

## **2. Deelonderzoek 2a:**

**Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen en bij pleegouders. Beschrijving van het relevante juridische kader.**

Rapport mr. J.J. Wiarda

Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die  
onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn  
geplaatst in instellingen en bij pleegouders

Beschrijving van het relevante juridische kader

*Mr J.J. Wiarda oud raadadviseur bij de directie wetgeving van het  
ministerie van Justitie*

## **Inhoudsopgave**

### **1. Inleiding en conclusie**

### **2. Internationaal kader**

#### **2.1. Conclusie**

#### **2.2. Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van het kind**

#### **2.3. Raad van Europa**

##### **2.3.1. EVRM**

##### **2.3.2. Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik**

#### **2.4. Europese Unie (EU)**

##### **2.4.1. Inleiding**

##### **2.4.2. Kaderbesluit inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie**

##### **2.4.3. Ontwerprichtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie**

### **3. Seksueel misbruik**

#### **3.1. Inleiding**

#### **3.2. Strafrechtelijke aspecten van seksueel misbruik van een kind van 1945 tot 2011**

##### **3.2.1. Materieel strafrecht**

###### 3.2.1.1. Inleiding

###### 3.2.1.2. Seksueel misbruik als strafbaar feit

###### 3.2.1.3. Rechtsmacht

###### 3.2.1.4. Verjaring

##### **3.2.2. Strafprocesrecht**

###### 3.2.2.1. Inleiding

###### 3.2.2.2. Bewijsrecht

###### 3.2.2.3. Opportuniteitsbeginsel

###### 3.2.2.4. (afschaffing van) klachtvereiste

###### 3.2.2.5. Hoorrecht kind

3.2.2.6. Aangifteplicht/-bevoegdheid

3.2.2.7. Positie slachtoffers in het strafproces

### **3.2.3. Penitentiaire wetgeving**

## **4. Plaatsing van kinderen van 1945 tot 2011**

### **4.1. Inleiding**

### **4.2. Civielrechtelijke plaatsing**

#### **4.2.1 Kader voor jeugdzorg en kindbescherming**

#### **4.2.2. Plaatsing in het kader van kindbescherming en (gesloten) jeugdzorg**

#### **4.2.3. Kwaliteit en verantwoordelijkheid daarvoor**

#### **4.2.4. Extern toezicht**

#### **4.2.5. Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik**

### **4.3. Strafrechtelijke plaatsing**

#### **4.3.1. Inleiding**

#### **4.3.2. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting en deelneming aan een programma in een instelling in het kader van de maatregel betreffende het gedrag van een jeugdige**

#### **4.3.3. Kwaliteit en verantwoordelijkheid daarvoor**

#### **4.3.4. Extern toezicht**

#### **4.3.5. Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik**

### **Bijlage internationaal kader**

#### **1. Facultatief Protocol van de VN inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind**

#### **2. Raad van Europa**

##### **2.1. Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing**

##### **2.2. Verdrag inzake computercriminaliteit**

#### **3. EU**

##### **3.1. Handvest grondrechten van de EU**

##### **3.2. Kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in het strafproces**

**3.3. Kaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in de andere lidstaten van de EU**

**3.4. Kaderbesluit inzake de organisatie en de inhoud van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten**

## 1. Inleiding

Effectieve bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik omvat voorkoming en bestrijding daarvan en bescherming van kinderen die slachtoffer van dat misbruik zijn geworden.

Strafrechtelijke, bestuurlijke en privaatrechtelijke wetgeving vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het bieden van bescherming aan kinderen in de omgeving waar zij verblijven. Dat is een verantwoordelijkheid van de overheid. Die wetgeving biedt de kaders voor bescherming van kinderen. Maar er is meer nodig. Beleid, organisatie van het werk en het inzetten van goed en gescreend personeel zijn onmisbaar voor het bieden van bescherming aan kinderen in de jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdstrafrechttoepassing. Dat is een verantwoordelijkheid van de daarbij betrokken overheden en particuliere organisaties.

Hierna volgt een beschrijving op hoofdlijnen van de voor het onderzoek van de commissie-Samson relevante strafrechtelijke, bestuurlijke en privaatrechtelijke internationale en nationale wetgeving vanaf 1945 in drie hoofdstukken: internationaal kader (hoofdstuk 2), seksueel misbruik (hoofdstuk 3) en plaatsing (hoofdstuk 4). Elk hoofdstuk of onderdeel daarvan wordt waar zulks zinvol is voorafgegaan door een inleidende en samenvattende conclusie. De thematische onderdelen zijn onderverdeeld in een beschrijving van het geldende recht, de situatie in 1945 en significante wijzigingen sedertdien.

Het overzicht begint met het internationale kader. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat onze rechtsorde steeds meer wordt bepaald door internationaal recht en dat Nederland niet alleen staat. Daarna volgt een beschrijving van onze strafwetgeving met betrekking tot seksueel misbruik (van kinderen). Dit gedrag vormt de directe aanleiding voor het onderzoek. De hoofdmoot van het overzicht vormt de beschrijving van het geheel aan regelgeving die de grondslag vormt voor gedwongen civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsing van kinderen, en die direct of indirect ziet op of voorwaarden schept voor het bieden van bescherming aan uit huis geplaatste kinderen. Deze regelgeving is omvangrijk, complex en veelsoortig. Een beschrijving van internationale instrumenten die wel van belang zijn voor het onderzoek, maar slechts zijdelings daarop betrokken zijn, is neergelegd in bijlage 1.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie (bijlage 2).

Formalisering van beleid in beleidsregels blijft in beginsel buiten dit overzicht.

De beschrijving van dit kader is overwegend kaal en sober. Een duiding ontbreekt doorgaans. Slechts wanneer zulks voor het begrip van de beschreven wet- en regelgeving nodig is, wordt het desbetreffende recht kort nader verklaard en geplaatst in een context. Verwijzing naar of bespreking van rechtspraak is achterwege gebleven. Het is goed om bij de lezing van dit overzicht te beseffen dat de (rechts)praktijk als gevolg van rechtspraak een regeling soms anders toepaste of toepast dan de wetgever voor ogen stond of staat.

Het beschreven juridische kader staat ten dienste van de andere deelonderzoeken, in het bijzonder deelonderzoek 1 (historisch) en deelonderzoek 2b (governance). De betekenis van het beschreven kader kan dus pas duidelijk worden in zijn samenhang met de andere deelonderzoeken, en met het rapport van de commissie-Samson.

## 2. Internationaal kader

### 2.1. Conclusie

Nederland heeft zich gebonden aan internationale instrumenten die verplichtingen opleggen met betrekking tot de eerbiediging van rechten van kinderen. Deze instrumenten zijn wereldwijd (VN) of regionaal (Raad van Europa of EU). Het internationale recht heeft steeds meer invloed op en gevolgen voor onze eigen rechtsorde.

Nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de hierna genoemde instrumenten, noopt tot wetgeving en/of het nemen van overige maatregelen. Partijen bij een instrument, of de EU lidstaten hebben doorgaans veel beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop zij aan hun verplichtingen voldoen.

De hierna genoemde instrumenten zijn algemeen van aard of specifiek gericht op de bescherming van kinderen (tegen seksuele uitbuiting of seksueel misbruik).

**Het Verdrag van de VN inzake de rechten van het kind** beoogt de rechten van het kind te beschermen. Het verdrag voorziet in de mogelijkheid van gedwongen plaatsing van een kind in een pleeggezin of in een instelling, en in strafrechtstoepassing met vrijheidsbeneming van een kind dat een strafbaar feit heeft gepleegd. Daarbij geniet het kind bijzondere bescherming van overheidswege, die mede omvat bescherming tegen seksueel misbruik.

**Het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)** beschermt mede rechten van (kwetsbare) kinderen. Het Europese Hof is van oordeel dat het EVRM aan staten een positieve verplichting oplegt om zijn burgers te beschermen tegen schending van mensenrechten door medeburgers. Die verplichting houdt wat het strafrecht betreft tweëerlei in: het voorzien in een effectief strafrechtelijk instrumentarium en in daadwerkelijk strafrechtelijk optreden. De staat moet een kind dat onder zijn hoede is, beschermen tegen seksueel misbruik door een persoon aan wiens of wier zorg het kind is toevertrouwd. De verplichting om bescherming te bieden tegen kindermishandeling in het gezin, waaronder seksueel misbruik, staat tegenover de verplichting niet onnodig te treden in het gezinsleven en, voor zover optreden geboden is, zulks proportioneel te doen.

**Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en de door dit verdrag geïnspireerde EU-ontwerprichtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie** voorzien in een alomvattende en multidisciplinaire aanpak van onder meer seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie. Beide instrumenten verplichten tot strafbaarstelling van verscheidene vormen daarvan. Zij geven landen bij de implementatie van de verplichting van strafbaarstelling van seksueel misbruik ruimte om rekening te houden met het feit dat jongeren vrijwillig aan seks doen. Aan de positie van het jeugdige slachtoffer wordt veel aandacht besteed. Voor toelating tot beroepen waarin regelmatig contact met kinderen plaatsvindt, moet een toets worden ingebouwd ter voorkoming van het aantrekken van een persoon die is veroordeeld voor deze strafbare feiten. Een eventuele geheimhoudingsplicht voor beroepsbeoefenaars mag niet in de weg staan aan de mogelijkheid voor hen om seksueel misbruik te melden.

### 2.2. Het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de rechten van het kind

Het Verdrag van 20 november 1989 inzake de Rechten van het Kind (Tbr. 1990, 170) verplicht de staten die partij zijn bij dat verdrag, tot het nemen van alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen ter verwezenlijking van

de in het verdrag ter bescherming van het kind neergelegde rechten. Het verdrag is op 2 september 1990 in werking getreden. Nederland is partij **sinds 8 maart 1995**.

