spraakmakende zaken in de jaren tweeduizend veel aandacht: de discussie rondom het vermeende misbruik door Michael Jackson en vanaf 2009 de zaak rondom de zwemleraar Benno M. Er worden er in de jaren tweeduizend bovendien veel berichten en artikelen gepubliceerd over misbruikschandalen in de rooms-katholieke Kerk. Aanvankelijk gaat de aandacht hierbij uit naar het buitenland; schandalen in Amerika, Duitsland en Ierland worden ook hier in de pers uitgebreid besproken. Als gevolg van het oprichten van de commissie-Deetman stijgt het aantal artikelen over de situatie in Nederland in 2010.

Over misbruikzaken door personeel in jeugdzorginstellingen wordt in vergelijking met de jaren negentig minder bericht. Er gaat wat aandacht uit naar gezagsdragers die indirect bij de Jeugdzorg betrokken zijn en beschuldigd worden van seksueel misbruik van kinderen, zoals de ontucht van een raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming in Assen (Hulpverlener weer vast voor ontucht, 2005, p. 2). En het aantal artikelen over misbruik van pleegkinderen stijgt weer.

De discussie over maatregelen ter voorkoming van seksueel misbruik van kinderen continueert en blijft ook in dit decennium de pers halen. Soms komt deze vanuit de koepelorganisaties of andersoortige belangenorganisaties, soms vanuit onderzoekers en deskundigen, soms vanuit de regering. Er wordt gepleit voor een betere screening van de achtergrond van personeel (Nieuw personeel wordt op verleden

onderzocht, 2004, p. 3; Vrijwilligers gescreend op zedendelicten, 2007, p. 3), een bewijs van goed gedrag (Bewijs goed zedelijk gedrag jeugdwerkers, 1999, p. 3), of het opstellen van een zwarte lijst (Zwarte lijst potentiële ontuchtplegers, 2007, p. 3). Regelmatig laakt de pers de overheid wegens nalatigheid of traagheid (bijvoorbeeld: Donner te laks met aanpak kinderporno, 2006, p. 9; Misbruik gehandicapte blijft vaak onbestraft, 2007, p. 7).

Opvallend is dat in de jaren tweeduizend de discussie over valse of fictieve herinneringen aan seksueel misbruik, zoals die in de jaren tachtig was ontsponnen, terug lijkt te komen naar aanleiding van het grote aantal meldingen van seksueel misbruik van kinderen (Valse aangiftes door fouten ‘therapeuten’, 2004, p. 3; Geheugen kinderen simpel te manipuleren, 2009, p. 3). De berichten uit de jaren negentig over jongens als slachtoffer worden aangevuld met berichten over de kwetsbaarheid van allochtone jongens voor seksueel misbruik, onder andere naar aanleiding van een rapport van het Amsterdam Centrum Buitenlanders (ACB) met de titel *Jongens huilen niet* (2006). En dagbladen besteden in deze jaren voor het eerst expliciet aandacht aan meisjes en vrouwen als daders van seksueel misbruik (Aangerand door de oppas, 2006, p. 3).

Toezicht op vijf manieren

Samenvattend kunnen we stellen dat de pers aanvankelijk terughoudend was in de berichtgeving over seksueel misbruik van minderjarigen. De eerste berichten over seksueel misbruik van kinderen die onder toezicht staan van Jeugdzorg verschenen in de jaren zestig, maar het duurde nog bijna twee decennia voordat de dagbladen regelmatig over dit soort misbruikzaken gingen publiceren. Daarbij valt op dat de terminologie veranderde. Voor de jaren tachtig schreef men over ‘ontucht’, ‘zedenzaken’ en aanverwante termen, in de jaren tachtig kwam de aanduiding ‘seksueel misbruik’ in zwang. De jaren zeventig worden gekenmerkt door aandacht voor de vraag naar de schadelijkheid van seksuele contacten tussen kinderen en volwassenen. Grote misbruikaffaires zorgden vanaf de jaren tachtig voor veel aandacht voor seksueel misbruik van minderjarigen in de pers. In de jaren tachtig zijn dit de Bolderkar-affaire en Oude Pekela, in de jaren negentig zorgden Finkensieper en Dutroux voor veel commotie in de media (vergelijk Vasterman, 2004). Tegelijkertijd werd in de media

veel aandacht besteed aan seksueel misbruik van mensen met een beperking en werd misbruik van jongens, minderjarigen als daders en allochtone mannelijke slachtoffers uit de taboesfeer gehaald. Tegen het einde van het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw veroorzaakte de oprichting van de commissie-Deetman en de commissie-Samson opnieuw voor een opleving in de aandacht voor kindermisbruik.

De beschreven media-aandacht voor (incidenten van) seksueel misbruik laat zien dat toezicht vanuit de samenleving via de media op ten minste vijf manieren werkt:

1. De media zorgen ervoor dat incidenten van seksueel misbruik in de openbaarheid komen. Dit heeft een controlerende werking; instellingen komen niet graag negatief in de publiciteit.
2. De media stellen de handelwijze van betrokken instellingen en overheidsorganen ter discussie wanneer incidenten hebben plaatsgevonden. Dit betreft vaak de afhandeling van incidenten, maar kan ook betrekking hebben op preventie.
3. Via de media kan de samenleving zowel de overheid als het werkveld vragen om maatregelen tegen seksueel misbruik van minderjarigen.
4. De media kunnen de maatregelen die getroffen worden evalueren, evenals de snelheid en de manier waarop die maatregelen getroffen worden.
5. De media sturen de aandacht die er aan de verschillende vormen en aspecten van seksueel misbruik gegeven wordt. Dit kan taboedoorbrekend werken, zoals bij het onder de aandacht brengen van minderjarigen als daders (peermisbruik), meisjes als daders en allochtone jongens als slachtoffers.

6.6 Conclusie

Er was geen gebrek aan toezicht op en inspectie van de kinderbescherming na de Tweede Wereldoorlog. De overheid had haar Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, de rijksinspectie, rijksagenten voor de gezinsverpleging, later afdelingen van het ministerie van Justitie. De verzuilde kinderbescherming had haar eigen toezicht georganiseerd via haar eigen koepelorganisaties, soms ook heel kleinschalig, zelfs per diaconie. Op individueel niveau was er toezicht van de kinderrechter, soms door de

officier van justitie, vaker door de voorgedijraden. En dat was nog niet alles. Er was zoveel toezicht dat menigeen door de bomen het bos niet meer zag. Mulock Houwer noemde het toezicht in zijn tijd niet voor niets chaotisch. Hij bracht het daarom in een van zijn publicaties zo helder mogelijk in kaart voor de werkers in de praktijk. Het toezicht werd zowel door het Rijk als door de particuliere sector uitgeoefend en was zowel gericht op instituties als op individuele pupillen. Het werkte niet volgens een vast stramien, had geen wetenschappelijke pretenties en was meestal verstrengeld met de verzuilde kinderbescherming. De overheid hield overigens niet alleen toezicht op haar eigen instellingen, maar ook op de particuliere. Maar de weerstand daartegen vanuit de particuliere sector was groot, en overheidstoezicht op de particuliere sector ging daarom vooral over controle op de wettelijke subsidie-eisen, die voor de kinderbescherming golden. Dat ging overigens niet alleen over geld, want de eisen werden stringenter en bevatten ook inhoudelijke componenten. Zo werd bijvoorbeeld professionalisering sinds eind jaren vijftig een criterium waaraan moest worden voldaan en op die manier probeerde de overheid langzaam maar zeker ook via haar inspecteurs meer vat te krijgen op het reilen en zeilen binnen de Kinderbescherming.

Het toezicht werd sinds de jaren zeventig meer bemiddelend en adviserend en minder inspecterend: een inspecteur van het ministerie van Justitie kon de instelling steunen bij onderhandelingen met datzelfde ministerie, maar dan in de rol van subsidiegever. In de woorden van een oud-directeur van een JJI: ‘Als ik dan zei dat we problemen hadden met personeel, zoals ziekteverzuim en te weinig mensen, en zei: kun je nou niet regelen dat..., dan zei de inspecteur: Ik maak me hard voor je. Hij was daardoor een bondgenoot voor je.’²⁰⁷

Tussen eind jaren tachtig en nu is de inspectie op de kinderbescherming en jeugdzorg wezenlijk veranderd: wat betreft vorm, werkwijze en doelstelling. Er zijn, volgens een oud-inspecteur, eigenlijk alleen verschillen en niet of nauwelijks overeenkomsten. Anno 2010 is de chaos en complexiteit wat betreft de vorm van de inspectie, waarover Mulock Houwer eind jaren veertig sprak, verdwenen. Er is één Inspectie voor de Jeugdzorg in plaats van de talloze van vroeger. Deze inspectie – die uitgaat van de overheid en niet van de particuliere sector – inspecteert in beginsel alle

²⁰⁷ Interviews met medewerkers van de Inspectie Jeugdzorg, dd. 7-02-2012.

instellingen voor jeugdzorg²⁰⁸ en staat verder af van het beleid dan haar voorganger bij het Rijk, de Inspectie van het ministerie van Justitie. Deze zat binnen de organisatie van het departement dicht tegen het kindbeschermingsbeleid aan, terwijl de huidige inspectie direct onder de secretaris-generaal valt, en niet onder een beleidsafdeling. Ze is daarmee nog wel onderdeel van een ministerie, dat van WVC. En onder dat ministerie valt sinds eind jaren tachtig het merendeel van de sector jeugdzorg, met uitzondering van de JIJ's en de Raden voor de Kinderbescherming. Dat stelt grenzen aan de onafhankelijkheid van de Inspectie. Indien daarom gevraagd door de minister, wanneer deze bij aanwijzing bijvoorbeeld een incident onderzocht wil zien, moet de inspectie deze aanwijzing opvolgen.

