

1 Kinderbescherming

B. Kruithof

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 2 | Voorgeschiedenis: de negentiende eeuw | 8 |
| 3 | Inrichting of pleeggezin: twee eeuwen discussie | 10 |
| 4 | De Kinderwetten van 1901 | 11 |
| 5 | Hulp en recht | 12 |
| 6 | Ondertoezichtstelling en kinderrechter in de jaren twintig | 13 |
| 7 | Ondertoezichtstelling in de praktijk | 14 |
| 8 | De jaren vijftig, reorganisatie en zelfonderzoek | 15 |
| 9 | De jaren zestig en zeventig | 17 |
| 10 | De jaren tachtig en negentig | 18 |

1 Inleiding

Kinderbescherming heeft zich in Nederland ontwikkeld uit de filantropie (liefdadigheid) en de weeshuizen. In de loop van de negentiende eeuw verrezen overal in Nederland particuliere inrichtingen voor onverzorgde kinderen. De grondleggers, van wie de bekendste wel dominee O.G. Heldring was, handelden vaak vanuit een sterk religieuze overtuiging. Voor criminele kin-

deren waren in de tweede helft van de negentiende eeuw aparte jeugdgevangenissen gesticht. Een wettelijke basis kreeg dit stelsel in 1901 met de zogenaamde Kinderwetten. Voortaan werd geprobeerd onverzorgde en verwaarloosde kinderen te 'heropvoeden' in inrichtingen, om hen te behoeden voor 'zedelijke of lichamelijke ondergang'. Criminele kinderen werden zo nodig veroordeeld, maar hun straf moest op zichzelf heropvoedend werken. In 1921 werden voor het eerst aparte kinderrechtters benoemd en werd een nieuwe heropvoedingmaatregel ingevoerd, de zogenaamde ondertoezichtstelling. De gezinsvoogdijverenigingen leverden de gezinsvoogden, die door de kinderrechtter werden aangesteld om de opvoeding van een kind dat onder toezicht was gesteld te begeleiden. In grote trekken was daarmee een organisatiestructuur geschapen, die nog steeds aan de kinderbescherming ten grondslag ligt.

Na de Tweede Wereldoorlog verscheen een aantal onderzoeken naar de werkwijze en de effectiviteit van inrichtingen en van de gezinsvoogdij.

In de jaren zestig en zeventig werd de kinderbescherming professioneler en speelden vrijwilligers steeds minder een rol. Democratisering, de roep om inspraak en een andere benadering van gezag zorgden voor veel discussies over hoe het verder moest.

In de jaren tachtig trad een verzakelijking en verharding van het klimaat op. Er werden weer veel meer ondertoezichtstellingen uitgesproken. In 1995 werd de wet gewijzigd. De rechter treedt niet langer op als degene die tegelijkertijd recht spreekt en toeziet op de hulpverlening. De voogdijverenigingen worden in het vervolg verantwoordelijk voor de hulp, de rechter treedt in dat opzicht terug. De altijd enigszins ambivalente combinatie van hulp en recht, die van het begin af aan voor veel discussie heeft gezorgd, is daarmee duidelijker en doorzichtiger geworden. De discussie over internaat versus pleeggezin is veel gevoerd en wordt nog steeds gevoerd.

2 Voorgeschiedenis: de negentiende eeuw

Voor kinderen moet worden gezorgd. Als de eigen ouders dat niet kunnen, moeten anderen dit doen. Bijna elke stad van enige betekenis in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, de voorloper van het huidige Nederland, kende wel één of meer weeshuizen. Vanouds was de organisatie en financiering daarvan een taak van de armenzorg. De stedelijke overheid was het aan haar burgers verplicht haar wezen en halfwezen te verzorgen. Soms, zoals in Amsterdam, kregen wezen kleren aan in de kleuren van de stad, rood en zwart. Ook kerken beheerden vaak weesinrichtingen bestemd voor de eigen lidmaten. Als doel hadden alle inrichtingen: het grootbrengen van de kinderen tot gelovige christenen en tot burgers die voor zichzelf konden zorgen. In dat stelsel van inrichtingen voor weeskinderen lag de wortel van de moderne kinderbescherming, zoals die zich in Nederland sinds de negentiende eeuw heeft ontwikkeld. Toen begon men zich, in toenemende mate en anders dan voor die tijd, bezorgd te maken over onverzorgde, verwaarloosde en misdadige kinderen. Eén wantoestand vooral werd afgekeurd: het

bij elkaar verblijven van weeskinderen en ouden van dagen – geen ongewone combinatie in veel weeshuizen – en van jeugdige en volwassen misdadigers in de gevangenissen. Kinderen stonden door zo'n ongedifferentieerde behandeling immers bloot aan besmettingsgevaar, in fysiek opzicht. Men ging ervan uit dat de ouden van dagen de levenssappen van de kinderen zouden doen uitdrogen wanneer men ze in elkaars omgeving liet slapen. In moreel opzicht was het gevaar mogelijk nog groter. Want juist jeugdige wetsovertreders zouden alleen maar gehard in het kwaad en gestijfd in hun slechte levenswandel worden door een verblijf in een gevangenis, de 'hogeschool der misdaad'.