Een kind is een persoon onder 18 jaar.

Staten partijen (partijen) zijn verplicht het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en de plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn. Partijen waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen, voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, als mede bevoegd toezicht. Bij alle maatregelen ten aanzien van kinderen staan de belangen van het kind voorop. (**artikel 3**).

Het verdrag gaat uit van het primaat van het gezinsleven, maar voorziet in uitzonderingen daarop in het belang van het kind (**artikel 9**).

Het verdrag erkent het recht van het kind op privacy (**artikel 16**).

Partijen zijn verplicht om alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied te nemen om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of uitbuiting, met inbegrip van **seksueel misbruik**, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft. Deze maatregelen dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, en procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling, follow-up van gevallen van de hiervoor beschreven kindermishandeling en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties (**artikel 19**).

Een kind dat het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen of dat niet in dat gezin mag blijven, heeft recht op **bijzondere bescherming en bijstand van staatswege**. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderzorg (**artikel 20**).

Partijen verplichten zich tot bescherming van het kind tegen **alle vormen** van seksuele uitbuiting en **seksueel misbruik**, met name om te voorkomen dat het kind wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele handelingen, kinderen worden uitgebuit in prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken of kinderen worden uitgebuit in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal (**artikel 34**).

Het verdrag voorziet in de mogelijkheid van toepassing van kinderstrafrecht. De strafrechtstoepassing mag geen afbreuk doen aan het gevoel van waardigheid en eigen waarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot. Daarbij wordt rekening gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de re-integratie van het kind en de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

Rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht, adviezen, jeugdreclassering, pleegzorg, programma's voor onderwijs en beroepsopleiding en alternatieven voor institutionele zorg dienen beschikbaar te zijn om te verzekeren dat de strafrechtstoepassing ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbare feit (**artikel 40**).



Het verdrag kent een toezichtmechanisme. Het Comité voor de Rechten van het Kind, bestaande uit deskundigen, moet beoordelen of de partijen voortgang boeken bij het nakomen van hun verdragsverplichtingen (**artikel 43**). Partijen zijn verplicht periodiek te rapporteren over hun concrete inspanningen ter uitvoering van de in het verdrag neergelegde rechten en over de geboekte vooruitgang ten aanzien van het genot van die rechten (**artikel 44**).

**Om kort te gaan:** het verdrag voorziet in de mogelijkheid van gedwongen plaatsing van een kind in een pleeggezin of in een instelling, en in strafrechtstoepassing met vrijheidsbeneming van een kind dat een strafbaar feit heeft gepleegd. Daarbij geniet het kind bijzondere bescherming van overheidswege, die mede omvat bescherming tegen seksueel misbruik.

Ter uitvoering van het verdrag zijn enkele guidelines tot stand gekomen:

- UN Guidelines van 14 december 1990 for the Prevention of Juvenile Delinquency
- UN Guidelines van 21 juli 1997 for Action on Children in the Criminal Justice System
- UN guidelines van 22 juli 2005 on Justice in Matters Involving Child Victims and Witnesses of Crime
- UN guidelines van 20 november 2009 for the Alternative Care of Children.

## **2.3. Raad van Europa**

### **2.3.1. EVRM**

Het Verdrag van 4 november 1950, Trb. 1951, 154, tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt mede rechten van (kwetsbare) kinderen. Het EVRM is op **3 september 1953** in werking getreden, en voor Nederland op **31 augustus 1954**.

Het EVRM heeft rechtstreekse werking. Burgers kunnen daaraan rechtstreeks rechten ontleen en daarop voor de nationale rechter een beroep doen. Burgers kunnen zich tot het Europese Hof voor de rechten van de mens (Hof) wenden met een klacht over schending van het verdrag door een staat, als nationale rechtsmiddelen om over die schending te klagen door hen zijn uitgeput.

Het verdrag gaat naar de letter uit van een negatieve benadering van bescherming van mensenrechten. Een staat moet zich onthouden van een inbreuk op fundamentele rechten van zijn burgers, tenzij voor zo'n inbreuk in het EVRM een rechtvaardiging kan worden gevonden. Het Hof gaat uit van het EVRM als een levend instrument. Doel en strekking van de verdragsbepalingen behoeven een interpretatie die passend is in de actuele context. Het Hof is van oordeel dat een negatieve benadering onvoldoende effectieve rechtsbescherming kan bieden. In de jaren tachtig van de vorige eeuw komt het Hof met uitspraken waarbij aan staten ook een positieve verplichting wordt opgelegd om zijn burgers te beschermen tegen schending van mensenrechten door medeburgers. Die verplichting houdt wat het strafrecht betreft tweeërlei in: het voorzien in een effectief strafrechtelijk instrumentarium en in daadwerkelijk strafrechtelijk optreden.<sup>1</sup>

Bij de bescherming van kinderen draait het om de artikelen 3, 5, 6 en 8.

**Artikel 3** bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Die bepaling geldt allereerst voor het handelen van de staat en zijn dienaren. Dat betekent in

---

<sup>1</sup> Zie hierover uitgebreid P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten*, over positieve verplichtingen tot aanwending van het strafrecht ter bescherming van fundamentele rechten, oratie, 2008.

concreto dat de staat een kind dat onder zijn hoede is, moet beschermen tegen seksueel misbruik door een persoon aan wiens of wier zorg het kind is toevertrouwd. Het EHRM grondt op deze bepaling ook de verplichting van staten om kinderen te beschermen tegen mishandeling of seksueel misbruik door gezinsleden of medeburgers.

**Artikel 5** waarborgt de vrijheid en veiligheid van een persoon en geeft de voorwaarden voor rechtmatige vrijheidsbeneming. Een minderjarige kan met het oog op zijn opvoeding of in het kader van zijn vervolging van zijn vrijheid worden beroofd.

**Artikel 6** waarborgt een eerlijk proces en een daadwerkelijke toegang tot de rechter, en legt enige fundamentele rechten van een verdachte vast.

**Artikel 8** beschermt onder meer het recht op privacy en op een familie- en gezinsleven. Autoriteiten mogen geen inbreuk maken op deze rechten, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De verplichting van een staat om bescherming te bieden tegen kindermishandeling in het gezin, waaronder seksueel misbruik, staat tegenover de verplichting niet onnodig te treden in het gezinsleven en, voor zover optreden geboden is, zulks proportioneel te doen. Het gaat om het vinden van het goede evenwicht tussen de vrijheid van de ouders en de verantwoordelijkheid van de overheid.<sup>2</sup>

De vraag rijst of de jurisprudentie van het Hof over de verplichting tot het bieden van bescherming aan zijn burgers tegen strafbare feiten ook relevant is voor situaties van vóór deze jurisprudentie. Uit het verdrag kunnen geen rechten worden afgeleid die daarin niet al ab initio zijn neergelegd.<sup>3</sup> De verplichting van de staat ingevolge artikel 3 EVRM om kinderen die onder zijn verantwoordelijkheid uit huis zijn geplaatst, daadwerkelijk bescherming te bieden tegen seksueel misbruik, gepleegd door personen die betrokken zijn bij de zorg voor die kinderen, geldt daarom vanaf de inwerkingtreding van het EVRM.

### **2.3.2. Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik**

Het Verdrag van de Raad van Europa van 25 oktober 2007 inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik is op **1 juli 2010** voor Nederland in werking getreden (Verdrag van Lanzarote, Trb. 2008, 58). Het verdrag is niet alleen strafrechtelijke georiënteerd. Het is alomvattend, multidisciplinair en ambitieus van opzet. Het beoogt het volgende te bewerkstelligen: (1) voorkoming en bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik; (2) bescherming van kinderen die daarvan het slachtoffer zijn; (3) bevordering van de nationale en internationale samenwerking in de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (**artikel 1**).

Het verdrag legt partijen op deze terreinen vele verplichtingen op tot het nemen van wetgevende en andere maatregelen.

Nederland heeft het verdrag ruimhartig geïmplementeerd en geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het maken van voorbeholden. De uitvoeringswetgeving is neergelegd in de wet van 26 november 2009, Stb. 544 (zie paragrafen 3.2.1.2. en 3.2.1.3.). Deze is reeds op **1 januari 2010** in werking getreden.

---

<sup>2</sup> Zie voor een bespreking van recente uitspraken over de spanning tussen deze verplichtingen M.R. Bruning, *Vermoedens van kindermishandeling: actie maar uiterste zorgvuldigheid geboden*, NTM/NJCM-Bull. 2010, p. 1017.

<sup>3</sup> Van Kempen, aangehaald werk, p. 67.

Bij het nemen van niet-wetgevende maatregelen hebben partijen veel ruimte gekregen voor de ontwikkeling van eigen beleid en programma's. Hierna wordt een kleine greep gedaan uit de diverse verdragsverplichtingen. Kortheidshalve wordt alleen gesproken over seksueel misbruik. In de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag is uiteengezet op welke wijze Nederland aan zijn verplichtingen voldoet of zal voldoen.<sup>4</sup>

Partijen moeten maatregelen nemen ter bevordering van het bewustzijn ten aanzien van de bescherming en de rechten van kinderen bij personen die regelmatig met kinderen in aanraking komen op een aantal terreinen waaronder sociale bescherming, justitie en rechtshandhaving. Deze personen moeten voldoende kennis hebben omtrent seksueel misbruik van kinderen en van de mogelijkheid om dit te melden bij de bevoegde instanties. Voor de toelating tot beroepen waarin regelmatig contact met kinderen plaatsvindt, moet een check worden ingebouwd dat kandidaten niet zijn veroordeeld voor seksueel misbruik of seksuele uitbuiting (**Artikel 5**).

Kinderen moeten worden voorgelicht over de gevaren van seksueel misbruik en over middelen tot bescherming daartegen (**artikel 6**).