Ook wat betreft werkwijze is de huidige Inspectie onvergelijkbaar met haar voorgangers. Inspectierapporten worden al bij de opzet begeleid door een methodologisch geschoold inspecteur; ze worden uitgevoerd volgens een vast stramien, richten zich op van te voren vastgestelde risicofactoren en zijn daardoor aanzienlijk minder afhankelijk van het intuïtieve oog van de individuele inspecteur. Deze ontwikkeling deed zich vooral de laatste tien jaar voor. In de jaren negentig, tijdens de voorganger van de huidige inspectie, de Inspectie Jeugdhulpverlening die in 1988 ontstond, met een sterk regionale en dus decentrale organisatie, waren de rapporten vaak meer beschrijvend dan analytisch. Tevens was de individuele toon van de inspecteur eerder herkenbaar en waren de rapporten omvangrijker. Ook de organisatie van het inspectiebezoek en de interactie met de te inspecteren instellingen is veranderd: zij verloopt tegenwoordig volgens een helder systeem van afspraken en protocollen over wie wat wel en niet moet doen. Daarbij is de relatie met de sector afstandelijker geworden. In tegenstelling tot de jaren zeventig is de inspecteur weer meer inspecteur en nauwelijks nog adviseur bij het verkrijgen van meer subsidie of beter regelingen van het ministerie. Overigens is er recentelijk wel de tendens om iets meer advisering en steun weer deel te doen uitmaken van de habitus van de inspecteurs. Ten slotte is ook de doelstelling gewijzigd. Tot in de jaren tachtig stonden wetmatigheid plus adviseren

²⁰⁸ Wel zijn er pogingen om andere inspecties die niet over de jeugdzorg gaan maar wel over de jeugd (kunnen) gaan, zoals de onderwijsinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, waar nodig te laten samenwerken.

centraal. Daarna komt – en dat was een ontwikkeling van het toezicht in het algemeen – de doelmatigheid steeds meer centraal te staan.

In de ontwikkeling van inspectie en toezicht met betrekking tot de omgang met seksualiteit en meer in het bijzonder seksueel misbruik, is het lastig om grote lijnen te trekken. Slechts enkele observaties kunnen hier worden gemaakt. Seksueel misbruik, ‘ontucht’, was in de eerste decennia na de oorlog een thema dat een zekere vanzelfsprekendheid leek te hebben: het was er, er moest tegen opgetreden worden, maar er moest niet te veel en te openlijk aandacht aan worden geschonken. Ongetwijfeld speelde daarbij mede een rol dat er in die tijd weinig besef was van de gevolgen die dergelijk misbruik voor kinderen had; een inzicht dat pas decennia later door zou breken. De grootste zorg gold het vage begrip ‘zedebederf’ of de angst voor homoseksualiteit. De vrees voor wat kinderen onderling deden was dan ook groter dan voor het gevaar dat hen van de kant van volwassenen bedreigde. De aandacht voor de noodzaak van seksuele voorlichting in bijvoorbeeld de kampen voor Sociale Jeugdzorg leek vooral ingegeven door de wens het burgerlijke ideaalbeeld van de omgang met seksualiteit in te prenten in een jeugd die midden in het rauwe leven stond.

Die preoccupatie verdween in de jaren zestig en zeventig, tevens de periode van de seksuele revolutie. Mogelijk symbolisch daarvoor was het missen van de eerste signalen van wat later de affaire-Finkensieper ging heten; al lag dat strikt genomen niet op het conto van de Inspectie maar op dat van een onderzoekscommissie van deskundigen.

Structurele aandacht van de kant van Inspectie en Toezicht voor vormen van seksueel misbruik ontstond er pas vanaf begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Sinds die tijd is ook getracht beleid te ontwikkelen om dergelijk misbruik tegen te gaan en werden inspecties ingeschakeld om na te gaan of – aanvankelijk – dergelijk beleid aanwezig was en – later – of dat beleid ook effectief was. Dat laatste is echter nog steeds, zeker waar het gaat om misbruik van kinderen door hulpverleners, een lastige zaak; ook voor de professionelere inspecties van de laatste tien jaar. In een tijd waarin het falen van inspecties meteen kan rekenen op massale media-aandacht, blijft dat een risico vormen.

Naast wettelijk geregelde vormen van inspectie en toezicht bestond en bestaat er ook informeel toezicht via reacties vanuit de buitenwereld, waaronder de landelijke pers, op incidenten van seksueel misbruik van kinderen onder toezicht van jeugdzorg. De publieke opinie ging een steeds prominentere rol spelen in een driehoeksverhouding van media, belangengroepen en vervolgens politici, met name Kamerleden, die zich tot spreekbuis van deze groepen zijn gaan maken. Aanvankelijk was er overigens nauwelijks berichtgeving over dit onderwerp. De eerste berichten in de pers verschenen in de jaren zestig. Pas bijna twee decennia later werd er regelmatig over gepubliceerd. Daarbij veranderde de terminologie. Voor de jaren tachtig schreef men over ontucht, zedenzaken en aanverwante termen, in de jaren tachtig kwam de aanduiding seksueel misbruik in zwang. De jaren zeventig worden gekenmerkt door aandacht voor de vraag naar de schadelijkheid van seksuele contacten tussen kinderen en volwassenen (discussies hierover werden ook in de vaktijdschriften gevoerd, zie hoofdstuk 4). Grote misbruikaffaires zorgden vanaf de jaren tachtig voor veel aandacht in de pers voor seksueel misbruik van minderjarigen: de Bolderkar-affaire, Oude Pekela en, in de jaren negentig, de Finkensieper-zaak en de Belgische Dutroux-zaak. Tegelijkertijd werd in de media veel aandacht besteed aan seksueel misbruik van mensen met een beperking en werd misbruik van jongens, minderjarigen als daders en allochtone mannelijke slachtoffers uit de taboesfeer gehaald. Enkele jaren geleden veroorzaakte de oprichting van de commissie-Deetman en de commissie-Samson opnieuw voor een opleving in de aandacht voor kindermisbruik. Door media-aandacht voor (incidenten van) seksueel misbruik werkte toezicht vanuit de samenleving op ten minste vijf manieren: 1. de media zorgden ervoor dat incidenten van seksueel misbruik in de openbaarheid komen, met als gevolg een controlerende werking, omdat instellingen liever niet negatief in de publiciteit komen; 2. de media stelden de handelwijze van betrokken instellingen en overheidsorganen ter discussie wanneer incidenten hebben plaatsgevonden. Dit betrof zowel de afhandeling van incidenten als preventie; 3. via de media kan de samenleving zowel de overheid als het werkveld vragen om maatregelen tegen seksueel misbruik van minderjarigen; 4. de media kunnen de maatregelen die getroffen worden evalueren, evenals de snelheid en de manier waarop die maatregelen getroffen worden; 5. de media sturen de aandacht die er aan de verschillende vormen en aspecten van seksueel

misbruik gegeven wordt. Dit kan taboedoorbrekend werken, zoals bij het onder de aandacht brengen van minderjarigen als daders (peermisbruik), meisjes als daders en allochtone jongens als slachtoffers.

De Finkensieper-affaire liet zien hoe de combinatie van formeel toezicht en toezicht vanuit de samenleving tot een apotheose leidde in de vorm van het aanhangig maken van de zaak. De door het formele toezicht van Inspectie en onderzoekcommissie geconstateerde problemen – over de verhouding psychiatrie en orthopedagogiek en over de personeelsverhoudingen – werden met kracht naar buiten gebracht door media en belangengroeperingen. Vermoedens van misbruik, geuit tegenover formele toezichthouders in 1975, leidden eerst jaren later door externe druk tot een effectief onderzoek. Toezicht op de veiligheid binnen instellingen van kindbescherming en jeugdzorg werd daarmee in toenemende mate mede gestuurd door de publieke opinie die, via de media, het monopolie van de formele toezichthouders, die voorheen buiten de schijnwerpers konden functioneren, ophieven .

Jeugdzorg in Nederland, 1945-2010: Slotbeschouwingen

Inleiding

De hoofdvraag uit de startnotitie van de commissie-Samson luidde: Hoe heeft de Nederlandse jeugdzorg zich tussen 1945 en 2010 ontwikkeld binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving? En wat betekende dit in het licht van seksueel misbruik? (Startnotitie voor offertenummer 1, p. 2). Deze hoofdvraag diende als uitgangspunt voor deelonderzoek 1, een historische schets van de Nederlandse jeugdzorg. In genoemde startnotitie werd deze hoofdvraag uitgewerkt in tien deelvragen over: 1. De achtergronden van de geplaatste kinderen; 2. De redenen van plaatsing; 3. De ontwikkeling van de instituties binnen de jeugdzorg; 4. De professionalisering van de jeugdzorg; 5. De behandeling van de kinderen binnen de jeugdzorg; 6. De invloed van (veranderende) normen en waarden binnen de samenleving op de jeugdzorg; 7. De ontwikkeling van de cultuur van de hulpverlening; 8. De reactie op signalen van ontevredenheid van kinderen; 9. Het toezicht op de jeugdzorg; en 10. Het perspectief van individuele kinderen op de jeugdzorg.

De formulering van de hoofdvraag impliceert dat de ontwikkeling van de Nederlandse jeugdzorg – en het perspectief van het kind daarbij – in het licht van seksueel misbruik moest worden onderzocht in het kader van de meest in het oog springende veranderingen binnen de Nederlandse samenleving en cultuur. Dit onderzoek raakt zowel aan het mesoniveau van de Nederlandse jeugdzorg en het macroniveau van externe, maatschappelijke en culturele, factoren die van invloed waren op de ontwikkeling van de jeugdzorg, als aan het microniveau van de aan de overheid toevertrouwde kinderen. Daarom is gekozen voor een operationalisering van het onderzoek in vier thema's: (I) de geschiedenis van het systeem van de jeugdzorg 1945-

2010 binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving (meso- en macroniveau), (II) de geschiedenis van de pedagogische cultuur in het licht van de (mate van) veiligheid van de pedagogische omgeving (mesoniveau), (III) het perspectief van de (ex-) tehuis- en pleegkinderen (microniveau); en (IV) het toezicht op de jeugdzorg (macroniveau) (zie Figuur 1 in hoofdstuk 1).