De gevoeligheid voor wat er mis zou kunnen gaan in de ontwikkeling van jeugdige personen en de vrees voor morele besmetting waren in de negentiende eeuw aanzienlijk toegenomen en vormden de achtergrond voor tal van hervormingen en vernieuwingen. De buitenwereld, de samenleving als geheel, werd in toenemende mate als bron van gevaar gezien, waartegen bescherming nodig was. Dat zou alleen maar kunnen gebeuren door isolering van de kinderen die risico liepen te ontsporen in inrichtingen en tehuizen. En daar moesten ze aan een gericht regime van consequente sturing en opvoeding worden onderworpen (Dekker, 1985; Groenveld, Dekker & Willemse, 1997; De Rooy, 1982). Humaan voelende burgers ondernamen hervormingspogingen omdat ze zich gingen storen aan het gebrek aan differentiatie en vooral aan de afwezigheid van bewuste gewetensvorming in de ouderwetse weeshuizen en gevangenissen. Een pedagogische visie waarin de kinderen centraal zouden staan kwam geleidelijk aan meer in zwang. Men ging er zich toe zetten, de praktijk aan te passen aan de nieuwe ideeën. Zo werden scholen belangrijker voor de vorming van kinderen. In het begin van de negentiende eeuw bezocht misschien niet meer dan de helft van alle kinderen de lagere school, maar aan het einde van de negentiende eeuw was het nog maar een heel kleine minderheid die de school verzuimde, hooguit zo'n vijf procent.

Die nieuwe ideeën waren verder gebaseerd op een grotere waardering voor de betekenis van het gezin bij het opvoeden van kinderen. Een harmonieus gezinsleven in een wereld, waarin de relaties tussen mensen, zoals Marx al observeerde, gingen lijken op de relaties tussen dingen, leek meer en meer noodzakelijk (De Rooy, 1982). De geborgenheid van het huisgezin was de enige bescherming tegen de boze buitenwereld, de gevaren van de straat, de verlokkingen van de grote stad, de terreur van het fabrieksleven, waarin de mensen werden tot 'vleschen machines', zoals de gereformeerde voorman Abraham Kuyper het in 1879 omschreef (Kuyper, 1879, p. 361).

In het buitenland waren al voorbeelden van moderne heropvoedingsgestichten voor jeugdigen, zoals het Rauhe Haus in Bremen (1833) en de landbouwkolonie Mettray in Frankrijk (1840). In de tweede helft van de negentiende eeuw kwamen in Nederland honderden particuliere verzorgingshuizen voor verwaarloosde kinderen tot stand. Veel initiatiefnemers handelden vanuit hun christelijke geloofsovertuiging. De Betuwse predikant Ottho Gerhard Heldring (1804-1876) was misschien wel de bekendste, met zijn inrichtingen voor jongens in Hoenderloo en zijn opvanghuizen voor onge-

huwde moeders in Zetten. Hij en vele anderen wilden kinderen die verwaarloosd en onverzorgd waren, redden van de ondergang door misdaad en prostitutie. Vele duizenden kinderen vonden bij hen een onderkomen. Daarnaast waren er nog eens vele honderden kinderen die in strafinrichtingen voor jeugdigen verbleven (Dekker, 1985).

3 Inrichting of pleeggezin: twee eeuwen discussie

De traditionele vormen van kinderopvang in de weeshuizen en gestichten werden in de loop van de negentiende eeuw in toenemende mate met wanstouwen bekeken. Want waren inrichtingen eigenlijk wel geschikt voor de opvoeding van onverzorgde kinderen, ook als ze verbeterd en gemoderniseerd zouden worden? Was het niet beter om kinderen in een pleeggezin op te voeden? Discussies tussen voor- en tegenstanders van de verpleging en verzorging van kinderen in inrichtingen dan wel juist in pleeggezinnen werden in de loop van de negentiende eeuw volop gevoerd, soms met paradoxaal resultaat. Wie het belang van het gezinsleven het hoogst stelde, vond juist vaak dat veel gezinnen helemaal niet voldeden – en kwam dan uit op heropvoeding in een internaat. Vooral van proletarische gezinnen had men maar al te vaak een lage dunk (Kruithof, Mous & Veerman, 1981).