Partijen moeten waarborgen dat in voorkomend geval preventieve interventieprogramma's voor potentiële plegers van misbruik beschikbaar zijn (**artikel 7**).

Er is een verplichting tot het houden van publiekscampagnes om de samenleving voor te lichten over seksueel misbruik van kinderen (**artikel 8**).

Coördinatie op nationaal en lokaal niveau tussen de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming tegen en de preventie en de bestrijding van seksueel misbruik, moet zijn gewaarborgd. Er moeten onafhankelijke instellingen zijn voor de bevordering en de bescherming van de rechten van het kind, die zijn toegerust met specifieke middelen en verantwoordelijkheden. Er moet een mechanisme zijn dat voorziet in het verzamelen van gegevens over seksueel misbruik van kinderen met het oog op onderzoek en evaluatie van dit verschijnsel (**artikel 10**).

Een geheimhoudingsplicht van beroepsbeoefenaars mag niet in de weg staan aan de mogelijkheid voor hen om seksueel misbruik te melden. Het melden van seksueel misbruik of een vermoeden daarvan moet worden gestimuleerd (**artikel 12**).

Er moet worden voorzien in hulp aan slachtoffers (**artikel 14**).

Partijen moeten zorgen voor interventieprogramma's en -maatregelen voor daders van seksueel misbruik (**artikelen 15-17**).

Het verdrag verplicht tot het strafbaarstellen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (kinderprostitutie, kinderpornografie, kinderpornografische voorstellingen) (**artikelen 18-23**). Het verdrag houdt rekening met de vlucht die kinderporno op het internet heeft genomen. Het verplicht tot strafbaarstellen van het zich, door middel van informatie- en communicatietechnologie, welbewust toegang verschaffen tot kinderpornografie.<sup>5</sup> Het verdrag introduceert twee nieuwe zedenmisdrijven: seksuele corruptie en grooming. Zie over deze nieuwe delicten par. 3.2.1.2.

Seksueel misbruik is volgens het verdrag (a) het aangaan van seksuele handelingen met een kind dat volgens de eigen nationale wetgeving nog niet de leeftijd van seksuele meerderjarigheid heeft bereikt; (b) het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder drie omstandigheden: (1) gebruik van dwang, geweld of bedreiging, (2) misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind, waaronder binnen de familie, of (3) misbruik van een kwetsbare situatie van het kind, met name vanwege een

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 808 (R1872), nr. 3.

<sup>5</sup> Nederland heeft aangedrongen op deze bepaling. SP hebben de mogelijkheid deze bepaling niet of ten dele toe te passen.

verstandelijke of lichamelijke handicap of een afhankelijkheidssituatie. Het bepalen van de leeftijd van seksuele meerderjarigheid wordt door iedere partij vastgesteld. De strafbepaling inzake het aangaan van seksuele handelingen met een seksueel minderjarig kind is **niet** van toepassing op vrijwillige seksuele handelingen tussen minderjarigen (**artikel 18**).<sup>6</sup>

Het is voor het eerst dat in internationaal verband een verplichting tot strafbaarstelling van het plegen van seksuele handelingen met een seksueel minderjarige in het leven is geroepen. De materie ligt gevoelig en in de (Europese) landen bestaan hierover uiteenlopende opvattingen. Zo loopt de leeftijd van seksuele meerderjarigheid uiteen van 13 tot 17 jaar. Daarom is veel keuzevrijheid aan de partijen overgelaten. In ons land is de leeftijd van seksuele meerderjarigheid 16 jaar. Gebruik van het begrip *ontucht* of *ontuchtige handelingen* maakt mogelijk om normale consensuele seksuele contacten tussen jonge leeftijdsgenoten buiten de strafwet te laten (zie par. 3.1.1.1.).<sup>7</sup>

Het verdrag voorziet in een ruime regeling van extraterritoriale rechtsmacht (**artikel 25**).

Het verdrag verplicht ertoe dat op de strafbaar te stellen feiten doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen worden gesteld met inachtneming van de ernst van de feiten. De straffen omvatten vrijheidsstraffen en moeten uitlevering mogelijk maken. Wat het nemen van maatregelen betreft kan worden gewezen op de verplichting te voorzien in de mogelijkheid van een tijdelijk of permanent verbod voor de dader een beroepsmatige of vrijwillige activiteit uit te oefenen waarbij hij in contact met kinderen komt en tijdens welke activiteit het feit is begaan (**artikel 27**).

Het verdrag verplicht partijen te voorzien in de mogelijkheid van strafverzwaring in een aantal strafverzwarende omstandigheden (**artikel 28**).

Het verdrag verplicht partijen bij de inrichting en toepassing van het strafprocesrecht rekening te houden met de kwetsbare positie van kinderen (**artikelen 30-36**). In dit verband wordt verwezen naar de recente Guidelines on child friendly justice van 17 november 2010 van het comité van ministers van de Raad van Europa.

De vervolging mag niet afhankelijk zijn van aangifte of een klacht (**artikel 32**).

Partijen moeten gegevens over de identiteit en het DNA-profiel van daders die voor seksueel misbruik zijn veroordeeld, verzamelen en opslaan in een databank. Die gegevens moeten aan een ander land dat partij is, kunnen worden gezonden in overeenstemming met de voorwaarden die daarvoor gelden ingevolge het eigen recht en de relevante internationale instrumenten (**artikel 37**).

SP moeten met elkaar samenwerken teneinde de doeleinden van het verdrag te verwezenlijken (**artikel 38**).

Het verdrag voorziet in een toezichtmechanisme. Het toezicht wordt uitgeoefend door een comité dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van partijen (**artikelen 39-41**).

---

<sup>6</sup> Nu het verdrag het neutrale begrip *seksuele handelingen* hanteert, zou de algemene verplichting tot strafbaarstelling van seks met een seksueel minderjarige zonder zo'n verduidelijking in het verdrag te ver doorschieten. Zie par. 129 van het explanatory report: it is not the intention of this convention to criminalise sexual activities of young adolescents who are discovering their sexuality and engaging in sexual experiences with each other in the framework of sexual development. Nor is it intended to cover sexual activities between persons of similar ages and maturity. For this reason, par. 3 states that the convention does not aim to govern consensual sexual activities between minors, even if they are below the legal age for sexual activities as provided in internal law. It is left over to parties to define what a "minor" is.

Nederland heeft aangedrongen op deze verduidelijking in het verdrag en in de toelichting.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 808 (R1872), nr. 3, p. 10).

## **2.4. Europese Unie (EU)**

### **2.4.1. Inleiding**

De voor het onderzoek van de commissie-Samson relevante EU-wetgevingsinstrumenten liggen vrijwel alle op het terrein van het strafrecht. Voor een effectieve aanpak van (grensoverschrijdende) criminaliteit binnen Europa is strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten nodig. Wetgevingsinstrumenten voorzien in een juridische binding van de lidstaten jegens de EU en elkaar en hebben gevolgen voor de eigen strafwetgeving.

De fundering van de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU is voorzichtig begonnen met de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht van 7 februari 1992 (inwerkingtreding 1 november 1993) en heeft een sterke uitbreiding gekregen in het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 (inwerkingtreding 1 mei 1999). Sindsdien kent Europa een zogenoemde ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, die beoogt de burger een hoog niveau van zekerheid te bieden. Vanaf die tijd komen het Europese strafrecht en de strafrechtelijke samenwerking echt van de grond.

De EU kent grof gezegd drie typen strafrechtelijke wetgevingsinstrumenten: inzake wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, harmonisatie van materieel strafrecht en harmonisatie van strafprocesrecht.

Het beginsel van wederzijdse erkenning doet zijn intreden in 2000. Het is rechtstreeks gericht op samenwerking tussen de lidstaten bij de opsporing, de vervolging en de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Uitgangspunt is dat een verzoek/bevel om medewerking van de ene lidstaat in beginsel door de aangezochte lidstaat wordt gehonoreerd. Het beginsel is gebaseerd op een wederzijds vertrouwen in elkaars strafrechtstelsels en strafrechtstoepassing. Harmonisatie van materieel strafrecht wordt vanaf 2000 tot stand gebracht. Harmonisatie van strafprocesrecht is – een uitzondering daargelaten – een nieuw verschijnsel. Het verdrag van Lissabon van 13 december 2007 (inwerkingtreding 1 december 2009) biedt een expliciete grondslag hiervoor.

Onderlinge aanpassing van het strafrecht en strafprocesrecht bevordert het wederzijds vertrouwen en de samenwerking. Harmonisatie betreft minimum voorschriften. Lidstaten zijn bevoegd verder te gaan dan waartoe de EU verplicht.

Vóór de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon werden strafrechtelijke wetgevingsinstrumenten gegoten in de vorm van een kaderbesluit. Thans zijn dat richtlijnen. Kaderbesluiten en richtlijnen werken niet rechtstreeks. Zij bevatten regels die implementatie behoeven door de lidstaten in hun eigen wetgeving of beleid. Lidstaten zijn verplicht om hun eigen wetgeving toe te passen overeenkomstig kaderbesluit of richtlijn.

Het Hof van Justitie te Luxemburg is belast met de beslechting van geschillen over de toepassing van Europees recht en met het beantwoorden van prejudiciële vragen van nationale rechters over de uitleg daarvan. De Europese Commissie en de lidstaten kunnen zich tot het Hof wenden met de klacht dat een lidstaat zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen (**artikelen 220, 226 en 227 (VEU)**).

### **2.4.2. Kaderbesluit 2004/68/JBZ van 22 december 2003 inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie**

Dit kaderbesluit is verouderd en zal naar verwachting in 2011 worden vervangen door een bijna uitonderhandelde uitgebreide richtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie. Implementatie van

het kaderbesluit was voorzien per 20 januari 2006. De bespreking van het kaderbesluit zal kort zijn.