Het onderzoeksonderwerp, de geschiedenis van de (gedwongen) jeugdzorg in Nederland sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog tot 2010, is veelomvattend, zeker gezien de beperkte beschikbare onderzoektijd van ruim een jaar. Toch zijn door de toespitsing op de kinderbescherming en de jeugdzorg belangrijke educatieve sectoren buiten het onderzoek gebleven. De onderzoeksopdracht van de commissie-Samson richt zich op onderzoek naar seksueel misbruik binnen de gedwongen jeugdzorg. De verantwoordelijkheid van de overheid strekt zich echter ook over andere terreinen uit, zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Ook in deze sectoren komt misbruik voor. Deze sectoren komen in dit verslag niet aan de orde. Het rapport beperkt zich tot de door de commissie-Samson gegeven vraagstelling, welke zich beperkt tot de kinderbescherming en de jeugdzorg.

De resultaten van het onderzoek zijn verkregen door een multidisciplinaire benadering met gebruik van diverse onderzoeksmethoden: literatuuronderzoek, tijdschriftenonderzoek, historische survey, media-onderzoek, archiefonderzoek naar inspectie en toezicht en casestudie onderzoek naar enkele instellingen op basis van archiefonderzoek en *oral history*. Door het benaderen van het object van onderzoek vanuit verschillende methodische hoeken (methodische triangulatie) kon een volledig beeld worden verkregen.

Resultaten

Thema I: Institutionele geschiedenis (deelvraag 3): verzuiling, in crisis en markt

De kinderbescherming van na de oorlog was tot in de jaren zestig een hecht verzuild systeem. De doelgroep bestond vooral uit kinderen uit zogeheten onmaatschappelijke gezinnen. Katholieke en protestantse tehuizen en katholieke en protestantse pleegzorginstellingen domineerden. De overheid had een beperkt aantal eigen

instellingen voor strafrechtelijk geplaatste pupillen. En verder gaf ze vooral geld aan particuliere instellingen. De capaciteit van de instellingen steeg licht. Het systeem kenmerkte zich door stabiliteit.

Dat beeld veranderde vrij plotseling in het midden van de jaren zestig. De kindbescherming werd deel van de culturele revolutie uit die tijd en beleefde een turbulente periode. Ontzuiling, de mondigheidsrevolutie van de jaren zestig en nieuwe ideeën over de band tussen ouder en kind brachten de verzuilde kindbescherming aan het wankelen. Het begin van ontzuiling betekende tevens het begin van de onttakeling van de traditionele hoofdstructuur van de kindbescherming. De mondigheidsrevolutie bracht de kindbescherming in een legitimiteitscrisis door de toenemende afkeer van disciplinerende maatregelen. Ook vanuit de wetenschap werd dit ondersteund. Door nieuwe opvattingen in de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie over gehechtheid (Bowlby) en loyaliteit van kinderen ten opzichte van hun ouders (Nagy) werd inmenging in de opvoeding door de rechter en de kindbescherming aanzienlijk meer dan tevoren afgewezen. Als er al hulp moest worden geboden, dan vrijwillig en zonder de band tussen kind en ouder te verbreken. De kindbescherming, in de kern gedwongen hulpverlening en niet zelden tegen de zin van kinderen en ouders, werd gewantrouwd. Op het hoogste politiek niveau – de minister van Justitie – werd het beleid van grote terughoudendheid bij het opleggen van maatregelen van kindbescherming gestimuleerd.

De crisis binnen de kindbescherming bleek uit een scherpe daling van kindbeschermingsmaatregelen en een nog scherpere daling van uithuisplaatsingen. De capaciteit en bezetting van de instellingen in de particuliere sector halveerde in tien jaar. Veel tehuizen werden gedwongen om te sluiten en er was sprake van diverse bezuinigingsrondes en van een koude sanering. Bij de rijksinrichtingen en bij de pleegzorg verliep dit anders. Bij de rijksinrichtingen zette de daling van daar geplaatste pupillen eerder in dan bij de particuliere tehuizen, al tegen het einde van de jaren vijftig, en liep nauwelijks terug tijdens de jaren zeventig. Vanaf eind jaren tachtig groeide de vraag naar plaatsing in rijksinstellingen weer, tot 2007. Toen zette de trend naar minder capaciteit in, door de terugloop van het aantal strafrechtelijk geplaatste pupillen en het sinds 2008 niet meer bij elkaar mogen plaatsen van civielrechtelijk geplaatste en

strafrechtelijk geplaatste jongeren in justitiële jeugdinstellingen. De pleegzorg liep in de jaren zeventig wel in absolute zin terug, ten opzichte van de tehuiszorg in particuliere instellingen groeide zij. Het imago probleem en de legitimiteitskwesitie van de kinderbescherming raakten de pleegzorg minder.

Vanaf begin jaren tachtig nam het aantal kinderbeschermingsmaatregelen en interventiebesluiten weer langzaam toe. De legitimiteitscrisis leek voorbij. Dit leidde echter niet tot uitbreiding van de tehuissector. Pleegzorg, altijd al een belangrijke vorm van uithuisplaatsing, werd nog gewilder. En dat bleef zo. Dat was onderdeel van een drastische vernieuwing van de zich weer herstellende gedwongen jeugdzorg na de turbulente jaren zestig en zeventig. Er kan gesproken worden van een stille revolutie. Opnieuw werden veel tehuizen gesloten. Pleegzorg kreeg waar mogelijk de voorkeur. Binnen de tehuiszorg was er toenemende kleinschaligheid. Differentiatie in behandeling in plaats van naar levensbeschouwing ging de boventoon voeren. In plaats van kinderen uit onmaatschappelijke gezinnen, die heropgevoed moesten worden, ging het nu, binnen de denkwijze van de jeugdzorg, om kinderen met gedragsproblemen en om kinderen met ouders die niet in staat waren hen op te voeden, niet zozeer wegens onmaatschappelijkheid of door materiële achterstand, maar door psychische en psychiatrische problemen, al dan niet mede veroorzaakt door alcohol en drugs. De overheid, die sinds de oorlog meer greep op de kinderbescherming probeerde te krijgen, kreeg nu een sterkere greep op de nieuwe jeugdzorg. Tevens werden de wettelijke maatregelen voor kinderbescherming, begonnen als nationale regelingen, nu ingebed in internationale verdragen over kinderrechten.

Sinds de jaren negentig kwam de jeugdzorg, inclusief de gedwongen variant ervan, onder invloed van het marktdenken. Zij werd een, zij het bijzondere, markt, met door fusies en overnames steeds grotere marktpartijen. Een voorbeeld hiervan is Nederlandsch Mettray: aanvankelijk een zelfstandige instelling, opgericht in 1851, maar tegenwoordig een van de vele onderdelen van een grote onderneming op de jeugdzorgmarkt, namelijk LSG-Rentray. Aan de vraagzijde van deze bijzondere markt waren het altijd al vooral de samenleving – met een groeiende stem voor de professionals – en de politiek, en niet de individuele cliënten, zoals in veel gevallen bij de GGZ, die bepaalden hoeveel kinderbescherming nodig was. De in de tijd nog al eens

veranderende maatschappelijke behoefte aan kinderbescherming was veel bepalender voor de pieken en dalen in kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen dan de mate van pedagogische verwaarlozing of pedagogisch onvermogen van de kant van de ouders, of van gedragsproblemen van kinderen.

Aan de aanbodzijde van deze bijzondere markt werd de kinderbescherming allereerst bepaald door de stand van de rijksbegroting. Grote bezuinigingsoperaties werkten meteen door op de begrotingen van Justitie en Gezondheidszorg, waarvan de kinderbescherming – ook de particuliere instellingen – afhankelijk was. Vermindering van het budget beïnvloedde weliswaar niet direct het aantal kinderen en jeugdigen dat terecht kwam in de kinderbescherming – die aantallen werden vooral bepaald door de maatschappelijke vraag en de daaruit voortvloeiende door de rechter genomen maatregelen van kinderbescherming – maar wel de uitvoering ervan. Zo werd de pleegzorg als goedkopere zorg dan de residentiële steeds meer benut. Ook belangen binnen de kinderbescherming hadden invloed op het aanbod. Kinderbeschermingsmaatregelen moeten weliswaar krachtens de wet genomen worden in het belang van het kind, maar er waren, zo laat de naoorlogse geschiedenis, zien, altijd ook andere belangen in het spel: zoals eerst bestending van het marktaandeel voor de protestantse en katholieke zuilen en vervolgens eigenstandige belangen van gevestigde en opkomende professionals en hun instituties.

De verschillen met vroeger zijn dus groot. Toch zijn er ook overeenkomsten. Jeugdzorg wordt nog steeds gewantrouwd: nu vaker omdat men te laat dan, zoals het verwijt in de jaren zeventig luidde, te vroeg zou ingrijpen. Veel tehuizen met een lange geschiedenis, zoals Nederlandsch Mettray en de Heldring-stichtingen, verzorgen nog steeds uit huis geplaatste kinderen. Ondertoezichtstelling is nog steeds de veruit belangrijkste kinderbeschermingsmaatregel. En het gaat bij redenen van uithuisplaatsing niet meer zo vaak om onmaatschappelijkheid – een woord dat trouwens niet meer wordt gehanteerd – maar nog wel steeds om geweld binnen het gezin, pedagogische onmacht van de ouders, verwaarlozing en ernstig verstoord gedrag van het kind. Binnen deze jeugdzorg werden kinderen verzorgd, heropgevoed en behandeld in een specifieke pedagogische cultuur, het onderwerp van het tweede thema.

Thema II: Pedagogisch cultuur (deelvragen 1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8)

Hoe was het om in de specifieke pedagogische omgeving van een kindertehuis of, iets minder apart ten opzichte van een ‘gewoon’ gezin, in een pleeggezin te verblijven en hoe zag de pedagogische cultuur eruit binnen de eerst vooral door verzuiling bepaalde, vervolgens door maatschappelijke kritiek in de hoek gedrukte kinderbescherming en ten slotte de modern, professioneel werkende, marktgerichte en op behandeling ingestelde gedwongen jeugdzorg? En in welke mate was deze pedagogische cultuur toegerust op het bieden van veiligheid aan kinderen? In dit kader is ingegaan op drie thema’s: 1. Kenmerken en achtergronden van kinderen in de jeugdzorg (deelvragen 1 en 2); 2. Personeel en professionalisering (deelvraag 4); 3. Pedagogische cultuur, inclusief seksuele cultuur (deelvragen 5, 6, 7 en 8).