In kringen van wezenverpleging was men steeds kritischer geworden tegenover de gestichten. Dominee M.W. Scheltema had in 1874 een Maatschappij tot Opvoeding van Weezen in het Huisgezin opgericht om een einde te maken aan de gestichten, die hij betitelde als ‘doodskisten der levenden’ (Mulock Houwer, 1975). Pleeggezinnen konden lang niet alle probleemgevallen aan, maar gestichten waren ook verre van ideaal. De directeur van de Heldring-gestichten in de Betuwe, Hendrik Pierson, opvolger van de grondlegger Heldring, kwam regelmatig in zijn blad de *Heldringbode* op de gebreken van gestichten terug, al waren ze naar zijn vaste overtuiging in veel gevallen de enige oplossing. Aan diegenen die meenden dat een klein gesticht daadwerkelijk als een gezin zou kunnen functioneren, hield hij voor dat een gesticht nooit een gezin kon zijn, het bleef een noodzakelijk kwaad (bijv. *Heldringbode*, 15 maart 1896, p. 59). Vooral in de gestichten die zich bezighielden met de gevolgen van de prostitutie waren er meer problemen dan een gezin aan zou kunnen. ‘Hier kunt gij niet volstaan met een goed en vriendelijk voorbeeld te zijn in eigen omgeving, of een zonnetje in huis, of wat men meer wil van die aankomende-meisjesidealen, maar die toch werkelijk te zoetelijk en te laf zijn voor ernstige mannen en vrouwen’ (*Heldringbode*, 15 sept. 1892, p. 6). Pierson betoogde dat keer op keer: een gesticht blijft een onnatuurlijke instelling, hoe men het ook wendt of keert; er zijn steeds evenveel pupillen, er bestaan geen ‘bloedbanden’ tussen hen. Er kan een grotere tucht bestaan en binnen wat grotere instituten is er voor de pupillen een zeker voordeel boven verpleging in het huisgezin. Men kan elkaar meer uit de weg gaan, wanneer dat nodig is (*Heldringbode*, 15 maart 1896). Een ideale oplossing was in de praktijk niet voorhanden. De discussie over internaat of pleeggezin is een discussie zonder einde gebleken.

4 De Kinderwetten van 1901

Tegen het einde van de negentiende eeuw was het vraagstuk van de pedagogiek niet het enige probleem. Misschien nog wel groter was het juridisch vacuüm waarin al die honderden particuliere opvoedingsgestichten opereerden. De financiering ervan behoorde geheel tot de particuliere liefdadigheid en de opvoeding van de kinderen door vreemden had geen basis in een legaal geregelde overdracht van het ouderlijk gezag aan derden. Vooral dat laatste klemde wanneer ouders hun kind weer kwamen opeisen uit het gesticht. De roep om staatstoezicht op de inrichtingen voor verwaarloosde en onverzorgde kinderen werd alom hoorbaar. Maar voor ‘staatspedagogiek’ was men huiverig. Dat riep associaties op met de in die tijd gevoerde schoolstrijd, waarbij de inzet was dat ouders hun kinderen naar scholen wilden sturen die strookten met hun religieuze overtuigingen. De overheid, die alle burgers moest dienen, kon nooit – onderling strijdige – godsdienstige dogma’s bevorderen en diende derhalve ook op het vlak van pedagogische waarden en normen uiterst terughoudend te zijn.

Over de toestand van de jeugd was men aan het einde van de negentiende eeuw bezorgd. Door de verbeterende gezondheidstoestand nam het aantal wezen af. Er ontstond aandacht voor andere misstanden. Veel kinderen dreigden voor galg en rad op te groeien, kleine of grote misdadigers te worden of in de prostitutie terecht te komen. Jeugdcriminaliteit werd druk besproken, in kranten en in vergaderingen van juristen en filantropen. Maar, en dat was nieuw en opvallend, tegelijkertijd groeide de overtuiging dat het beter was om kinderen op te voeden dan om hen te straffen. Jeugdige misdadigers waren slachtoffers van een tekortschietende opvoeding. Wanneer kinderen beter werden opgevoed, hoefden ze niet te ontsporen. Dat inzicht leidde tot de Kinderwetten van 1901, die in 1905 van kracht werden. Het belangrijkste element daarin was misschien wel dat aan de onaantastbaarheid van het vaderlijk gezag een einde werd gemaakt. Tot dan toe was dat gezag praktisch absoluut geweest. Bij de opstellers van de Kinderwetten ging het niet meer alleen om de ouderlijke rechten (volgens de wet kwamen die de vader toe, de moeder telde in juridisch opzicht niet mee). Tegenover rechten stonden plichten, die als het ware verdiend moesten worden. Vaders hadden de plicht, de kinderen goed te verzorgen en op te voeden – al wist niemand precies wat ‘een goede opvoeding’ nu eigenlijk was. Vanaf 1901 had de overheid de mogelijkheid om in te grijpen als de opvoeding van kinderen tekortschoot. Als ouders hun plichten tegenover hun kinderen niet voldoende nakwamen, kon ontheffing of ontzetting uit de ouderlijke macht volgen. De rechter kon hiertoe besluiten, maar hij moest eerst advies vragen aan de in te stellen voogdijraden. Als ouders instemden met ‘ontheffing’, was dat een voldoende maatregel. Maar als ouders weigerden, kon de rechter hen dwingen door de ouders te ‘ontzetten’ uit de ouderlijke macht. Om te benadrukken dat ongeschikte ouders ook maatschappelijk tekortschoten, werd hen het recht om te kiezen of verkozen te worden ontnomen. Al zal dat in de praktijk maar zelden verschil hebben uitgemaakt. Algemeen stemrecht werd in Nederland pas na de Eerste Wereldoorlog ingevoerd. Het gezag over het

kind werd vervolgens door de rechter toevertrouwd aan een voogdij-instelling – en zodoende waren de opvoedingsgestichten niet langer afhankelijk van de tekortgeschoten ouders en konden ouders niet meer, zoals vroeger, hun kinderen op elk moment weer terugzien.