Het kaderbesluit is een strafrechtelijk instrument. Het verplicht in het kader van de strafbaarstelling van seksuele uitbuiting tot strafbaarstelling van enkele specifieke vormen van seksueel misbruik: het aangaan van seksuele activiteiten met een kind wanneer (1) gebruik is gemaakt van dwang, geweld of bedreiging, (2) geld of een andere vorm van betaling is gegeven in ruil voor seksuele activiteiten met een kind of (3) misbruik is gemaakt van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed op het kind (**artikel 2, onderdeel c**).

Lidstaten moeten voorzien in bepaalde zogenoemde minimum maximumstraffen waarvan de hoogte afhankelijk is van de ernst van het misdrijf. Een minimum maximumstraf is de maximumstraf die ten minste op het misdrijf moet worden gesteld.

Lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid dat een persoon die is veroordeeld voor een van de in het kaderbesluit omschreven misdrijven, tijdelijk of permanent geen professionele activiteiten met betrekking tot toezicht op kinderen uitoefent (**artikel 5**).

Onderzoek of vervolging mag niet afhankelijk zijn van aangifte of klacht. Kinderen die slachtoffer van seksuele uitbuiting zijn, zijn bijzonder kwetsbaar in de zin van het kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in het strafproces (zie bijlage internationaal kader, nr. 3.2.) Lidstaten moeten waarborgen dat aan de familie van het slachtoffer passende bijstand en passende informatie over het strafproces worden gegeven (**artikel 9**).

#### **2.4.3. Ontwerprichtlijn inzake bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie**

De ontwerprichtlijn (hierna richtlijn) brengt de EU-wetgeving op het terrein van bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie op het niveau van het Verdrag van de Raad van Europa, en gaat daar zelfs overheen. De richtlijn zal het hiervoor genoemde kaderbesluit vervangen.

De richtlijn vindt haar grondslag in de strafrechtelijke bepalingen inzake justitiële samenwerking in strafzaken in de EU. Zij bevat evenwel ook bepalingen over voorkoming van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting en kinderpornografie en over bescherming van kinderen (**artikel 1**).

Hierna wordt kort ingegaan op enige bepalingen die betekenis hebben voor seksueel misbruik van kinderen (een kind is een persoon onder 18 jaar).

De richtlijn hanteert het begrip *seksuele meerderjarigheid* (age of consent) en geeft daarvan een definitie: de leeftijd waar beneden het - overeenkomstig de eigen nationale wetgeving - niet is toegestaan seksuele handelingen aan te gaan met een kind (**artikel 2**).

**Artikel 3** bevat een verplichting tot strafbaarstelling van *seksueel misbruik*. Het gaat om de volgende opzettelijke gedragingen waarop minimum maximumstraffen zijn gesteld:

- met een seksueel oogmerk veroorzaken dat een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid getuige is van seksuele handelingen, ook zonder betrokkenheid daarbij (1 jaar)
- met een seksueel oogmerk veroorzaken dat een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid getuige is van seksueel misbruik, ook zonder zijn betrokkenheid daarbij (2 jaar)
- het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (5 jaar).
- het dwingen van een kind tot seksuele handelingen met een derde (10 jaar bij een kind beneden de leeftijd van seksuele meerderjarigheid en 5 jaar bij een kind vanaf die leeftijd).

Voor het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder drie specifieke omstandigheden gelden de volgende minimum maximumstraffen:

1. misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind vanaf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid (3 jaar);
2. misbruik van een kwetsbare situatie van het kind vanaf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid, met name vanwege een verstandelijke of lichamelijke handicap of een afhankelijkheidssituatie (3 jaar);<sup>8</sup>
3. gebruik van dwang, geweld of bedreiging (10 jaar bij een kind beneden de leeftijd van seksuele meerderjarigheid en 5 jaar bij een kind vanaf die leeftijd).

De artikelen 4 en 5 stellen *seksuele uitbuiting* en *kinderpornografie* strafbaar. *Grooming* wordt op vergelijkbare wijze als in het Verdrag van de Raad van Europa strafbaar gesteld (1 jaar)(**artikel 6**).

Evenals het Verdrag van de Raad van Europa houdt de richtlijn rekening met normaal seksueel verkeer tussen jongeren. Er is daarom een afzonderlijke bepaling inzake consensuele seksuele handelingen. Het wordt aan de lidstaten om overgelaten om te beslissen of de strafbepalingen inzake het aangaan van seksuele handelingen met een persoon onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid van toepassing zijn op seksuele handelingen tussen gelijken die wat leeftijd en psychologische en lichamelijke ontwikkeling en rijpheid betreft dicht bij elkaar staan, voor zover deze handelingen niet gepaard gaan met misbruik (**artikel 8, eerste lid**). Een dergelijke voorziening is nodig, omdat het begrip seksuele handelingen – anders dan ons begrip ontuchtige handelingen - een neutrale betekenis heeft. Een vergelijkbare discretionaire voorziening is gemaakt ten aanzien van het bijwonen van een kinderpornografische voorstelling en ten aanzien van de vervaardiging en het bezit van kinderporno.

Lidstaten moeten verzekeren dat personen die zijn veroordeeld voor een van de in de richtlijn strafbaar gestelde feiten, tijdelijk of permanent kunnen worden uitgesloten van de uitoefening van ten minste professionele activiteiten met regelmatige contacten met kinderen (**artikel 10**). Het in de bijlage onder nr. 3.4. genoemde kaderbesluit geeft handen en voeten aan deze bepaling.

Opsporing en vervolging zijn niet afhankelijk van een klacht of beschuldiging. De verjaring moet geruime tijd doorlopen nadat het slachtoffer de leeftijd van meerderjarigheid heeft bereikt (**artikel 14**).

Een geheimhoudingsplicht voor beroepsbeoefenaren mag geen beletsel voor hen opleveren om vermoedens van seksueel misbruik te melden bij de bevoegde autoriteiten. De burger die weet heeft van seksueel misbruik of dat vermoedt, moet worden aangemoedigd zulks te melden (**artikel 15**).

Lidstaten zijn verplicht extraterritoriale rechtsmacht te vestigen voor seksueel misbruik dat is gepleegd door een eigen onderdaan in het buitenland. Uitoefening van rechtsmacht is in de na te noemen gevallen van seksueel misbruik niet afhankelijk van de strafbaarheid van dat misbruik in het land waar het is gepleegd (het aangaan van seksuele handelingen met een kind onder de leeftijd van seksuele meerderjarigheid; dwingen van een kind tot seksuele handelingen met een derde; misbruik van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed jegens een kind vanaf de leeftijd van seksuele meerderjarigheid; misbruik van een kwetsbare situatie van het kind, met name vanwege een verstandelijke of lichamelijke handicap, of een afhankelijkheidssituatie; gebruik van dwang, geweld of bedreiging) (**artikel 16**).

Slachtoffers van seksueel misbruik moeten worden voorzien van hulp, bijstand en bescherming om de belangen van het kind zo goed mogelijk te dienen (**artikelen 17 tot en met 19**). Slachtoffers zijn bijzonder kwetsbaar in de zin van het kaderbesluit inzake de status van slachtoffers in het strafproces (zie bijlage nr. 3.2.). Lidstaten moeten waarborgen dat aan de familie van het slachtoffer

---

<sup>8</sup> Aanvankelijk had de commissie voor het onder 1 en 2 genoemd misbruik van een kind beneden de leeftijd van seksuele meerderjarigheid in een minimum maximumstraf van 8 jaar voorgesteld. Die is nu teruggebracht tot 5 jaar. Deze specifieke straf heeft in het licht van de algemene minimum maximumstraf van 5 jaar voor seksueel misbruik geen zelfstandige betekenis meer.

passende bijstand wordt verleend. Aan de ondervraging van slachtoffers worden speciale eisen gesteld.

Lidstaten moeten de preventie van een tweetal handelingen aanmoedigen of die verbieden: de verspreiding van materiaal dat adverteert voor de mogelijkheid van het plegen van seksueel misbruik; het organiseren van kinderseksreizen (**artikel 19a**)

Er moeten interventieprogramma's voor daders zijn (**artikelen 19aa en 20**).

### **3. Seksueel misbruik**

#### **3.1. Inleiding**

Het onderzoek van de commissie-Samson is gericht op seksueel misbruik van kinderen die vanwege de overheid civielrechtelijk of strafrechtelijk gedwongen zijn geplaatst in instellingen of bij pleegouders.

Voor de commissie-Samson is uitgangspunt wat de strafwet verstaat onder seksueel misbruik.

Blijkens het eerste bericht van de commissie-Samson is seksueel misbruik van kinderen seksueel contact van (jong) volwassenen met kinderen jonger dan 18 jaar (tot 1988 21 jaar). Deze lichamelijke contacten zijn tegen de zin van het kind of zonder dat het kind deze contacten kan weigeren. Daders zetten het kind emotioneel onder druk, dwingen het kind of weten door hun overwicht te bereiken dat het kind geen nee durft te zeggen tegen seksuele toenaderingen. Voor het onderzoek naar seksueel misbruik van jeugdigen die op gezag van de overheid in instellingen of pleeggezinnen zijn geplaatst, wordt onder seksueel misbruik tevens begrepen seksueel misbruik van groepsgenoten waartegen de volwassene uit hoofde van zijn functie bescherming had moeten bieden.<sup>9</sup>

Het gaat dus om **seksuele** contacten. Vaginale of anale contacten in een niet seksuele context, zoals medisch onderzoek of visitatie op drugs, vallen daar niet onder.