Kenmerken en achtergronden van kinderen in de jeugdzorg (maatregelen, leeftijd, sekse, etniciteit en reden van plaatsing)

De fluctuaties in de populatie van kinderen binnen de gedwongen jeugdzorg moeten worden gezien in het kader van de genoemde golfbeweging bij het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen. Deze was het gevolg van een in de tijd veranderende behoefte aan uithuisplaatsingen: hoog in de jaren vijftig, laag in de jaren zestig tot midden jaren tachtig, en dan langzaam weer hoger. Tussen 1945 en 1965 bleef het aantal kinderen dat te maken kreeg met een maatregel van kinderbescherming stabiel: circa 40.000. Bij een groeiend aantal minderjarigen betekende dit wel een relatieve daling: van honderdtwee per 10.000 in 1951 naar vijfentachtig per 10.000 minderjarigen in 1965. Vanaf midden jaren zestig tot eind jaren tachtig daalden de aantallen sterk, tot circa 15.000. Toen stegen ze weer, waardoor in 2009 alweer bijna het niveau van de jaren vijftig was bereikt. Dat kwam omdat de maatschappelijke vraag om kinderbescherming – vertaald in een meer op maatregelen gericht beleid van raden en kinderrechtters – weer was gegroeid. De ontwikkeling van het aantal uithuisplaatsingen liep niet parallel met de schommelingen in het aantal kinderbeschermingsmaatregelen. Over de lange termijn werden meer kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel uit huis geplaatst. Genoemde trend gold vooral voor kinderen onder toezicht, want voorgedijpupillen werden gedurende de gehele periode meestal uit huis geplaatst. Door de

kritiek op de residentiële zorg werd de verblijfplaats van uit huis geplaatste kinderen sinds midden jaren zestig wel steeds vaker pleegzorg en ook (begeleide) kamerbewoning. Dat gold zowel voor onder toezicht gestelde kinderen als voor voogdijpupillen.

De leeftijd van de onder toezicht gestelde kinderen bleef tamelijk stabiel gedurende de gehele periode. De gemiddelde leeftijd bij het uitspreken van een ondertoezichtstelling (OTS) schommelde tussen de 10 en 11 jaar en de grootste groep onder zo'n maatregel bleef die van de 15- tot en met 17-jarigen. Wel nam in de jaren 1981-1995 het aandeel van de oudere kinderen, vanaf 15 jaar, af van circa 52% naar 35,1% in 1990. Dit kwam vooral door de verlaging van de meerderjarigheidsgrens per 1 januari 1988 van 21 naar 18 jaar, waardoor de gemiddelde leeftijd daalde. Dat oudere jongeren daardoor moeilijk binnen de kinderbescherming waren te houden baarde – en baart – professionals binnen de sector zorgen: het wordt in veel gevallen beschouwd als een belemmering voor de hulpverlening aan wel juridisch maar nog niet ontwikkelingspsychologisch volwassenen jongeren.

Jongens en meisjes werden tot ver in de jaren zeventig gescheiden heropgevoed. Pas begin jaren tachtig begon co-educatie op gang te komen. Uiteindelijk werd dat de norm. Altijd voor uitsluitend meisjes (bijvoorbeeld de Heldring-stichtingen) of jongens (bijvoorbeeld Nederlandsch Mettray) bedoelde tehuizen gingen zich nu op jongens en meisjes richten. Bij de civiele kinderbeschermingsmaatregelen (OTS, voogdij) waren iets meer jongens dan meisjes betrokken gedurende de gehele periode. Maar strafrechtelijk geplaatste kinderen zijn meestal jongens: negen op de tien pupillen in justitiële inrichtingen zijn jongens, een verhouding die al sinds de oprichting van dit type instellingen in de tweede helft van de negentiende eeuw niet wezenlijk is veranderd. De groep strafrechtelijk geplaatste kinderen was ouder bij plaatsing dan de groep civiel-geplaatsten. Gedurende een aantal jaren waren er wel veel meisjes in JJI's opgenomen, omdat daar toen naast strafrechtelijk geplaatste pupillen ook civielrechtelijk geplaatsten verbleven. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw vormden in JJI's zoals 't Poortje, Eikenstein en Doggershoek meisjes met bijna 75% zelfs de overgrote meerderheid. Na beëindiging van deze gezamenlijke plaatsing in

2008 keerde het traditionele beeld terug en vormden meisjes in de JJI's opnieuw een minderheid.

Vanaf het einde van de jaren zeventig kreeg de etniciteit van de pupillen aandacht binnen de jeugdzorg. Het begon met Zuid-Vietnamese bootvluchtelingen. Vanaf 1982 werd ook de statistiek van de kinderbescherming aangevuld met informatie over etniciteit. Het aantal onder toezicht gestelde kinderen afkomstig van culturele minderheden groeide tussen 1982 en 1986 van 13,6% naar 21,3%. Etniciteit werd een belangrijk kenmerk van de Nederlandse kinderbescherming. De genoemde groep kinderen was niet oververtegenwoordigd bij burgerlijke kinderbeschermingsmaatregelen, maar wel bij strafrechtelijke maatregelen: in de justitiële jeugdinrichtingen gingen jeugdigen van allochtone afkomst in deze periode met 60% de meerderheid vormen.

Waarom werden deze jongens en meisjes op diverse leeftijden en met verschillende etnische achtergronden onder toezicht of onder voogdij geplaatst en, civielrechtelijk of strafrechtelijk, uit huis geplaatst? In formele zin is dat altijd 'het belang van het kind' geweest. De invulling daarvan kon echter verschillen al naar gelang de tijd. Aanvankelijk was, evenals vóór de Tweede Wereldoorlog, bestrijding van onmaatschappelijkheid veruit de belangrijkste reden. De verzuilde kinderbescherming ging uit van het ideaal van de goed-burgerlijke gezinsopvoeding. Wanneer daarvan sterk werd afgeweken, bijvoorbeeld omdat de kinderen werden verwaarloosd of op het slechte pad kwamen, konden tehuizen – ook al was daar de gezinsvorm ver te zoeken – en pleeggezinnen in pedagogische compensatie voorzien. Sinds de jaren zeventig worden redenen voor uithuisplaatsing meestal nog uitsluitend in pedagogische, ontwikkelingspsychologische en psychiatrische termen verwoord. De vaak doorslaggevende reden werd tekortschietende pedagogische capaciteiten of pedagogische onmacht van ouders. Daarbij kon ook sprake zijn van kindermishandeling, waaronder incest, of verwaarlozing van de jeugdige. Maar ook gedrag van de jeugdige zelf was vaak van invloed op de beslissing tot uithuisplaatsing. Vaak speelde dan ook falende, al eerder ingeschakelde (ambulante) hulpverlening een rol. Bij crimineel gedrag was – en daar veranderde weinig in – ook bescherming van de samenleving, naast bescherming van de jeugdige, een belangrijke reden voor uithuisplaatsing. De

verschillen in oorzaken achter uithuisplaatsing in een tehuis of in een pleeggezin lijken vooral te liggen in de ernst van de situatie. Onder hulpverleners is in ieder geval de overtuiging gegroeid dat in de laatste twintig jaar vooral kinderen met ernstige problemen in tehuizen terecht zijn gekomen. Zij hebben dan al eerder te maken gehad met andere vormen van hulpverlening en kennen vaak ook leerproblemen. Bij de pleegzorg, waaraan tegenwoordig wereldwijd de voorkeur lijkt te worden gegeven en waarbij ook budgettaire overwegingen meespelen – de pleegzorg is aanzienlijk goedkoper – gelden als opnameoorzaken meestal iets lichtere vormen van gedragsproblemen. Daarbij is de kwaliteit van de pleegzorg geheel en al afhankelijk van de pleegouders. Kindermishandelingszaken leiden vaak tot uithuisplaatsing in een pleeggezin, kinderen met zeer ernstige gedrags- of hechtingsstoornissen zijn echter, zo wordt gedacht, vaak beter gediend met een (tijdelijk) verblijf in een tehuis. Of pleegzorg tot betere resultaten dan residentiële behandeling leidt is niet wetenschappelijk aangetoond.

Personeel en professionalisering

Anno 2010 is de jeugdzorg een organisatie van professionals, meestal met een hbo-opleiding of van academisch niveau. Dat was vroeger anders. Tientallen jaren werkte de kinderbescherming vooral met onbetaalde vrijwilligers, zoals de colleges van de voogdijraden, en betaalde krachten waren tot ver na de Tweede Wereldoorlog in veel gevallen ongediplomeerd. Wel klonk vanaf het begin van de wettelijk geregelde kinderbescherming een roep om professionalisering. Bij de behandeling in 1901 van de kindervetten in de Tweede Kamer werd hierover al fel gediscussieerd, en vanaf toen werd door particuliere organisaties en de overheid gehamerd op de noodzaak van meer professionalisering. Het zelfbeeld van de kinderbescherming als organisatie die moest professionaliseren om adequaat te kunnen functioneren is nooit verdwenen. Nog in 2007 verscheen in een van de vakbladen een artikel onder de titel ‘Samen op weg naar een volwassen, professionele jeugdzorg’. Maar daar was men toen al tientallen jaren mee bezig. Na de Tweede Wereldoorlog werd professionalisering namelijk de norm. In alle rapporten met kritiek op de kinderbescherming die vanaf toen verschenen – en dat waren er vele – was steeds de teneur dat verdere professionalisering noodzakelijk was

om verbeteringen tot stand te brengen. Cursussen kinderbescherming werden ontwikkeld en instellingen stimuleerden hun personeel om ze te volgen en diploma's te halen. Hierdoor nam al in de loop van de jaren vijftig het beroep op vrijwilligers af. De overheid stimuleerde dit en probeerde het af te dwingen. Kinderbescherming moest door goed opgeleid personeel worden gedaan en instellingen die daar niet aan voldeden kregen problemen met subsidie en met plaatsende instanties zoals kinderrechters die geen kinderen meer naar hen verwezen. In de jaren zestig en zeventig wilde men het opleidingsniveau verder verhogen en kwam de norm van een Hbo-opleiding voor het centrale beroep binnen de kinderbescherming, de groepsleider, tot stand. In de loop van de jaren negentig werd deze norm in de meeste instellingen realiteit.