In de kinderbescherming werden de ouders vanouds beschouwd als de wortels van het kwaad. ‘Sommige mensen begrijpen in het geheel niet, dat strengheid ook liefde is, en behandelen hunne kinderen met verderfelijke toegevendheid’ (*Heldringbode*, 1890, p. 76). Kinderbeschermers waren ervan overtuigd, dat veruit de meeste – proletarische – ouders volstrekt ongeschikt waren om kinderen op te voeden. Zoals Simon van der Aa, de ontwerper van de Kinderwetten, het eens formuleerde: ‘In bepaalde streken van het land is de toestand zoodanig, dat als men strenge eischen stelt, nagenoeg alle ouders in die streken te ontheffen of te ontzetten zouden zijn’ (gecteerd in Kruithof & De Rooy, 1987, p. 651).

5 Hulp en recht

Ook al stonden veel confessionele politici en kinderbeschermers niet geheel achter alle formuleringen van de nieuwe Kinderwetten, de algemeen gedeelde overtuiging was dat de bescherming van kinderen een plicht en een taak van de overheid was. Pas toen, aan het begin van de twintigste eeuw, brak het inzicht door dat de overheid niet werkeloos behoefde toe te zien. Dat inzicht was nieuw. De Kinderwetten, maar ook de leerplichtwet van 1900 en andere wetten uit die tijd, waren daarvan voorbeelden.

De daadwerkelijke heropvoeding van verwaarloosde kinderen was daarentegen een zaak van de particuliere gestichten. Die zouden voortaan aanspraak kunnen maken op subsidie van de overheid voor kinderen over wie aan hen de voogdij was opgedragen, de zogenaamde ‘voogdijkinderen’. Niet langer zou het particulier initiatief geheel en al verantwoordelijk zijn voor de financiering, het Rijk ging meebetalen.

Ingewikkelder was de toestand van criminele kinderen die voor de rechter moesten verschijnen. Voor hen zou in het vervolg de tweede Kinderwet, inzake straffen en rechtspleging gelden. Rechtspleging was in eerste instantie een taak voor de overheid. Maar de wet van 12 februari 1901 voorzag in een gemengd stelsel van straffen en heropvoeden. Noch uitsluitend opvoedende, noch alleen straffende maatregelen leken de minister voldoende om misdadige kinderen tegen de maatschappij en de maatschappij tegen misdadige kinderen te beschermen. Drie soorten maatregelen kon de rechter opleggen: ten eerste straf, in nog op te richten tuchtscholen; ten tweede dwangopvoeding in een rijksopvoedingsgesticht dan wel in een particulier heropvoedinggesticht; en in de derde plaats kon het kind ter beschikking van de ouders worden gesteld. De laatste mogelijkheid werd overigens in de praktijk niet gebruikt.

Voor al in de tweede mogelijkheid school ambivalentie: na ter beschikking van de regering te zijn gesteld om dwangopvoeding te ondergaan kon het kind in een particuliere inrichting als ‘regeringskind’ worden onderge-

bracht. Dat kwam dus neer op straffen door opvoeden. Vooral de confessionele parlementariërs hadden moeite met de combinatie van straffen en heropvoeden door de overheid. Het protestants-christelijke Tweede-Kamerlid A. F. de Savornin Lohman verwoordde in de Tweede Kamer de principiële bezwaren. De overheid zou terug moeten keren tot de christelijke beginselen en de tweeslachtigheid in de wet zou moeten verdwijnen. ‘Een van tweeën: of een dader is te beschouwen als kind en behoort dan in een opvoedingsgesticht, of hij is te beschouwen als mensch en moet alsdan gestraft worden; in het eene geval moet hij naar andere beginselen worden behandeld dan in het andere, maar juist het nu gevolgde gemengde stelsel kan per slot van rekening geen goede resultaten geven’ (De Vries & Van Tricht, 1907, p. 52). Hiermee werd de vinger op een gevoelige plek gelegd. Deze tweeslachtigheid is altijd een probleem gebleven, tot aan de stelselherziening van 1995 aan toe. Maar net als alle andere kamerleden stemde ook De Savornin Lohman uiteindelijk voor de wetten. Want iedereen was het erover eens dat kinderen niet onder de strafwetten behoorden te vallen zoals die golden voor volwassen wetsovertreders.