Voor het strafrecht is aangrijpingspunt een strafbaar feit, gepleegd door een dader. De dader is als eerste verantwoordelijk voor het begaan van dit feit. Op de overheid rust de verplichting om te voorzien in de bescherming van haar burgers tegen schendingen van mensenrechten. Daartoe behoort ook de strafrechtelijke bescherming van burgers tegen ernstige inbreuken op hun lichamelijke en geestelijke integriteit. Die verplichting houdt tweemaal in: het voorzien in een adequaat strafrechtelijk instrumentarium en in effectieve handhaving van de strafwet in de praktijk (zie nader hoofdstuk 2.3.1.).

---

<sup>9</sup> Eerste bericht commissie-Samson van 23 september 2010, p. 5.



## **3.2. Strafrechtelijke aspecten van seksueel misbruik van een kind van 1945 tot 2011**

### **3.2.1. Strafrecht**

#### **3.2.1.1. Inleiding**

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van het materiële strafrecht vanaf 1945 beschreven.

Het strafrecht bepaalt welke feiten strafbaar zijn. Het strafrecht beoogt de samenleving en personen te beschermen tegen strafwaardig schadelijk gedrag. Het vestigt strafrechtelijke aansprakelijkheid van daders. Het straf- en strafprocesrecht voorzien in de opsporing van strafbare feiten, en in de vervolging, berechting en bestraffing van daders.

Het Wetboek van Strafrecht (Sr) voorziet in de strafrechtelijke bescherming van personen tegen aantasting van hun seksuele integriteit. Het gaat in dezen om bescherming van personen tegen seksueel contact dat schadelijk voor hen is of kan zijn.

In het Wetboek van Strafrecht komt het begrip *seksueel misbruik (van kinderen)* als zodanig niet voor. In dit overzicht wordt onder seksueel misbruik verstaan seksuele contacten (met een kind) die in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld. De strafrechtelijke bepalingen over seksueel misbruik zijn van oudsher opgenomen in titel XIV inzake *misdriften tegen de zeden* van boek II van het Wetboek van strafrecht. De zogenoemde zedelijkheidswetgeving is evenwel in hoofdzaak niet (meer) gericht op bestrijding van zedenbederf.

Seksueel misbruik van een kind is dus een seksueel contact met een kind dat strafwaardig en strafbaar is. Het onderzoek richt zich primair op strafbare **lichamelijke** seksuele contacten met een kind. Zedenmisdriften zonder lichamenlijk contact met een kind vallen in beginsel dus buiten het onderzoek, zoals openbare schennis van de eerbaarheid (artikel 239 Sr), kinderpornografie (artikel 240b Sr), seksuele corruptie (artikel 248d Sr) en grooming (artikel 248e Sr). Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de zedelijkheidswetgeving is het niettemin zinvol om kort op deze strafbepalingen in te gaan.

De zedelijkheidswetgeving is gericht op bescherming van personen tegen seksueel misbruik, waaronder seksueel geweld. Deze wetgeving ziet op bescherming van een ieder tegen onvrijwillige seks, en bescherming van drie groepen van kwetsbare personen tegen seksueel misbruik: (1) kinderen, (2) personen die zich in een positie van afhankelijkheid bevinden ten opzichte van een dader met overwicht en (3) personen die vanwege een handicap of een specifieke toestand waarin zij verkeren, niet (goed) in staat zijn hun wil te bepalen of kenbaar te maken.

Voor het onderzoek van de commissie-Samson is de strafwetgeving die is gericht op bescherming van kwetsbare personen, het meest relevant. Het gaat immers om seksueel misbruik van kinderen die gedwongen zijn geplaatst in instellingen of pleeggezinnen (categorieën 1 en 2) en van zulke kinderen met een verstandelijke beperking (categorieën 1, 2 en 3). Daarbij staat voor het onderzoek **artikel 249 Sr** centraal. Die bepaling is gericht op bescherming van afhankelijke personen.

Onze strafwetgeving laat ruimte voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een persoon om zelf invulling te geven aan zijn of haar seksuele leven en voor de ontwikkeling en ontplooiing van de seksualiteit van een kind. Bescherming van het recht op (de ontwikkeling van) een eigen seksueel leven houdt bescherming van twee belangen in: bescherming tegen aantasting van de

seksuele integriteit én bescherming tegen inmenging in de eigen persoonlijke levenssfeer.

In elk tijdsgewricht wordt gezocht naar een goede balans tussen die twee belangen. Dat geldt ook voor de overheid. Ook die moet de juiste grens zien te trekken tussen bemoeienis en onthouding.

Seksuele contacten met een kind zijn niet zonder meer strafbaar. De al dan niet strafbaarheid van seksueel contact met een kind hangt af van de aard van de handelingen, de leeftijd van het kind en de dader, de relatie tussen kind en dader, de hoedanigheid van de dader en de omstandigheden waaronder het seksuele contact plaatsvindt. Nederland hanteert de leeftijd van 16 jaar als leeftijd voor seksuele meerderjarigheid. Vrijwillige seksuele contacten met een kind vanaf die leeftijd zijn in de regel niet strafbaar. Vrijwillige seksuele contacten met een kind onder die leeftijd zijn strafbaar, tenzij er geen sprake is van ontucht (zie hierna).

In de zedelijkheidswetgeving komt het begrip seksueel misbruik als gezegd niet voor. In die wetgeving staan centraal de begrippen *ontucht* of *ontuchtige handelingen*. Deze begrippen hebben dezelfde betekenis. Zij komen voor in de meeste strafbepalingen. Ontucht is niet synoniem met het neutrale begrip *seksuele handelingen*. Ontucht is het plegen van seksuele handelingen die in strijd zijn met de heersende sociaal-ethische norm. Ontucht is dus onderhevig aan de heersende seksuele moraal. Seksueel contact met een jongere is niet strafbaar, als er sprake is van normaal seksueel verkeer tussen jongeren, d.w.z. vrijwillig seksueel contact dat gelet op de leeftijd van betrokkenen gebruikelijk is. Dit seksuele contact is geen ontucht.<sup>10</sup>

In de strafbepalingen waarin het begrip *ontucht* of *ontuchtige handelingen* niet voorkomt, wordt de aanwezigheid ervan verondersteld. Bij de strafbaarstelling van onvrijwillig *seksueel binnendringen van het lichaam* van een persoon of van *seksueel binnendringen van het lichaam* van een onmachtige persoon of een persoon onder 12 jaar is ontucht geïmpliceerd (artikelen 242, 243 en 244 Sr).<sup>11</sup> Het ontuchtige karakter van de in deze artikelen strafbaar gestelde gedragingen behoeft niet te worden vastgesteld.

Voor de strafbaarheid van seksueel misbruik van kwetsbare personen is het element van onvrijwilligheid geen vereiste. Wel kan het element van vrijwilligheid worden betrokken bij de vraag of seksueel contact met een kwetsbaar persoon als ontucht kan worden aangemerkt.

De hierna volgende beschrijving van de ontwikkeling van het strafrecht is ingedeeld in drie thema's, seksueel misbruik als strafbaar feit, rechtsmacht en verjaring. Deze thema's worden beschreven in drie tijdsonderdelen, geldend recht, het recht dat gold in 1945 en de wijzigingen sindsdien. Een enkele keer wordt in de nabije toekomst gekeken.

Voor de inzichtelijkheid van het begin- en het eindpunt zijn de relevante nu geldende strafbepalingen inzake seksueel misbruik van kinderen en de bepalingen die golden in 1945, goeddeels uitgeschreven. Significante onderdelen zijn in *cursief* of in **vet** gemarkeerd.

Het is goed om bij een wijziging van materiële strafwetgeving het volgende in gedachte te houden.

Geen feit is strafbaar zonder een uitdrukkelijke grondslag in de strafwetgeving (artikel 1 Sr). Dat betekent dat nieuwe strafbepalingen (zoals strafbaarstelling van de klant van een prostituee van 16 en 17 jaar) of uitbreiding van de

---

<sup>10</sup> J.C.W. Gooren, Seksueel grensoverschrijdend gedrag en ontucht; wiens grens?, Justitiële verkenningen 1/11, p. 90.

<sup>11</sup> Vgl. Kamerstukken II 1990/91, 20 930, nr. 13, p. 4.

strafrechtelijke beschermingsomvang van bestaande bepalingen (zoals vervanging van *vleselijke gemeenschap* door het ruimere begrip *seksueel binnendringen van het lichaam*) pas werken vanaf het tijdstip waarop de desbetreffende wijziging in werking is getreden. Dit geldt ook voor verhoging van maximumstraffen.

Wijzigingen van materieel strafrecht zijn niet van toepassing op oude feiten, feiten die zijn gepleegd vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van de wijziging. Wijzigingen van materieel strafrecht die gunstig zijn voor de verdachte – zoals de verlaging van de leeftijd van meerderjarigheid van 21 jaar tot 18 jaar of de afschaffing van de strafbaarstelling van ontucht tussen een meerderjarige en een minderjarige van hetzelfde geslacht - werken wel terug, en zijn van toepassing op de vervolging en berechting van oude feiten die vóór die wijziging nog strafbaar waren.

### **3.2.1.2. Seksueel misbruik als strafbaar feit**

#### **Geldend recht**

##### **Conclusie**

De artikelen 243, 244, 245, 247 en 249 Sr zijn het meest relevant zijn voor het onderzoek van de commissie-Samson.

Artikel 249, eerste lid en tweede lid, onderdeel 2°, Sr staat daarbij centraal. Deze onderdelen zien expliciet op seksueel misbruik van een kind dat zich bevindt in een specifieke afhankelijkheid ten opzichte van de dader. Het eerste lid heeft onder meer betrekking op seksueel misbruik van een minderjarige door zijn of haar pleegouder en op misbruik van een minderjarige door degene aan wiens of wier zorg, opleiding of waakzaamheid deze is toevertrouwd. Het tweede lid, onderdeel 2°, ziet onder meer op seksueel misbruik van een persoon die is opgenomen in een inrichting, door degene die daarin werkzaam is.