Er trad vanaf de jaren zeventig toenemende differentiatie van beroepen binnen de jeugdzorg op. En voor elk beroep kwam een aparte opleiding en diploma. Naast de professionalisering van het beroep groepsleider groeide de invloed van academisch opgeleide professionals. Psychiaters, psychologen en orthopedagogen werden in de jaren vijftig steeds meer geraadpleegd, maar vanaf het eind van de jaren zestig kwamen ze steeds vaker in dienst van de inrichtingen. Niet zelden werden ze dan directeur behandeling. Soms, zoals op de Helderling-stichtingen, ontstond er dan een machtsstrijd tussen een orthopedagogische en een kind- en jeugdpsychiatrische benadering. Sinds de jaren tachtig kwam ook de professionalisering van het management op gang. De directeur werd nu manager van een groot bedrijf van jeugdzorg. Dit proces van enerzijds verdergaande professionalisering door beroepsdifferentiatie en diploma-eisen, en anderzijds, door vergroting van de macht van het management, verkleining van de autonomie van de specifieke beroepsgroepen, al eerder binnen de GGZ begonnen, startte sinds eind jaren tachtig ook binnen de kinderbescherming.

Af en toe ontstond er enig gemor over het terugdringen van vrijwilligers en de voortschrijdende professionalisering. Er verschenen artikelen onder de titel 'Vrijwilligers terug in de kinderbescherming' en in 1980 stelde de minister van Justitie vast dat door de steeds verdergaande professionalisering 'wellicht de afstand tussen de werkers en de geïnteresseerde burger groter dan wenselijk' is geworden. De professionalisering en het terugbrengen van de inbreng van vrijwilligers tot een verwaarloosbare rol waren echter niet te stuiten. De regels van de overheid lieten niet

meer toe dat vrijwilligers verantwoordelijkheid kregen bij de heropvoeding van kinderen onder een maatregel van kinderbescherming. Maar de pleegzorg bleef gedurende lange tijd de uitzondering op de regel. Professionalisering verliep daar anders en vooral veel later dan binnen de residentiële jeugdzorg. De pleegzorg behield lang een informeel karakter en professionalisering kwam pas goed op gang aan het begin van de jaren negentig, met de invoering van op Amerikaanse pendants georiënteerde programma's om pleegouders op hun taak voor te bereiden.

Pedagogische cultuur en behandeling

Pedagogische cultuur is het geheel van regels, codes, gebruiken en praktijken bij het opvoeden van kinderen. Bij uithuisplaatsing gaat het om een specifieke pedagogische cultuur: geen gewoon gezin, maar een tehuis of een pleeggezin. Met in het tehuis pedagogisch personeel in plaats van ouders, met een systeem van gedragsregels, met een vastgestelde dagorde, etc. Eerst volgt een algemeen beeld van de geschiedenis van de pedagogische cultuur, vervolgens wordt ingegaan op de pedagogische cultuur in de praktijk en op de seksuele cultuur binnen de jeugdzorg.

De pedagogische cultuur in de jeugdzorg is specifiek en wordt gekarakteriseerd door drie thema's: stigmatisering van uit huis geplaatste kinderen, het dilemma 'uit huis geplaatste kinderen als gewone versus bijzondere kinderen', en ten slotte de mate van participatie van minderjarigen in de jeugdzorg. Er vond geen lineaire ontwikkeling plaats. In het ene tehuis en de ene jeugdzorginstelling handelde men anders dan in het andere tehuis. Toch zijn enkele evoluties in de periode 1945-2010 met betrekking tot deze drie thema's vast te stellen. Er lijkt sprake te zijn van een zekere de-stigmatisering van het uit huis geplaatste kind. Dit kind lijkt meer en meer te worden beschouwd als slachtoffer van negatieve pedagogische omstandigheden in plaats van als veroorzaker van problemen. Verder wordt meer dan vroeger de nadruk gelegd op het gegeven dat deze kinderen iets ongewoons hebben meegemaakt en daarom specifieke behoeften aan begeleiding en behandeling nodig hebben. Ten slotte is er, zeker vergeleken met de jaren vijftig, meer inspraak gekomen voor kinderen uit de kinderbescherming. De omslag daarbij vormden de jaren zeventig: druk op de kinderbescherming vanuit belanggroepen zoals de Belangenvereniging Minderjarigen (BM), en vervolgens de

ontwikkeling van specifieke kinderrechten. Het blijft overigens onduidelijk in welke mate de tegenwoordig formeel geregelde inspraak ook aan de verwachtingen van kinderen voldoet.

Bij het beantwoorden van de vraag ‘Hoe werkte de pedagogische cultuur in de praktijk?’ is vooral gekeken naar de voorbereiding van kinderen op een uithuisplaatsing, de ontvangst in het tehuis of het pleeggezin, de dagelijkse gang van zaken in een tehuis, inclusief de behandeling, de omgang met verzorgers en opvoeders, ervaringen in pleeggezinnen en contacten van kinderen buiten de inrichting of het pleeggezin. In de jaren vijftig en zestig werd de kinderbescherming in hoofdzaak over de hoofden van de kinderen heen geregeld. De meest ingrijpende gebeurtenissen, zoals de opname of tussentijdse overplaatsingen – van het ene naar het andere tehuis, van het ene naar het andere pleeggezin, of van een pleeggezin naar een tehuis – gebeurden zonder waarschuwing of informatie vooraf. In tehuizen was vaak sprake van massaliteit, eenzaamheid en isolement. De kinderen konden geen kant op, vertrouwden volwassenen meestal niet, en konden geen pedagogische relatie met ze aangaan. In veel pleeggezinnen werden kinderen vooral als goedkope arbeidskracht benut. Ze werden, met name in dorpen, vaak als outcast bekeken, als zielige voogdijkinderen. In de loop van de jaren zeventig kwam hierin verandering. Het werd langzaam maar zeker gebruikelijk, en ten slotte regel, dat kinderen van tevoren over hun uithuisplaatsing geïnformeerd moesten worden. Steeds vaker bezochten ze van tevoren zo’n tehuis zodat ze zich een beeld konden vormen van de nieuwe woonomgeving. Bij strafrechtelijk geplaatsten gold dat trouwens meestal niet. Ook werd de massaliteit in de tehuizen teruggedrongen: tehuizen werden kleiner, maar vooral leefgroepen werden kleiner. Kleinschalige vormen van wonen gingen de pedagogische cultuur van de tehuisopvoeding bepalen. Of de tehuizen daarmee veiliger werden is niet gezegd. In de jaren vijftig werd de sfeer gekenmerkt door massaliteit, orde en discipline. Personeel was er betrekkelijk weinig. Vanaf de jaren zeventig kwam er veel meer personeel – op de Heldring-stichtingen werd de personeel/pupil-ratio 2:1. Tegelijk veranderde ook de seksuele moraal.

Seksualiteit behoorde tot de pedagogische cultuur van de jeugdzorg in de gehele periode. Men sprak erover en men schreef erover, bijvoorbeeld in de vaktijdschriften. Al aan het einde van de jaren vijftig was de toegenomen openheid op het terrein van de

seksualiteit in sommige delen van de Nederlandse samenleving ook te zien in bijdragen in vaktijdschriften voor de kinderbescherming. In deze tijdschriften werd openheid en bespreekbaarheid van seksualiteit, ook in de tehuizen, bepleit. Hoewel deze bladen werden gelezen door jeugdhulpverleners en leidinggevenden in de tehuizen, kon de praktijk in tehuizen hiervan afwijken en was van openheid op dit terrein, althans volgens de bestudeerde bronnen, veel minder sprake.

In de jaren 1945-1965 was er veel aandacht voor het seksuele probleemgedrag van de kinderen en jongeren die in de tehuizen waren geplaatst. Dat is niet verrassend. Mulock Houwer wijdde er al een hoofdstuk aan in zijn veel gelezen handboek *Gestichtspedagogische hoofdstukken* uit 1938. Men sprak overigens niet over seksueel misbruik, maar over seksuele uitingen en seksuele misdragingen van de pupillen: gedrag dat verder ging dan gezonde seksuele nieuwsgierigheid en experimenteergedrag, of een onschuldig seksueel spelletje. Men vond dat bij deze kinderen vaak sprake was van vroegrijpe seksualiteit of juist van seksuele geremdheid. Door het bij elkaar in leefgroepen plaatsen van juist deze kinderen en jongeren met een problematische seksuele ontwikkeling ontstond een problematische seksuele cultuur in het tehuis. De (groeps)leiding moest leren om hiermee om te gaan. Seksuele opvoeding in de tehuizen was binnen de kolommen van deze tijdschriften in de jaren vijftig een belangrijk vraagstuk voor de kinderbescherming. Seksueel probleemgedrag van pupillen was immers een probleem voor de groepsleiding. Men had binnen de kinderbescherming begrip voor de lastige positie waarin de groepsleider zich zou bevinden. Het werken met kinderen en jongeren die regelmatig uitdagend gedrag vertoonden was volgens de artikelen in de vakbladen vooral in de tehuizen waaraan de groepsleiders dag en nacht verbonden waren, veeleisend. Er werd daarom veel aandacht gegeven aan het spanningsveld tussen nabijheid en intimiteit enerzijds en professionele distantie anderzijds.

Na 1965 kwam de nadruk op andere onderwerpen te liggen: minder op seksueel probleemgedrag van de pupillen – men vond wel dat seksuele voorlichting en opvoeding een normaal onderdeel van de tehuisopvoeding moesten gaan worden – en, onder invloed van de verandering in het seksuele klimaat in de gehele samenleving, meer op openheid en bespreekbaarheid van seksualiteit juist ook van de groepsleiders

zelf. Het accent lag, althans in de vaktijdschriften, nu op erkenning van erotische en seksuele gevoelens van groepsleiders voor de kinderen en jongeren die aan hun zorgen waren toevertrouwd. Een vrijere seksuele moraal binnen de tehuizen in combinatie met bij tehuisopvoeding altijd al aanwezige aanzienlijke machtsverschillen – altijd doorslaggevend bij seksueel misbruik – kon de veiligheid van pupillen in gevaar brengen en leiden tot affaires zoals die met Finkensieper op de Heldring-stichtingen.