Een goede opvoeding, daar was liefdadig en politiek Nederland het over eens, was van levensbelang voor de toekomst van de kinderen en de samenleving als geheel. Waren de ouders daar niet toe in staat, dan moesten vreemden maar te hulp schieten. Het liefst had men pleeggezinnen. Maar in de praktijk was vaak een inrichting eenvoudiger te realiseren.

In het begin van de twintigste eeuw leken nu twee belangrijke knelpunten opgelost. De overheid begon de kinderbeschermingsinstellingen te subsidiëren en de rechter bepaalde wat met kinderen en hun ouders moest gebeuren. Aan het werk in de kinderbeschermingsinstellingen lag een wettelijk stelsel ten grondslag. Nederland was een van de eerste landen ter wereld met een helder beleid op het gebied van de kinderbescherming. Nieuwe tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten en de verschillende verenigingen die werkten op het gebied van de kinderbescherming sloten zich al in 1899 aaneen in de *Nederlandse Bond tot Kinderbescherming*. Er waren met de Kinderwetten regelingen getroffen voor de opvang van verwaarloosde kinderen en er was een modern wettelijk kader geschapen voor de bestraffing en behandeling door heropvoeding van criminele kinderen. Ook toen al waren die laatsten veel vaker jongens dan meisjes.

6 Ondertoezichtstelling en kinderrecht in de jaren twintig

In de praktijk van de kinderbescherming bleek dat ontzetting en ontheffing vaak te zware maatregelen waren in gevallen van pedagogische verwaarlozing, ongeoorloofd schoolverzuim en baldadigheid. De wetten van 1901 werden gezien als ‘een stelsel van uitersten, dat in de praktijk niet steeds bevredigend werkt’ (*Memorie van Toelichting*, 1921, no. 409, p. 6, geciteerd bij Van Sloun, 1988, p. 76). Tijdens de Eerste Wereldoorlog nam het aantal ontsporde jongeren fors toe, met name door smokkelen en het ontduiken van de voedseldistributie. Een nieuwe maatregel werd bedacht en ingevoerd, de

Ondertoezichtstelling (ots) en ook werd een gespecialiseerde rechter noodzakelijk gevonden. Gewone rechters hadden te weinig ervaring met kinderen.

‘In het belang van het kind’ kon de rechter tot een ondertoezichtstelling overgaan en een gezinsvoogd aanstellen, wiens taak het was om de ouders raad te geven bij de verzorging en de opvoeding van het kind. Wanneer een kind ‘zoodanig opgroeit dat het met zedelijken of lichamelijken ondergang wordt bedreigd’, zoals de wetgever het uitdrukte, kon de rechter ingrijpen in de opvoedingssituatie. Na 1921 kon hij een kind onder toezicht stellen, zonder dat het onmiddellijk in een gesticht hoefde te worden ondergebracht. De gezinsvoogd zag toe en de ouders moesten zijn aanwijzingen opvolgen. Het stond hen niet langer vrij zijn toezicht te negeren en het patronaat eenzijdig te beëindigen. De vereniging Pro Juventute, die aan het einde van de negentiende eeuw was opgericht en waar vrijwillige patroons en patronessen zich met verwaarloosde kinderen bezighielden, leverde het model voor de nieuwe gezinsvoogdij. De vrijblijvendheid van de oude armenzorg maakte plaats voor de dwang van de kinderrechter. Zo werd tot op zeker hoogte de ouderlijke macht intact gelaten, waarmee aan het idee werd tegemoet gekomen, dat het gezin de belangrijkste opvoedende taak had. Maar aan de andere kant breidde de invloed van de *parens patriae*-gedachte (de overheid als opvoeder) zich uit, door de heropvoeding van de opvoeders door de gezinsvoogd, benoemd door en verantwoording schuldig aan de kinderrechter.

De kinderrechter verenigde in zijn persoon twee functies: die van rechter en die van opvoeder. Jeugdige misdadigers waren tegelijkertijd daders en slachtoffers, namelijk van een onvoldoende opvoeding. Het was de taak van de kinderrechter straf toe te meten en tegelijkertijd hulp te verlenen bij het weer op het rechte spoor brengen. Pas in 1995 zou die dubbelfunctie weer ongedaan gemaakt worden. Maar in 1921 waren de idealen nog hooggestemd. Het instituut van kinderrechter werd omschreven als ‘(...) een lenig, vlugwerkend, gemakkelijk toegankelijk rechterlijk orgaan, dat voortdurend op de hoogte is en blijft van het kind en het gezin, waartoe het behoort’ (*Memorie van Toelichting*, 1921, no. 409, p. 8, geciteerd bij Van Sloun, 1988, p. 77).