De artikelen 244, 245 en 247 Sr zijn algemene strafbepalingen inzake seksueel misbruik van (jonge) kinderen.

De artikelen 243 en 247 Sr richten zich op seksueel misbruik van personen met een lichamelijke of verstandelijke beperking.

##### **Strafbare feiten**

De zedelijkheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht gaat kort gezegd uit van het volgende:

- er is geen onderscheid tussen mannelijke of vrouwelijke daders of slachtoffers
- er wordt gebruik gemaakt van de algemene begrippen *ontucht* of *ontuchtige handelingen* en van het specifieke begrip *seksueel binnendringen van het lichaam*. Ontucht of ontuchtige handelingen omvat ook seksuele handelingen die niet bestaan uit het seksueel binnendringen. *Seksueel binnendringen* heeft een zwaardere lading dan ontucht en omvat alle vormen van seksuele vaginale, anale en orale contacten. Seksueel binnendringen heeft een ruime betekenis. Daaronder valt ook tongzoenen. Door deze ruime uitleg neemt de relevantie van het verschil tussen seksueel binnendringen en andere ontuchtige handelingen af.
- vrijwillig seksueel contact met een kind vanaf **16 jaar** is in de regel niet strafbaar
- vrijwillig seksueel contact met een kind onder **16 jaar** is strafbaar, indien er sprake is van ontucht.

De zedelijkheidswetgeving bevat de volgende onderdelen:

*Onvrijwilligheid (artikelen 242 en 246 Sr)*

Seksueel contact met een persoon (jong of oud) is strafbaar, wanneer dit **onvrijwillig** plaatsvindt. Dat is verkrachting of aanranding. Het gaat om onvrijwilligheid in ruime zin. Daarom wordt gebruik gemaakt van het flexibel toepasbare begrip *feitelijkheid*. Dat voorziet in een ruime beschermingsomvang ten aanzien van **onvrijwillige** seksuele contacten.

- verkrachting

hij die door geweld of een andere *feitelijkheid* of bedreiging met geweld of een andere *feitelijkheid* iemand dwingt tot het ondergaan van handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit het *seksueel binnendringen van het lichaam*, wordt als schuldig aan *verkrachting* gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar of geldboete van de vijfde categorie (**artikel 242 Sr**).

- aanranding

hij die door geweld of een andere *feitelijkheid* of bedreiging met geweld of een andere *feitelijkheid* iemand dwingt tot het plegen of dulden van *ontuchtige handelingen*, wordt als - schuldig aan *feitelijke aanranding van de eerbaarheid*, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie (**artikel 246 Sr**).

*Kwetsbaarheid van een kind (artikelen 244, 247 en 248a Sr)*

Voor kinderen – personen tot 18 jaar - gelden enkele specifieke strafbepalingen. Daarbij is onvrijwilligheid als gezegd geen vereiste.

- seksueel binnendringen van het lichaam van een kind beneden **12 jaar** is zonder meer strafbaar. De leeftijd van 12 jaar is geobjectiveerd. Wetenschap van de dader omtrent de leeftijd is niet vereist. Het risico dat het slachtoffer jonger is dan 12 jaar is dus voor de dader.

Hij die met iemand beneden de leeftijd van **12 jaar** handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit *seksueel binnendringen van het lichaam*, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar of geldboete van de vijfde categorie (**artikel 244 Sr**).

- seksueel contact met een jongere tussen **12 en 16 jaar/onder 16 jaar** buiten echt is strafbaar, als er sprake is van **ontucht**. Ontucht is als gezegd het plegen van seksuele handelingen die in strijd zijn met de heersende sociaal-ethische norm. Normaal seksueel verkeer tussen jongeren, d.w.z. vrijwillig seksueel contact dat gelet op de leeftijd van betrokkenen gebruikelijk is, is geen ontucht en blijft daardoor buiten het bereik van de strafwet. De leeftijd van 12 en 16 jaar is geobjectiveerd.

Het bestanddeel *buiten echt* houdt vrijwillig seksueel contact van een gehuwde persoon met zijn echtgenote of haar echtgenoot beneden 16 jaar die dispensatie heeft gekregen, steeds buiten de strafwet.

- seksueel binnendringen

Hij die met iemand, die de leeftijd van **12 jaar** maar nog niet die van **16 jaar** heeft bereikt, *buiten echt, ontuchtige handelingen* pleegt die bestaan uit of mede bestaan het *seksueel binnendringen van het lichaam*, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie (**artikel 245 Sr**).

- overige ontucht

Hij die [met iemand van wie hij weet dat hij in staat van bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht verkeert, dan wel aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden, ontuchtige handelingen pleegt of] met iemand beneden de leeftijd van **16 jaar** *buiten echt ontuchtige handelingen* pleegt of laatstgemelde tot het *plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt*, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 247 Sr**; dit artikel bestaat uit twee onderdelen; het gedeelte tussen haken betreft ontucht met een onmachtige persoon; zie hierna).

- Verleiding van een kind door giften of beloften, misbruik van overwicht of misleiding

Hij die door giften of beloften van geld of goed, *misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht* of misleiding een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van **18 jaar** nog niet heeft bereikt, opzettelijk beweegt *ontuchtige handelingen* te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 248a Sr**).

*Kwetsbaarheid door een specifieke afhankelijke positie (artikelen 249 en 250 Sr)*

- seksueel contact met een **minderjarige** is als **ontucht** strafbaar, indien er sprake is van specifieke afhankelijkheidsrelatie tussen dader en de **minderjarige** (bij voorbeeld (pleeg)ouder en (pleeg)kind, docent en jeugdige leerling, jeugdhulpverlener en een zijn of haar zorg toevertrouwd kind).

Deze strafbaarstelling neemt een centrale plaats bij het onderzoek van de commissie-Samson. Zij omvat mede seksueel lichamelijk contact tussen een pleegouder en zijn of haar pleegkind, en tussen een persoon, werkzaam in de jeugdzorg of de jeugdbescherming, en een aan zijn of haar zorg toevertrouwde pupilkind. Zulk contact kan als ontucht worden aangemerkt.

De hoedanigheid van de dader brengt een min of meer grote mate van afhankelijkheid van de minderjarige ten opzichte van de dader mee, en de dader kan aan die afhankelijkheid een zeker overwicht tegenover de minderjarige ontnemen. Als gezegd is onvrijwilligheid geen vereiste. Het initiatief tot het seksueel contact kan van het slachtoffer zijn uitgegaan. Het begrip *minderjarige* is hier geobjectiveerd. Wetenschap van de dader omtrent de minderjarigheid is niet vereist (i.t.t. tot in artikel 248a Sr).

Hij die ontucht pleegt met zijn *minderjarige kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil*<sup>12</sup>, een aan zijn *zorg, opleiding of waakzaamheid*<sup>13</sup> toevertrouwde *minderjarige* of zijn *minderjarige bediende of ondergeschikte*, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 249, eerste lid**).

- seksueel contact met een **persoon (jong of oud)** is als **ontucht** strafbaar indien de dader een functionele positie ten opzichte van het slachtoffer inneemt (bij voorbeeld dader, werkzaam in een gevangenis, inrichting of ziekenhuis en een daarin opgenomen persoon; hulpverlener in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg en een aan zijn hulp of zorg toevertrouwde patiënt of cliënt<sup>14</sup>). Ook deze strafbaarstelling neemt een centrale plaats in. Zij omvat immers mede seksueel lichamelijk contact tussen een persoon, werkzaam in een inrichting of instelling, en een daarin opgenomen kind. Lichamelijk seksueel contact tussen een persoon, werkzaam in een inrichting, en een geplaatst kind kan als ontucht worden aangemerkt. Onderstaande strafbepaling ziet zowel op een vrijwillige als op een gedwongen opname. Daaronder valt ook ontucht die buiten de plaats van opname is gepleegd.

Met dezelfde straf (6 jaar of geldboete van de vierde categorie) wordt gestraft:

- 1° de ambtenaar die *ontucht* pleegt met een persoon aan zijn *gezag* onderworpen of aan zijn *waakzaamheid* toevertrouwd of aanbevolen<sup>15</sup>;
- 2° de bestuurder, arts, onderwijzer, beambte, opzichter of bediende in<sup>16</sup> een gevangenis, rijksinrichting voor kinderbescherming, weeshuis, ziekenhuis, of instelling van weldadigheid, die *ontucht* pleegt met een *persoon daarin opgenomen*;
- 3° degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, *ontucht* pleegt met iemand die zich als *patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg* heeft toevertrouwd (**artikel 249, tweede lid, Sr**).

- het teweegbrengen van het plegen van ontucht door een aan zijn zorgen toevertrouwd kind met een derde is strafbaar (zogenoemde koppelarij).

1. Wordt gestraft:

1° Met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar hij die het plegen van *ontucht* door zijn *minderjarig kind, stiefkind of pleegkind*, zijn pupil, een aan zijn **zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige** of zijn *minderjarige bediende of ondergeschikte* met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert;

2° met gevangenisstraf van 3 jaar, hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1°, het plegen van **ontucht** door een **minderjarige** wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert.

<sup>12</sup> Degene die onder gezag van een (toeziend) voogd staat.

<sup>13</sup> Bij voorbeeld kinderen die zijn toevertrouwd aan een gezinsvoogd of jeugdleider.

<sup>14</sup> Ook hier is *ontucht* relevant voor de beoordeling van de strafbaarheid van het seksuele contact. Van ontucht is geen sprake is wanneer de relatie tussen hulpverlener en patiënt/cliënt geen rol heeft gespeeld (vrijwillige seks zonder enige afhankelijkheid).

<sup>15</sup> Het moet gaan om een juridische, geformaliseerde relatie tussen ambtenaar en slachtoffer. Het begrip ambtenaar wordt ruim uitgelegd. Daaronder valt bij voorbeeld een reclasseringswerker, werkzaam bij een reclasseringsinstelling die hulp en steun biedt aan het slachtoffer.