Vanaf 1990 veranderde de toon opnieuw drastisch: deze werd nu vooral gericht op de zorg voor een professionele omgang met erotische gevoelens van volwassenen voor jongeren, dit in het belang van het creëren van een adequate pedagogische omgeving voor de jongeren. Onder invloed van de toenemende aandacht sinds midden jaren tachtig – de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling werd overigens al in 1981 opgericht – voor de keerzijde van de nieuw verworven seksuele vrijheid in de jaren zestig werden seksuele contacten tussen groepsleiders en jeugdigen nu zonder meer afgewezen. Wel wilde men vasthouden aan een ‘gewone’ omgang met intimiteit en lichamelijke tussen groepsleiders en pupillen, want deze vond men in het belang van de pupillen. De groepsleider moest werken in het spanningsveld tussen nabijheid, intimiteit, lichamelijke en professionele distantie.

In de laatste tien jaar veranderde de toon opnieuw. Nu stond het leren omgaan met signalen van seksueel misbruik – een term die tot begin jaren tachtig nauwelijks werd gebezigd – in de belangstelling. De resultaten van de survey onder medewerkers binnen de jeugdzorg anno 2011 bevestigden dat. Ze laten zien dat de jeugdzorg steeds meer aandacht ging schenken aan beleid om seksueel misbruik te voorkomen. Met de nadruk op het herkennen van misbruik brak een nieuwe fase binnen de jeugdzorg aan, waarin meer nadruk werd gelegd op de veiligheid van de pupillen.

Thema III: Het kindperspectief (deelvraag 10)

Op basis van diverse studies waarin oud-pupillen werden geïnterviewd, recent onderzoek naar het kindperspectief van kinderen en jeugdigen tijdens hun verblijf in tehuis of pleeggezin, gestimuleerd door de groeiende invloed van het IVRK, en binnen dit onderzoek gehouden interviews met oud-pupillen kan een beeld worden gegeven van het kindperspectief op de gedwongen jeugdzorg in de periode 1945-2010.

Oud-pupillen die in de jaren vijftig en begin jaren zestig in tehuizen zaten hadden veel kritiek op de specifieke pedagogische cultuur binnen die tehuizen. De vaste dagorde, de discipline en regels, en de straffen wanneer deze werden overtreden, waren meestal een doorn in het oog. Vaak hadden zij zich als kind niet veilig gevoeld. Ze vonden de aanpak in de tehuizen meestal massaal, zonder enige privacy. Een persoonlijke pedagogische relatie tussen de pupil en het personeel kwam bijna nooit tot stand. En ze leefden er meestal in een groot isolement. Tehuizen waren vaak letterlijk een dorp in een dorp. Ze woonden geïsoleerd van de maatschappij en, gehospitaliseerd als ze daardoor werden, hadden vaak geen weet van de codes en gebruiken buiten het tehuis. Ze werden er vaak volledig onverwacht heen gebracht, zonder enige voorbereiding of waarschuwing, en soms, zoals een van de pupillen vertelde, in een ‘dievenwagen’. Verplaatsing – van het ene tehuis naar het andere, of van een tehuis naar een pleeggezin en vice versa – gebeurde, zoals gezegd, vaak al evenzeer volledig onverwacht. Ook het vertrek en het betreden van de maatschappij was vaak onvoorbereid. Positief waren oud-pupillen wel vaak over het feit dat ze een vak geleerd hadden en een diploma hadden gehaald. Maar de mores van de open maatschappij moesten ze meestal nog onder de knie krijgen: met vallen en opstaan. Contact met voogden en voogdessen vonden ze meestal teleurstellend, als er al contact was. De kinderrechter kreeg een beter rapport: deze werd soms gezien als redder in de nood. Gescheiden worden van hun broertjes en zusjes – of door plaatsing in verschillende tehuizen, of door plaatsing op verschillende afdelingen – werd door pupillen nog tientallen jaren later gezien als een groot onrecht: dat ze niet samen met hen mochten opgroeien en dat ze van ene op het andere moment werden gescheiden, vaak voor vele jaren. Pleegzorg was ook in de naoorlogse jaren al belangrijk. Pupillen voelden zich vaak niet prettig in de pleeggezinnen en moesten er hard werken. Maar er waren ook positieve verhalen. Oud-pupillen stelden achteraf vast dat het verblijf in het tehuis tot een ommekeer in hun leven had geleid: van vastlopen op school en tot criminaliteit vervallen naar het behalen van een diploma en het opbouwen van een eigen en geregeld leven. Ook gold voor kinderen met een bijzonder slechte thuissituatie dat ze opgelucht waren daar weg te zijn. Pleegkinderen, ook die met veel kritiek, wilden meestal voor geen geld naar een tehuis: dat was voor de meesten een schrikbeeld. Liever in een

onprettig pleeggezin dan in een misschien op het eerste gezicht niet onprettig tehuis. De massaliteit en disciplinerende, het gebrek aan privacy en aan vrijheid gaven tehuizen voor veel pupillen een negatief imago. De pupillen die dit naar voren brachten wisten dit vaak uit eigen ervaring. Na het uitspreken van een kindbeschermingsmaatregel waren ze vaak tijdelijk in een tehuis opgenomen geweest alvorens een pleeggezin voor hen was gevonden. Klagen was in deze periode dus niet gebruikelijk: in de tehuizen niet omdat er meestal niemand was tot wie men zich kon wenden. Men vertrouwde voogd of gemachtigde meestal niet, en dat gold ook de directeur. Binnen de pleegzorg was klagen evenmin de gewoonte. Achteraf – zo blijkt uit de interviews met de oud-pupillen – bleken er wel vaak veel klachten te bestaan. Maar kinderen, zo vertelden ze later, waren als de dood dat wanneer ze klaagden – bijvoorbeeld tegen een voogd of een gemachtigde – over hun pleeggezin en pleegouders de kans groot was dat ze naar een tehuis moesten. Dat wilden ze in ieder geval niet. Kinderen zullen dus in deze periode meestal hun mond hebben gehouden over allerlei zaken waarover zij wel klachten hadden.

In de jaren zestig en zeventig kwam in sommige tehuizen meer ruimte voor privacy en voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief van de pupillen. De verhalen van de pupillen uit deze periode zijn echter uiteenlopend. Sommigen hebben ervaringen van discipline, orde en tucht die nauwelijks anders lijkt 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. Ook werd vanaf deze periode kleinschaligheid van de leefgroep de norm, en steeds meer ook de realiteit. Grote slaapzalen – die gebruikelijk waren voor de klassieke tehuizen tot ver na de oorlog – gingen tot het verleden behoren. Kinderen uitten daardoor minder kritiek op gebrek aan privacy. Ze kregen nu meer dan een met een gordijn afgeschermd bed, namelijk een eigen kamertje. De kinderen van wie de verhalen over deze periode zijn gevolgd zijn er vaak in geslaagd om een maatschappelijk bestaan op te bouwen en een gezin te stichten. Ze vinden wel vaak dat er tijdens hun periode in het tehuis meer uit hen had kunnen worden gehaald. Bijvoorbeeld wanneer ze leerproblemen bleken te hebben waaraan weinig aandacht

werd geschonken. Zo'n klacht is wellicht mede gekleurd door de tegenwoordig grote, maar destijds in het gehele onderwijs beperkte aandacht voor leerproblemen.

Tot aan de jaren tachtig moeten we het doen met verhalen van oud-pupillen die terugkijken op hun tijd in de jeugdzorg. Over de laatste twintig jaar is meer bekend over wat uit huis geplaatste kinderen nog tijdens hun verblijf in een tehuis of pleeggezin van de aanpak en behandeling vinden. Het lijkt erop dat pleegkinderen, net zoals in de eerdere perioden, gemiddeld genomen tevredener zijn dan tehuis kinderen. De laatste vragen nog steeds om meer privacy, ook al is de kleinschaligheid de norm geworden. Ze hebben vaak bezwaar tegen bijna alles wat ze in de groep moeten doen en verkiezen een op het individu gerichte aanpak. Verder is er een verschil merkbaar tussen hoe tehuizen naar kinderen kijken – ze zijn er voor een al dan niet intensieve behandeling – en het perspectief van tehuis kinderen: we zijn er om een beetje prettig te wonen en de tijd samen met leeftijdgenoten door te brengen.

De persoon van de groepsleider was gedurende de gehele periode belangrijk voor de pupillen. In de jaren vijftig was de leefgroep – voor die periode overigens een anachronisme – zo omvangrijk dat de groepsleider vooral bezig was met orde scheppen en houden, regelmaat garanderen en waar nodig straffen uitdelen. Een meer pedagogische relatie tussen pupil en groepsleider was daardoor meestal niet mogelijk. In de jaren zeventig ontstonden kleinere leefgroepen en groeide de personeel/pupil-ratio opzienbarend. Daardoor werd het contact tussen kind en groepsleider intensiever en werd de groepsleider voor meer kinderen een voorbeeldfiguur, zo vertellen kinderen. Het valt ten slotte op dat over de lange termijn kinderen blijven vertellen dat ze opeens naar een pleeggezin moesten en opeens naar een tehuis. Dat was in de jaren vijftig het geval, maar ook aan het begin van de eenentwintigste eeuw, wanneer de procedures over de voorbereiding op uithuisplaatsing dat eigenlijk zouden moeten uitsluiten. Maar dat doen ze in veel gevallen blijkbaar niet.

Thema IV: Toezicht en inspectie (deelvraag 9)

Na de Tweede Oorlog was er geen gebrek aan soorten toezicht op en inspectie van de kindbescherming. Er was onder meer het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies, er was een rijksinspectie, er waren rijksagenten voor de gezinsverpleging.