7 **Ondertoezichtstelling in de praktijk**

Hoe werkte de herziening van 1921 nu in de praktijk? Ze wekte in elk geval op tot grote activiteit. In Amsterdam en Rotterdam zetten de eerste kinderrechters, G.T.J. de Jongh (1861-1949) en H. de Bie (1879-1955) zich, gedreven door bewogenheid met het lot van misdeelde en verwaarloosde kinderen, zeer in. Was in eerste instantie de maatregel van Ondertoezichtstelling (ots) alleen in gebruik voor het intact laten van het gezin, al in 1923 werd bij arrest van de Hoge Raad bepaald, dat uithuisplaatsing, ook onder de vigeur van een ots – en dus niet alleen meer in gevallen van ontzetting en onthefing – mogelijk was. In 1923 waren er 665 ots'en uitgesproken, in 1930 al 1899 en de groei bleef erin. In 1950 waren het er al ruim 6000 (De Rooy, 1982, p. 122). Het effect van veel ots'en in de praktijk was, dat de betrokken kinde-

ren uiteindelijk maar al te vaak naar elders werden geplaatst, waardoor van de nagestreefde heropvoeding van de ouders niets terechtkwam.

De praktijk wees bovendien uit, dat het eenvoudiger was een OTS uit te spreken dan er daadwerkelijk en effectief invulling aan te geven. Hoe moest men gezinsvoogden selecteren? Hoe moest men als gezinsvoogd te werk gaan? Zoals de Amsterdamse kinderrechtster Mr. W.P.C. Knuttel in 1955, bij een halve eeuw kinderwetten schreef: 'van de gezinsvoogd wordt veel meer geëist, dan aanvankelijk was gedacht'. Diens vrijwilligersarbeid, die vriendelijk en toch zakelijk moet zijn, kennis van zaken vraagt, doelgericht en diepgaand dient te zijn, kortom, moeilijk maatschappelijk werk is, 'wordt verricht door leken als arbeid-in-vrije-tijd' (Knuttel, 1955, p. 77). Maar, zo meende Knuttel, hoewel aan het werk der gezinsvoogden in de loop der tijd steeds zwaarder eisen zijn gesteld, 'voor ongerustheid bestaat geen reden'. Even vol vertrouwen is hij over de kinderrechtster. Weliswaar zijn er nog wensen over, is niet iedere kinderrechtster 'een enthousiaste werker voor wie het rechterschap en de leiding van deze maatschappelijke arbeid steeds een eenheid vormen', wie wel eens een avond met kinderrechtsters heeft doorgebracht gaat naar huis 'met de heerlijke overtuiging: "dat komt wel goed!"' (Knuttel, 1955, p. 82).

Maar er zijn ook veel bezorgde geluiden. De uithuisplaatsing met een OTS leidt tot onduidelijkheid voor de betrokken kinderen en ouders. Is dit nu een straf of niet? Al voor de oorlog wees de bekende kinderbeschermster D.Q.R. Mulock Houwer (1903-1985) erop: 'In de praktijk blijken ouders en betrokken kinderen de subtiële onderscheiding in maatregel (namelijk ondertoezichtstelling en heropvoeding) en straf niet te kennen en als deze hen bijgebracht wordt, nog minder te waardeeren, doch wordt door hen de dwangopvoeding ernstiger geacht dan de tuchtschoolstraf. Ongetwijfeld speelt ten aanzien hiervan de meest doorslaggevende rol de veel kortere duur der z.g. kinderstraffen' (Mulock Houwer, 1938, p. 28).

8 De jaren vijftig, reorganisatie en zelfonderzoek

Sinds de invoering van de Kinderwetten van 1901 was in de organisatiestructuur van de kinderbescherming weinig fundamenteel veranderd. Wel was na de Tweede Wereldoorlog het aantal ontzettingen en ontheffingen, evenals het aantal ondertoezichtstellingen, sterk gestegen. Jeugdcriminaliteit en verwaarlozing van kinderen leken meer voor te komen dan voor de oorlog. De kinderbescherming had een zware dobber aan het herstel van alles wat door de oorlog was verwoest. 4000 joodse pleegkinderen, maar ook 20.000 kinderen van politieke delinquenten (mensen die in de oorlog 'fout' waren geweest) moesten worden opgevangen. Veel inrichtingen waren vernield of door legeronderdelen in bezit genomen. Men wilde niet alleen herstellen, maar ook vernieuwen en verbeteren.

Een van de gevolgen van dat streven was dat in 1956 de Voogdijraden gereorganiseerd werden tot de Raden voor de Kinderbescherming. Deze nieuwgevormde Raden kregen een uitbreiding van hun werkterrein. Niet

alleen hadden zij adviestaken aan de kinderrechter met betrekking tot maatregelen van kindbescherming, maar ook bij voogdijbenoemingen na echtscheiding, scheiding van tafel en bed, bij wezen en onwettige kinderen. Ook op andere terreinen kwam vernieuwing en professionalisering. Gezinsvoogden werden steeds vaker professionele krachten, opgeleid als maatschappelijk werker (Komen, 1999, p. 47-48).