<sup>16</sup> Het woord *in* duidt op een betrekking tussen de genoemde personen en inrichtingen.

2. Indien de schuldige van het plegen van dit misdrijf een gewoonte maakt, kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd (**artikel 250 Sr**).

### *Kwetsbaarheid door onmacht (artikelen 243 en 247 Sr)*

• seksueel contact met een onmachtige persoon (jong of oud) is strafbaar. Seksueel misbruik van een (uit huis geplaatst) kind met een verstandelijke beperking valt onder deze strafbaarstelling.

- seksueel binnendringen

Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van *bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht* verkeert, dan wel aan een *zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden*, handelingen pleegt die bestaan uit of mede bestaan uit het *seksueel binnendringen van het lichaam*, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie (**artikel 243 Sr**)

- ontucht

Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van *bewusteloosheid, verminderd bewustzijn of lichamelijke onmacht* verkeert, dan wel aan een *zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden*, *ontuchtige handelingen* pleegt [of met iemand beneden de leeftijd van **16 jaar** *buiten echt ontuchtige handelingen* pleegt of laatstgemelde tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt], wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 247 Sr**; het artikel bestaat als gezegd uit twee onderdelen; het gedeelte tussen haken betreft ontucht met een kind onder 16 jaar, zie hiervoor).

### *Enkele specifieke strafbepalingen ten aanzien van seksueel misbruik van kinderen (artikelen 240b en 248b tot en met 248e Sr)*

• **kinderpornografie** is strafbaar. Het gaat om vervaardiging, verspreiding en bezit van kinderporno, en het zich toegang verschaffen tot kinderporno op internet. Kinderporno betreft een afbeelding van een seksuele gedraging van een persoon die kennelijk nog geen 18 jaar oud is. Aan kinderporno ligt vaak seksueel misbruik van een kind ten grondslag. Maar dat is geen vereiste. Ook afbeeldingen van een seksuele gedraging van een niet misbruikt kind of louter virtuele beelden vallen ook onder de strafbaarstelling. Aan de strafbaarstelling van virtuele kinderporno liggen twee overwegingen ten grondslag: het is vaak lastig of ondoenlijk te bewijzen of het gaat om een afbeelding van een echt kind; ook de productie en verspreiding van virtuele kinderporno kunnen bijdragen aan de instandhouding van een markt voor echte kinderporno.

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die een afbeelding – of een gegevensdrager, bevattende een afbeelding – van een seksuele gedraging, waarbij een iemand die kennelijk de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken of schijnbaar is betrokken, verspreidt, aanbiedt, openlijk tentoonstelt, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in bezit heeft of zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang daartoe verschaft.

2. Met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die van het plegen van een van de misdrijven, omschreven in het eerste lid, een beroep op een gewoonte maakt (**artikel 240b Sr**).

• seksueel contact met een **prostitutuee**<sup>17</sup> onder **18 jaar** is strafbaar. Seksueel contact met een prostituee beneden 16 jaar valt als ontucht onder de – algemene – artikelen 244, 245 en 247 Sr. Seksueel contact met een jeugdige prostituee wordt als strijdig met de sociaal-ethische norm aangemerkt als ontucht. Voor ontucht met een prostituee tussen 16 en 18 jaar bestaat een uitdrukkelijke strafbepaling.

Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van **16 jaar** maar nog niet de leeftijd van **18 jaar** heeft bereikt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 248b Sr**).

<sup>17</sup> Daaronder valt ook een mannelijke prostitué.

- Het opzettelijk aanwezig zijn bij een seksshow van een minderjarige is strafbaar. Hij die opzettelijk aanwezig is bij het plegen van ontuchtige handelingen door een persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt dan wel bij het vertonen van afbeeldingen van dergelijke handelingen in een daarvoor bestemde gelegenheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar of geldboete van de vierde categorie (**artikel 248c Sr**).
- **Seksuele corruptie** is strafbaar. Dat is een persoon onder de 16 jaar met een ontuchtig oogmerk ertoe bewegen getuige te zijn van seksuele handelingen. Hij die een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, met ontuchtig oogmerk ertoe beweegt getuige te zijn van seksuele handelingen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar of geldboete van de derde categorie (**artikel 248d Sr**).
- **Grooming** is strafbaar. Dit is aan een persoon jonger dan 16 jaar via internet een ontmoeting voorstellen met het oogmerk om ontucht met hem te plegen of kinderporno van hem te maken, en het ondernemen van enige handeling ter verwezenlijking van die ontmoeting. Voor de vervulling van de delictsomschrijving is niet nodig dat de beoogde ontmoeting of het seksueel misbruik daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Hij die door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst een persoon van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, een ontmoeting voorstelt met het oogmerk ontuchtige handelingen met die persoon te plegen of een afbeelding van een seksuele gedraging waarbij die persoon is betrokken, te vervaardigen, wordt, indien hij enige handeling onderneemt gericht op het verwezenlijken van die ontmoeting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 2 jaar of geldboete van de derde categorie (**artikel 248e Sr**).

## **Straffen**

Op seksueel misbruik staat zoals uit het bovenstaande blijkt naast gevangenisstraffen van 3, 4, 6, 8 of 12 jaar een maximum geldboete van de vierde categorie (gekoppeld aan gevangenisstraffen van 3 tot en met 6 jaar) of vijfde categorie (gekoppeld aan gevangenisstraffen van 8 en 12 jaar). Dat is nu euro 19 000 respectievelijk euro 76 000.

Onder specifieke strafverzwarende omstandigheden geldt een verhoging van de maximum gevangenisstraffen met een **derde** dan wel tot **15** of **18** jaar (**artikel 248 Sr**).

Het strafmaximum *kan* worden verhoogd met een **derde**:

- indien het seksuele misbruik is gepleegd door twee of meer verenigde personen (eerste lid)
- indien de schuldige het seksuele misbruik begaat tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent, een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin, een pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte (tweede lid).

Het strafmaximum *wordt*<sup>18</sup> verhoogd:

- tot **15** jaar, indien het seksueel misbruik zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is (derde lid)
- tot **18** jaar, indien het seksueel misbruik de dood ten gevolge heeft (vierde lid).

Er bestaat een algemene regel voor strafverzwaring bij recidive. De maximumgevangenisstraffen *kunnen* met een **derde** worden verhoogd, wanneer een nieuw misdrijf wordt gepleegd binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van een veroordeling van de schuldige tot een gevangenisstraf voor een soortgelijk misdrijf (**artikel 43a Sr**).

---

<sup>18</sup> Het valt op dat de straffen ingevolge het eerste en tweede lid *kunnen* worden verhoogd, terwijl de straffen ingevolge het derde en vierde lid worden *verhoogd*. Dit terminologische verschil heeft geen betekenis, nu het om een verhoging van maximumstraffen gaat, en de rechter in beide gevallen kan uitgaan van een hoger maximum.

Bij een veroordeling voor seksueel misbruik van kinderen kan de veroordeelde ontzet worden uit het recht een ambt te bekleden. Indien hij seksueel misbruik heeft gepleegd in zijn beroep, kan hij van de uitoefening daarvan worden ontzet (**artikel 251 Sr**).

In het kader van een voorwaardelijke veroordeling kunnen aan de veroordeelde pleger van seksueel misbruik bijzondere voorwaarden worden gesteld, zoals opneming in een inrichting ter verpleging of een bijzondere voorwaarde betreffende zijn gedrag (**artikel 14c Sr**).

De pleger van seksueel misbruik kan worden veroordeeld tot een taakstraf die kan bestaan uit een werkstraf of een leerstraf of een combinatie van beide (**artikel 22c Sr**).

Een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden of een taakstraf kunnen een bijdrage leveren aan reductie van recidive van seksueel misbruik.

### ***Poging, voorbereiding en deelneming aan strafbaar feiten***

*Poging tot misdrijf* is strafbaar, wanneer het voornemen van de dader zich door een begin van uitvoering heeft geopenbaard. De maximumstraf wordt bij poging met een **derde** verminderd (**artikel 45 Sr**).

De *voorbereiding van een misdrijf* waarop **8 jaar** of meer staat, is strafbaar, wanneer de dader opzettelijk, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen, bestemd tot het begaan van het misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft. De maximum straf die geldt voor het misdrijf dat wordt voorbereid, wordt **gehalveerd** (**artikel 46 Sr**).

Vorbereiding of poging is niet strafbaar, indien het misdrijf niet is voltooid door omstandigheden die van de wil van de dader afhankelijk zijn (zogenoemde vrijwillige terugtred) (**artikel 46b Sr**).

Het Wetboek van Strafrecht kent verscheidene vormen van strafrechtelijke deelneming aan een strafbaar feit.

Als *daders* worden aangemerkt degenen die het feit:

- (1) *plegen, doen plegen* of *medeplegen*;
- (2) *opzettelijk uitlokken* door giften, beloften, misbruik van gezag, geweld, of bedreiging, of misleiding of door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen (**artikel 47 Sr**).

*Medeplechtigen* zijn degenen die opzettelijk:

- (1) behulpzaam zijn bij het plegen van een *misdrijf*
- (2) gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van het misdrijf.

Bij medeplechtigheid aan een misdrijf wordt de maximumstraf met een **derde** verminderd (**artikelen 48 en 49 Sr**).

### **Uitgangspositie in 1945**

#### ***Conclusie***

Een paar punten vallen op bij vergelijking van de strafwetgeving, zoals die gold in 1945, met de huidige wetgeving:

- Sommige strafbepalingen waren beperkt tot vrouwen of meisjes, zoals verkrachting en gemeenschap met een meisje onder 12/16 jaar.
- Er werd gebruik gemaakt van het begrip *vleselijke gemeenschap*. Dit begrip is in tweeërlei opzicht enger dan het nu geldende begrip *seksueel binnendringen van het lichaam*. Vleselijke gemeenschap werd gebruikt in relatie tot een



vrouw/meisje. Het was beperkt tot vaginale seksuele contacten. Orale en anale seksuele contacten vielen onder ontucht of ontuchtige handelingen.