Verder had de verzuilde kinderbescherming toezicht georganiseerd onder meer via haar eigen koepelorganisaties. Op individueel niveau was er toezicht van de kinderrechter, de officier van justitie (al gebeurde dat bijna nooit) en de voogdijraden. Er was veel toezicht, maar menigeen zag door de bomen het bos niet meer. Mulock Houwer noemde het toezicht niet voor niets chaotisch en probeerde in een van zijn publicaties voor het veld een zo helder mogelijke beschrijving te geven. Dat was zo gemakkelijk nog niet. Het toezicht was dus aanwezig maar complex. Het werd zowel uitgeoefend door het Rijk – zo probeerde het Rijk meer vat te krijgen op de kinderbescherming – als door de particuliere sector en het was zowel gericht op instituties als op individuele pupillen. Het werkte niet volgens een vast stramien, het had geen wetenschappelijke pretenties, was niet onafhankelijk en sterk verstrengeld met de verzuilde sector. Maar het was aanwezig; de kans op inspectie en toezicht was binnen de sector tamelijk groot. Het was tot in de jaren tachtig tevens vaak bemiddelend en adviserend: een inspecteur kon zorgen voor het oplossen van problemen, bijvoorbeeld met de subsidiegever.

Anno 2010 is de chaos en complexiteit verdwenen. De Inspectie Jeugdzorg is niet te vergelijken met de situatie in de jaren vijftig, maar ook met die in de jaren zeventig, zoals personen die beide hebben meegemaakt vertellen. De jeugdzorg heeft tegenwoordig één inspectie. Deze inspecteert in beginsel alle instellingen voor jeugdzorg. Deze inspectie – die uitgaat van de overheid – is onafhankelijker dan de vroegere inspectie van het ministerie van Justitie, die destijds dicht tegen het beleid aanzat. De huidige inspectie is overigens nog wel onderdeel van een ministerie, dat van WVC. Zij valt direct onder de secretaris-generaal, en niet onder een beleidsafdeling. Ze moet als de minister dat wil een aanwijzing – bijvoorbeeld het snel onderzoeken van een incident – volgen. De huidige inspectie is wat betreft methodologie en wetenschappelijkheid ook niet te vergelijken met haar voorgangers. De rapporten worden bewaakt door een methodoloog, zijn systematisch opgesteld volgens een vast stramien, richten zich op van te voren vastgestelde risicofactoren en zijn daarmee aanzienlijk minder afhankelijk van het intuïtieve oog van de inspecteur. De interactie met de te inspecteren instellingen verloopt volgens een helder systeem van afspraken en protocollen over wie wat wel en niet moet doen. De relatie met de sector is afstandelijker dan vroeger: de inspecteur is meer inspecteur en minder adviseur en

ondersteuner van de wensen van een instelling. Overigens lijkt er een tendens te ontstaan om een zekere vorm van helpen weer in te brengen in de habitus van de huidige inspecteurs.

In de ontwikkeling van inspectie en toezicht met betrekking tot de omgang met seksualiteit en meer in het bijzonder seksueel misbruik was dit onderwerp, meestal ‘ontucht’ genoemd,²⁰⁹ iets waartegen opgetreden moest worden, maar niet te veel en te openlijk aandacht aan worden geschonken. Dat kwam mede omdat het inzicht dat dergelijk misbruik grote gevolgen kon hebben voor kinderen pas decennia later zou doorbreken. Bij het toezicht was de vrees voor wat kinderen onderling deden groter dan voor het gevaar dat hen van de kant van volwassenen bedreigde. De aandacht voor een verkeerde of ook verboden omgang met seksualiteit verdween in de jaren zestig en zeventig, tevens de periode van de seksuele revolutie. Mogelijk symbolisch daarvoor was het missen van de eerste signalen van wat later de affaire-Finkensieper ging heten.

Structurele aandacht van de kant van inspectie en toezicht voor vormen van seksueel misbruik ontstond er pas vanaf begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Inspecties ontwikkelden vanaf die tijd ook beleid om dergelijk misbruik tegen te gaan. Daarbij kwam het werk van de inspectie in toenemende mate in de schijnwerpers van de publiciteit te staan.

Want naast wettelijk geregelde vormen van inspectie en toezicht bestond en bestaat er ook zogeheten informeel toezicht via reacties vanuit de buitenwereld, waaronder door middel van de landelijke pers, op incidenten van seksueel misbruik van kinderen onder toezicht van jeugdzorg. Aanvankelijk was er nauwelijks berichtgeving over dit onderwerp. De eerste berichten hierover in de kranten verschenen in de jaren zestig. Pas bijna twee decennia later gingen dagbladen regelmatig over dit soort misbruikzaken publiceren. Daarbij veranderde de terminologie. Voor de jaren tachtig schreef men over ontucht, zedenzaken en aanverwante termen, in de jaren tachtig kwam de aanduiding seksueel misbruik in zwang. De jaren zeventig worden gekenmerkt door aandacht voor de vraag naar de schadelijkheid van seksuele contacten tussen kinderen en volwassenen. Grote misbruikaffaires zorgden vanaf de jaren tachtig voor veel

²⁰⁹ Maar al in 1949 werd dit door een inspectrice van het Bureau Sociale Jeugdzorg betiteld als ‘seksueel misbruik’.

aandacht voor seksueel misbruik van minderjarigen in de pers. In de jaren tachtig zijn dit de Bolderkar-affaire en Oude Pekela, in de jaren negentig zorgden de Finkensieperzaak op de Heldring-stichtingen en de Belgische Dutroux-zaak voor veel commotie in de media. Tegelijkertijd werd in de media veel aandacht besteed aan seksueel misbruik van mensen met een beperking en werd misbruik van jongens, minderjarigen als daders en allochtone mannelijke slachtoffers uit de taboesfeer gehaald. Tegen het einde van het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw veroorzaakte de oprichting van de commissie Deetman en de commissie-Samson opnieuw voor een opleving in de aandacht voor kindermisbruik. Door media-aandacht voor (incidenten van) seksueel misbruik werkte toezicht vanuit de samenleving op ten minste vijf manieren: 1. de media zorgen ervoor dat incidenten van seksueel misbruik in de openbaarheid komen, met als gevolg een controlerende werking, omdat instellingen liever niet negatief in de publiciteit komen; 2. de media stellen de handelwijze van betrokken instellingen en overheidsorganen ter discussie wanneer incidenten hebben plaatsgevonden. Dit betreft zowel de afhandeling van incidenten als preventie; 3. via de media kan de samenleving zowel de overheid als het werkveld vragen om maatregelen tegen seksueel misbruik van minderjarigen; 4. de media kunnen de maatregelen die getroffen worden evalueren, evenals de snelheid en de manier waarop die maatregelen getroffen worden; 5. de media sturen de aandacht die er aan de verschillende vormen en aspecten van seksueel misbruik gegeven wordt. Dit kan taboedoorbrekend werken, zoals bij het onder de aandacht brengen van minderjarigen als daders (peermisbruik), meisjes als daders en allochtone jongens als slachtoffers.

De casus Heldring-stichtingen liet zien dat formeel toezicht inderdaad haar grenzen kent. Destijds was er in ruime mate toezicht in de vorm van een inspectierapport van het ministerie van Justitie en een rapport van een onderzoekscommissie. Toch bleven de geconstateerde problemen – onder meer over de verhouding psychiatrie en orthopedagogiek en over de personeelsverhoudingen – nog meer dan tien jaar aanhouden. En vermoedens van misbruik, al geuit in 1975, konden alleen door druk van buitenaf tot serieus onderzoek leiden. Toezicht op de veiligheid binnen instellingen van kinderbescherming en jeugdzorg moet, zo toont de geschiedenis, een combinatie zijn van verschillende actoren wil zij effectief zijn: binnen het systeem

zijn dat de formele toezichthouders, die nu eenmaal per definitie tot de actoren van het systeem van jeugdzorg behoren, buiten het pedagogische systeem gaat dat via de pers, ook al heeft deze vaak het nadeel van nadruk op incidenten, zoals groepsleiders in interviews benadrukken, en dan zijn er nog de belangengroeperingen en sinds kort ook de Kinderombudsman.

Samenvatting

In dit onderzoek is, conform de hoofdvraag van de commissie-Samson voor deelonderzoek, onderzocht hoe de Nederlandse jeugdzorg zich tussen 1945 en 2010 heeft ontwikkeld binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving. Daartoe zijn vier thema's nader onderzocht: (I) de geschiedenis van het systeem van de jeugdzorg 1945-2010 binnen de maatschappelijke en culturele context; (II) de geschiedenis van de specifieke pedagogische cultuur van tehuis en pleeggezin; (III) het perspectief van de (ex-) tehuis- en pleegkinderen; en (IV) het toezicht op de jeugdzorg.

Thema I: Institutionele geschiedenis: verzuiling, crisis en markt

De kinderbescherming van na de oorlog was tot in de jaren zestig een hecht verzuild en stabiel systeem van vooral katholieke en protestantse tehuizen en pleegzorginstellingen, met daarnaast een klein aantal overheidsinstellingen voor strafrechtelijk geplaatste pupillen. In de jaren zestig werd de kinderbescherming deel van de culturele revolutie uit die tijd. Door ontzuiling, de mondigheidsrevolutie van de jaren zestig en nieuwe ideeën over de band tussen ouder en kind wankelde het traditionele systeem van de kinderbescherming. Als er al hulp moest worden geboden, dan vrijwillig en zonder de band tussen kind en ouder te verbreken. De kinderbescherming, in de kern gedwongen hulpverlening, werd gewantrouwd tot op het hoogste politieke niveau. De crisis binnen de kinderbescherming uitte zich in een scherpe daling van kinderbeschermingsmaatregelen en een nog scherpere daling van uithuisplaatsingen, vooral bij de particuliere tehuizen, veel minder bij de pleegzorg. Vanaf begin jaren tachtig nam het aantal kinderbeschermingsmaatregelen en interventiebesluiten weer langzaam toe. Dit leidde niet tot uitbreiding van de tehuissector maar wel tot uitbreiding

van de pleegzorg. Intussen vernieuwde de kinderbescherming, voortaan onder de naam jeugdzorg, zich drastisch. Pleegzorg kreeg waar mogelijk de voorkeur en de tehuiszorg werd kleinschaliger. Differentiatie in behandeling in plaats van naar levensbeschouwing ging de boventoon voeren en behandeling in plaats van verzorging en heropvoeding ging domineren. Sinds de jaren negentig werd de jeugdzorg een, zij het bijzondere, markt, met door fusies en overnames steeds grotere marktpartijen. Aan de vraagzijde van deze bijzondere markt waren het vooral de samenleving – met een groeiende stem voor de professionals – en de politiek, en niet de individuele cliënten, die bepaalden hoeveel kinderbescherming nodig was. De in de periode 1945-2010 nog al eens veranderende maatschappelijke behoefte aan kinderbescherming was veel bepalender voor de pieken en dalen in kinderbeschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen dan de mate van pedagogische verwaarlozing of pedagogisch onvermogen van de kant van de ouders, of de gedragsproblemen van kinderen. Aan de aanbodzijde van deze bijzondere markt werd de kinderbescherming allereerst bepaald door de stand van de rijksbegroting. Grote bezuinigingsoperaties werkten meteen door op de begrotingen van Justitie en Gezondheidszorg, waarvan de kinderbescherming – ook de particuliere instellingen – afhankelijk was.