In 1952 verscheen een zeer uitvoerig onderzoek over de gezinsvoogdij door mevrouw Clemens-Schröner, geëntameerd door het Nederlands Verbond der Verenigingen Pro Juventute. Tot dusver, aldus het voorwoord, was nog niet eerder onderzocht 'of de gezinsvoogdij nuttige resultaten afwerpt'. Optimistisch konden de uitkomsten niet stemmen. Er bleek 'in verreweg het grootste aantal geen enkele positieve verandering ontstaan te zijn' als gevolg van de interventie door de gezinsvoogdij (Clemens-Schröner, 1952, p. 312). Hoe goed bedoeld ook, veel van het werk van de gezinsvoogden had niet opgeleverd wat men ervan had verwacht. Gezinsvoogden bleken geen voorstelling gehad te hebben van de aard en omvang van hun taak. De naar goed vaderlands gebruik verzuilde – rooms-katholieke, joodse, humanistische, enzovoort – gezinsvoogdijverenigingen, die in de jaren twintig waren opgericht om de ors-maatregel te helpen uitvoeren, waren er maar zeer ten dele in geslaagd het werk te leiden en te begeleiden. De contacten met de kinderrechter waren vaak niet zo gelopen als de wetgever zich dat in 1921 had voorgesteld, enzovoort.

De jaren vijftig zijn voor de kindbescherming van groot gewicht gebleken door de spiegel, die dit en andere onderzoeken – die overigens op initiatief van instellingen uit het veld zelf werden gehouden en gepubliceerd – aan het werk voorhielden. Al even kritisch als het onderzoek van mevrouw Clemens-Schröner naar de resultaten van de gezinsvoogdij was het rapport-Koekebakker, *Verzorging en opvoeding in kindhuizen*, uit 1952, dat pas in 1957 werd gepubliceerd. Hierin schreven de onderzoekers onder meer: 'Allereerst moet worden vastgesteld, dat het dagelijks verzorgingssysteem, in het groter inrichtingen, geen ruimte laat voor een individualiserende behandeling. Een analyse van de dagcyclus doet duidelijk uitkomen, hoe op tal van tijdstippen eenvoudig geen rekening gehouden kan worden met de fundamentele biosociale behoeften van het kind' (geciteerd in De Rooy, 1982, p. 123). Veel van de bewoners van deze tehuizen waren geplaatst met een ors. In hetzelfde jaar verscheen *Oud-pupillen antwoorden*, het verslag van een enquête onder pupillen van de voogdijvereniging 'Tot Steun' (Alten, 1957). Kinderrechter Knuttel schreef in het woord vooraf: 'Maatschappelijk zijn verreweg de meeste pupillen goed geslaagd. Zij verwierven een behoorlijke positie; zij stichtten nette gezinnen, die gunstig bekendstaan en zij geven hun kinderen een goede opvoeding. Met deze resultaten mag 'Tot Steun' voor den dag komen. En toch stemt het ons droef, want in wezen is het resultaat niet goed. Wij vinden bij de geënquêteerden een tekort aan levensvreugde, verwrongen persoonlijkheden, een sterke rancune' (geciteerd in De Rooy, 1982, p. 124). Onmiddellijk op de eerste bladzijde van het gedenkboek *75 Jaar kinderwetten* (1980) wordt de periode na 1955 kort gekarakteriseerd als een van 'kritiek, vertwijfeling en bezinning'. Daar was niets te veel mee gezegd.

9 De jaren zestig en zeventig

De kinderbescherming had zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een complex geheel van voogdijverenigingen, instellingen, raden en rechters. Alle betrokkenen probeerden zo goed mogelijk te handelen 'in het belang van het kind'. Maar lang niet altijd waren betrokkenen het eens over wat dat belang eigenlijk was en hoe vervolgens gehandeld moest worden. Langzamerhand, in het begin van de jaren zestig, werden in de samenleving kritische geluiden hoorbaar. Emancipatie, zelfontplooiing, democratisering, inspraak en medezeggenschap werden sleutelbegrippen. Ook in de kinderbescherming kon men daar niet langer omheen. De werkers in de kinderbescherming, gezinsvoogden en inrichtingspersoneel wilden meer zeggenschap, verlaging van de caseload en meer salaris. Ouders en kinderen gingen zich organiseren in belangenverenigingen en cliëntenorganisaties. In de jaren zestig en zeventig verschenen talrijke plannen, nota's en discussiestukken, zowel van de overheid als vanuit de kinderbescherming zelf. Actiegroepen en talloze commissies maakten hun opwachting op het toneel, met namen die destijds heel bekend waren, maar sindsdien vaak ook weer vergeeten: De Langste Dag, De Kortste Weg, de commissie-Mik, Release, Bond voor Minderjarigen, AKK (Adviesburo Kinderbeschermings Konflikten), JAC (Jongeren Advies Centrum). Onder grote publieke belangstelling werd gediscussieerd, werden conflicten uitgevochten en bezettingen uitgevoerd.

Achteraf kan worden vastgesteld, dat veel van de publieke belangstelling niet zozeer voortkwam uit aandacht voor de kinderen, maar vooral doordat het terrein zelf zich zo bij uitstek bleek te lenen voor het uitvechten van conflicten met een symbolische waarde. Wat was meer autoritair dan dwangopvoeding van staatswege? En hoe weinig innerlijk gezag bleken de gezagsdragers te bezitten? De jaren zestig deed een grote groep Nederlanders op het toneel verschijnen, die de oorlog zelf niet hadden meegemaakt en voor wie ook de crisis van de jaren dertig niet meer dan een schim uit het verleden was. Zoals hun ouders dat fijntjes en niet zonder verborgen afgunst uitdrukten: zij hadden eigenlijk helemaal niets meegemaakt. Maar de generatie van de geboortegolf liet zich niet meer zoveel vertellen. Ze kon zich veel meer permitteren dan hun ouders ooit voor mogelijk hadden gehouden, in moreel opzicht en in financieel opzicht. Ze hadden meer geleerd en kregen veel meer vrije tijd dan ooit. De houding tegenover gezag werd niet langer gevoed door vrees voor werkloosheid en armoede. De 'permissive society' leek slecht te passen bij een ouderwetse opvatting van gezag en gedrag. De veranderde houding tegenover gezag, tegenover ingrijpen door justitie, is af te lezen aan de daling in het aantal uitgesproken ondertoezichtstellingen. In 1955 was sprake van 19.150 ondertoezichtstellingen, in 1960 waren het er 21.459, terwijl nog geen tien jaar later, in 1978, dat aantal was gehalveerd: 10.725 (Alewijn, 1980, p. 81).

De optimistische ideeën in de jaren zestig over de maakbaarheid van de samenleving leefden ook binnen de kinderbescherming. De ideeën werden gevoed door de nieuwe, professionelere aanpak. Er kwam een nieuwe lichterling werkers, beter opgeleid dan hun voorgangers. Ze hadden geen bindin-

gen met de oude armenzorg. Vrijwilligers in de gezinsvoogdij verdwenen geleidelijk aan en maakten plaats voor afgestudeerden aan de sociale academie.

In de jaren zestig en zeventig was de terughoudendheid om in te grijpen in opvoedingssituaties gegroeid. Veel tehuizen sloten en van andere werd de capaciteit drastisch verkleind. In plaats van institutionele zorg werd veel verwacht van ambulante behandeling op basis van instemming en vrijwilligheid. Ook het aantal ondertoezichtstellingen verminderde in vergelijking tot de jaren vijftig met de helft.

10 De jaren tachtig en negentig

Van het optimisme van de jaren zestig is weinig overgebleven. Marktdenken en managementjargon is er voor in de plaats gekomen. In de jaren tachtig en negentig komt de reactie op het ideaal van de spelende mens, die vanzelf voor het goede kiest als hem maar de mogelijkheid tot zelfontplooiing wordt geboden. De bezorgdheid om ontsporende en criminele jeugd groeit. Het aandeel van allochtone jongeren in politiestatistieken is relatief groot. Het aantal maatregelen dat door de rechter wordt uitgesproken is sinds de jaren zeventig verdubbeld. De koppeling van hulp en recht, van opvoeding en dwang, is – vooral sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw – scherp bekritiseerd. Van juridische zijde, omdat de zuiverheid van het strafrecht in het geding was. Van de zijde van al dan niet professionele opvoeders, omdat opvoeden onder juridische dwang niet snel leidt tot een vertrouwensrelatie.

Om hulp en recht strikter te scheiden is in 1995 een aantal veranderingen in de regelgeving doorgevoerd. Tot dan toe had de kinderrechter de dubbele taak recht te spreken en toezicht te houden op de hulpverlening. Hij stelde de gezinsvoogd aan en hij besliste in laatste instantie. Na 1995 is de leiding van de ondertoezichtstelling overgenomen door de gezinsvoogdij-instelling (Komen, 1999, p. 52).

Uitgangspunt van het werk in de kinderbescherming werd steeds meer dat jongeren hulp op maat dicht bij huis zouden kunnen vinden. Veel is sinds de invoering van de Kinderwetten in 1901 veranderd, maar gebleven zijn de problemen van onverzorgde, verwaarloosde en criminele kinderen.

Enkele cijfers ontleend aan:

Honderd jaar statistiek in tijdreeksen (1994). Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Statistisch Jaarboek (1999). Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

| JAAR | OTS (burgerrechtelijk) | OTS (strafrechtelijk) | ontzetting en onthef- fing |
|------|------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1925 | 735 | 294 | 1993 |

| | | | |
|------|------|-----|------|
| 1940 | 1929 | 566 | 1620 |
| 1950 | 5570 | 942 | 2607 |
| 1960 | 5505 | 733 | 2146 |
| 1970 | 3984 | 448 | 1842 |
| 1980 | 2616 | 118 | 577 |
| 1990 | 3473 | 74 | 326 |

Bij de getallen gaat het om absolute aantallen; aangezien ors dikwijls verlengd wordt, is het totaal aantal kinderen dat in enig jaar ondertoezicht gesteld is drie tot vier keer zo groot als het aantal nieuwe maatregelen.