Thema II: Pedagogisch cultuur

Pedagogische cultuur is het geheel van regels, codes, gebruiken en praktijken bij het opvoeden van kinderen. Bij uithuisplaatsing gaat het om een specifieke pedagogische cultuur: geen ‘gewoon’ gezin, maar een tehuis of een pleeggezin. Met in het tehuis pedagogisch personeel in plaats van ouders, met een systeem van gedragsregels, met een vastgestelde dagorde, etc. In de jaren vijftig was het gebruikelijk dat de meeste zaken binnen de kinderbescherming over de hoofden van de kinderen heen werden geregeld. De meest ingrijpende gebeurtenissen – opeens naar een tehuis worden afgevoerd, soms zelfs in een ‘dieven-wagen’, of terecht komen in een onbekend pleeggezin zonder waarschuwing of informatie vooraf – werden niet met het kind besproken. Ook overplaatsingen – van het ene naar het andere tehuis, van het ene naar het andere pleeggezin, of van een pleeggezin naar een tehuis – vonden opeens, zonder waarschuwing vooraf, plaats. Tehuizen kenden een cultuur van massaliteit,

eenzaamheid en isolement. De kinderen konden geen kant op. Veel kinderen in pleeggezinnen hadden het gevoel dat zij vooral als goedkope arbeidskracht werden gebruikt en als outcast werden bekeken. In de loop van de jaren zeventig kwam hierin verandering.

Aandacht voor seksuele problemen bestond er in de gehele periode. De aandacht voor seksueel gevaar veranderde echter van richting: eerst zag men het gevaar vooral komen van de kant van de pupillen, zij vormden een gevaar voor elkaar en voor de volwassenen om hen heen, later draaide dit om en zag men het gevaar komen van de kant van de volwassenen voor de pupillen. In de jaren 1945-1965 was er veel aandacht voor zogeheten ‘seksueel probleemgedrag’ van de kinderen en jongeren die in de tehuizen waren geplaatst. Men noemde het seksuele uitingen en seksuele misdragingen. De groepsleiding moest leren daarmee om te gaan. Het vormde een risico voor de groepsleiding, zo vond men. Men kon ‘verleid’ worden door het uitdagende gedrag van sommige pupillen. De term seksueel misbruik werd overigens nauwelijks gebruikt, maar het verschijnsel kwam in de praktijk wel voor. Na 1965 kwam, althans in de discussies in vaktijdschriften voor de jeugdzorg, meer nadruk op erkenning van erotische en seksuele gevoelens van groepsleiders voor kinderen en jongeren die aan hun zorgen waren toevertrouwd. In combinatie met bij tehuisopvoeding altijd al aanwezige aanzienlijke machtsverschillen – doorslaggevend bij seksueel misbruik – kon de veiligheid van pupillen in gevaar komen. Vanaf 1990 kwam de aandacht binnen de jeugdzorg anders te liggen. Seksuele contacten tussen groepsleiders en jeugdigen werden nu zonder meer afgewezen. En in de laatste tien jaar kwam leren omgaan met signalen van seksueel misbruik – een term die tot begin jaren tachtig nauwelijks werd gebezigd, maar nu veelvuldig – in de belangstelling. De resultaten van de survey onder medewerkers binnen de jeugdzorg anno 2011 bevestigden dat. Met de nadruk op het herkennen van misbruik brak een nieuwe fase binnen de pedagogische cultuur van de jeugdzorg aan.

De pedagogische cultuur binnen de jeugdzorg werd en wordt gemaakt door pupillen en personeel samen. Anno 2010 is de jeugdzorg een organisatie van professionals, meestal met een hbo- of ook academisch niveau. Dat was vroeger anders. Tientallen jaren lang werkte de kindbescherming vooral met onbetaalde vrijwilligers

en met ongediplomeerde betaalde krachten. Wel klonk vanaf het begin van de wettelijk geregelde kinderbescherming, aan het begin van de twintigste eeuw, een roep om professionalisering. Na de Tweede Wereldoorlog werd professionalisering van wensdroom tot norm. In alle rapporten over de kinderbescherming was de teneur dat verdere professionalisering noodzakelijk was. Hierdoor nam al in de loop van de jaren vijftig het beroep dat werd gedaan op vrijwilligers af. De overheid stimuleerde dit en probeerde het af te dwingen. Dat lukte. Vanaf de jaren zeventig trad toenemende differentiatie van beroepen binnen de jeugdzorg op. En voor elk beroep kwam een aparte opleiding en diploma. Ook nam de invloed van academisch opgeleide professionals, zoals psychiaters, psychologen en orthopedagogen toe. De pleegzorg bleef gedurende lange tijd de uitzondering op de regel. Professionalisering kwam daar pas laat op gang.

Thema III: Het kindperspectief

Oud-pupillen die in de jaren vijftig en begin jaren zestig in een tehuis zaten hebben veel kritiek op de specifieke pedagogische cultuur binnen de tehuizen. Terugkijkend op hun verblijf in een tehuis komen deze punten vaak naar voren: de vaste dagorde, de discipline en de regels, de straffen, de massale aanpak, het gebrek aan privacy, het leven in isolement. Ze werden niet voorbereid op de komst naar een tehuis, maar ook aan de voorbereiding op het betreden van de maatschappij daarna schortte veel. Positief waren oud-pupillen over het feit dat ze een vak geleerd hadden en een diploma gehaald. Contact met voogden en voogdessen vonden ze meestal teleurstellend, contacten met kinderrechtvaarders werden positiever beoordeeld. Verblijf in pleeggezinnen riep terugkijkend ook bij menigeen kritiek op. Anderen waren juist heel positief. Voor pleegkinderen en tehuiskinderen gold wel dat veel van hen achteraf vaststelden dat het verblijf in het tehuis had bijgedragen aan het opbouwen van een eigen en geregeld leven. Overigens wilden pleegkinderen, ook die met veel kritiek, meestal voor geen goud naar een tehuis; dat was voor de meesten een schrikbeeld. Klagen gebeurde niet veel. In de tehuizen niet omdat er meestal niemand was tot wie men zich kon wenden. Binnen de pleegzorg niet omdat men bang was dan naar een tehuis te moeten. In de jaren zestig en zeventig kwam meer ruimte voor privacy en voor eigen verantwoordelijkheid en

initiatief van de pupillen, maar niet in alle tehuizen. Ook merkten pupillen dat kleinschaligheid van de leefgroep normaal werd. Ook in de laatste twintig jaar zijn pleegkinderen gemiddeld genomen tevredener dan tehuis kinderen.

Thema IV: Toezicht en inspectie

Na de Tweede Oorlog was er een veelvoud aan soorten toezicht en inspectie van de kinderbescherming. Er was toezicht vanuit verschillende ministeries en vanuit de verzuilde kinderbescherming. Ook kinderrechters en voogdijraders vervulden een belangrijke rol in het houden van toezicht. Er werd veel toezicht uitgeoefend, zowel op het systeemniveau van de instellingen als op individueel niveau – controleren hoe het met individuele pupillen ging. Het was wel een ingewikkeld systeem: menigeen zag door de bomen het bos niet meer. Langzaam maar zeker is het toezicht totaal veranderd. Anno 2010 is de chaos en complexiteit van de jaren veertig, vijftig en zestig verdwenen. De huidige Inspectie Jeugdzorg heeft de taken van eerdere toezichthouders overgenomen. De jeugdzorg heeft daarmee tegenwoordig één inspectie. Ze valt onder de minister van WVC. Wel is door de wijziging in het takenpakket van de kinderrechtster – in 1995 werd de taak van toezicht op de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel geschrapt – geleid tot minder individueel toezicht vanuit de gerechtelijke hoek.

Naast deze wettelijk geregelde vormen van inspectie en toezicht bestond en bestaat er ook zogeheten informeel toezicht via reacties vanuit de buitenwereld. De betekenis hiervan, vooral via de media, is in de laatste tientallen jaren sterk toegenomen. Aandacht voor seksueel misbruik binnen de media bestond aanvankelijk vrijwel niet. De eerste berichten hierover in de kranten verschenen in de jaren zestig. Pas bijna twee decennia later gingen dagbladen regelmatig over dit soort misbruikzaken publiceren, zoals in de jaren negentig de Finkensieper-zaak op de Heldring-stichtingen. Media-aandacht voor (incidenten van) seksueel misbruik kan zorgen voor extra toezicht vanuit de samenleving op de jeugdzorg. Toezicht op de veiligheid binnen instellingen van kinderbescherming en jeugdzorg was, zo toont de geschiedenis, soms eerst effectief door een combinatie van formeel toezicht en van informeel toezicht via de media. Tegelijkertijd laat de geschiedenis van de jeugdzorg zien dat media vaak de nadruk

legden op geïsoleerde incidenten en onderhevig kunnen zijn en bijdragen aan hypes, met soms schadelijke effecten op jeugdzorg en op het toezicht ervan.