- Verkrachting binnen het huwelijk was niet strafbaar
- Vrijwillige homoseksuele contacten tussen een meerderjarige en een minderjarige waren strafbaar, tenzij dit contact gelet op de leeftijd van de jonge man en/of het geringe leeftijdsverschil tussen betrokkenen niet als ontucht kon worden aangemerkt
- De leeftijd van meerderjarigheid was 21 jaar
- In de artikelen 242 en 246 Sr ontbrak het begrip *andere feitelijkheid* als ongeoorloofd dwangmiddel
- Het huidige tweede lid, onderdeel 3<sup>o</sup>, van artikel 249 Sr (ontucht door een medewerker in de gezondheidszorg of in de maatschappelijke zorg met een aan zijn hulp of zorg toevertrouwde patiënt of cliënt) ontbrak.
- Een bepaling over kinderpornografie ontbrak.

De relevante strafbepalingen inzake seksueel misbruik in 1945 luiden als volgt:

- verkrachting van **vrouwen** is strafbaar  
Hij die door **geweld of bedreiging met geweld** een **vrouw** dwingt met hem **buiten echt vleselijke gemeenschap** te hebben, wordt als schuldig aan verkrachting gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar (**artikel 242 Sr**).
- aanranding is sekse neutraal  
Hij die door **geweld of bedreiging met geweld iemand** dwingt tot het plegen of dulden van ontuchtige handelingen, wordt, als schuldig aan feitelijke aanranding van de eerbaarheid, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar (**artikel 246 Sr**).
- seksueel contact met een kwetsbare vrouw/persoon is strafbaar  
Hij die buiten echt **vleselijke gemeenschap** heeft met een **vrouw** van wie hij weet dat zij in staat van **bewusteloosheid of onmacht** verkeert, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar (**artikel 243 Sr**).  
Hij die met iemand van wie hij weet dat hij in staat van **bewusteloosheid of onmacht** verkeert [of met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelden tot het plegen of dulden van zodanige handelingen of, buiten echt, van **vleselijke gemeenschap** met een derde verleidt], wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar (**artikel 247 Sr**).
- vleselijke gemeenschap met een **meisje** beneden de twaalf jaar is strafbaar  
Hij die **vleselijke gemeenschap** heeft met een **meisje** beneden de leeftijd van 12 jaar, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 12 jaar (**artikel 244 Sr**).
- vleselijke gemeenschap buiten echt met een vrouw van 12 tot 16 jaar is strafbaar  
Hij die buiten echt **vleselijke gemeenschap** heeft met een **vrouw** die de leeftijd van 12 jaar, maar nog niet die van 16 jaar heeft bereikt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 8 jaar (**artikel 245 Sr**).
- ontucht met een persoon onder de 16 jaar is strafbaar (klachtdelict)  
Hij die [met iemand van wie hij heeft dat hij in staat van bewusteloosheid of onmacht verkeert of] met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelden<sup>19</sup> tot het plegen of dulden van zodanige handelingen of, buiten echt, van **vleselijke gemeenschap** met een derde verleidt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 6 jaar (**artikel 247 Sr**).
- ontucht van een **meerderjarige** met een **minderjarige van hetzelfde geslacht** is strafbaar  
De **meerderjarige** die met een **minderjarige van hetzelfde geslacht**, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, **ontucht** pleegt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar (**artikel 248bis Sr**).
- verleiding van een **minderjarige van onbesproken gedrag** is strafbaar (klachtdelict)  
Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding een **minderjarige van onbesproken gedrag**, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, opzettelijk beweegt ontuchtige

<sup>19</sup> Laatstgemelden is meervoud. Dit meervoud zou erop kunnen uitduiden dat de verleiding niet alleen de persoon onder 16 jaar maar ook bewusteloze en onmachtige personen kan betreffen. Legt men de nadruk op laatstgemeld, dan ligt verwijzing naar de laatstgemelde persoon onder 16 jaar, meer voor de hand.

handelingen met hem te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaar (**artikel 248ter Sr**).

- **ontucht met een minderjarige/persoon in een afhankelijkheidsrelatie is strafbaar**  
Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar;  
Met dezelfde straf wordt gestraft:  
1° de ambtenaar die ontucht pleegt met een persoon aan zijn gezag onderworpen of aan zijn waakzaamheid toevertrouwd of aanbevolen;  
2° de bestuurder, geneeskundige onderwijzer, beambte, opzichter, of bediende in een gevangenis, rijkswerkinrichting, tuchtschool, opvoedingsgesticht, weeshuis, ziekenhuis, krankzinnigengesticht of instelling van weldadigheid, die ontucht pleegt met een persoon daarin opgenomen (**artikel 249 Sr**).
- **Koppelaarij is strafbaar:**  
1. Wordt gestraft:  
1° Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar hij die het plegen van ontucht door zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert;  
2° met gevangenisstraf van drie jaar, hij die, buiten de gevallen genoemd onder 1°, het plegen van ontucht door een minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, met een derde opzettelijk teweegbrengt of bevordert.  
2. Indien de schuldige van het plegen van dit misdrijf een *beroep of gewoonte* maakt, kunnen de straffen met een derde worden verhoogd (**artikel 250 Sr**).

Voor seksueel misbruik, strafbaar gesteld in de artikelen 243 en 245 tot en met 247 Sr, dat zwaar lichamelijk letsel onderscheidenlijk de dood ten gevolge had, werd een gevangenisstraf van ten hoogste 12 onderscheidenlijk 15 jaar opgelegd (**artikel 248 Sr**).

## **Wijzigingen tussen 1945 en 2011**

### **Conclusie**

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

Ook de strafwetgeving inzake seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen is strenger geworden. Tegelijkertijd is er als gevolg van veranderde opvattingen over seksualiteit en de seksuele moraal meer ruimte gekomen voor vrijwillig seksueel verkeer tussen jongeren.

In de zeventiger jaren van de 20ste eeuw komt er een stroming op in de samenleving die meer ruimte bepleit voor intieme contacten tussen volwassenen en kinderen. Dit gedachtegoed slaat niet aan. Vrijwel onomstreden is de opvatting dat je met je 'handen' van kinderen moet afblijven.

De belangrijkste wetswijzigingen hebben zich voltrokken na 1990. Significante wijzigingen op het terrein van seksueel misbruik hebben zich in 1991 voltrokken. Het voor het onderzoek van de commissie-Samson centrale artikel 249, eerste lid, Sr is in essentie ongewijzigd gebleven.

Pas in 1986 is een uitdrukkelijke strafbaarstelling van kinderpornografie in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. Door wijzigingen in 1996 en 2002 is deze wetgeving aanzienlijk aangescherpt en omvangrijker geworden.

## **Wijzigingen**

Sinds **1 juli 1965** (wet van 9 november 1961, Stb. 402) is in het kader van de herziening van het kinderstrafrecht en kinderstrafprocesrecht het begrip *tuchtschool* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr geschrapt. Dit is een technische wijziging.

Met ingang van **12 mei 1971** (wet van 8 april 1971, Stb. 212) is artikel 248bis Sr vervallen: ontucht van meerderjarigen met minderjarigen van hetzelfde geslacht als zodanig is dus niet langer strafbaar. Strafbaarstelling van ontucht tussen personen van hetzelfde geslacht valt onder de algemene strafbepalingen.

Met ingang van **28 juli 1975** (wet van 26 juni 1975, Stb. 340) is het begrip *opvoedingsgesticht* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr gewijzigd in *rijksinrichting voor kinderbescherming*. Dit is een technische wijziging.

Met ingang van **1 mei 1984** (wet van 10 maart 1984, Stb. 91) treedt de wet indeling geldboetecategorieën in werking. De zedendelicten worden ingeschaald in de vierde of vijfde categorie.

Met ingang van **21 mei 1986** (wet van 3 juli 1985, 385) is kinderpornografie in een nieuw **artikel 240b Sr** expliciet strafbaar gesteld. Daarvoor kon tegen kinderporno alleen worden opgetreden door middel van deelneming aan of heling van seksueel misbruik. Deze bepaling zat niet in het aanvankelijke wetsvoorstel.<sup>20</sup>

Met gevangenisstraf van ten hoogste **drie maanden** of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die een afbeelding - of een informatiedrager, bevattende een afbeelding - van een seksuele gedraging, waarbij iemand die kennelijk de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, is betrokken, hetzij verspreid of openlijk tentoonstelt, hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of in voorraad heeft (artikel 240b Sr).

Met ingang van **1 januari 1988** (wet van 1 juli 1987, Stb. 334) is de leeftijd van minderjarigheid verlaagd van 21 jaar tot 18 jaar. Dat betekent dat de strafbepalingen die minderjarigen bescherming bieden tegen ontucht, niet langer van toepassing zijn op jong volwassenen van 18 tot en met 20 jaar.

Met ingang van **1 september 1988** (wet van 19 november 1986, Stb. 587) is *krankzinnigengesticht* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2°, Sr geschrapt. Dit is een technische wijziging.

Met ingang van **1 december 1991** (wet van 9 oktober 1991, Stb. 519) treedt een ingrijpende wijziging van de zedelijkheidswetgeving in werking. Het betreft een vernieuwing en modernisering van de artikelen 242, 243, 244, 245 en 247 Sr, en wijziging van de artikelen 246 en 249 Sr. Aan het wetsvoorstel is tijdens de behandeling nog aanzienlijk gesleuteld (maar liefst zes nota's van wijziging). Het voert te ver hier nader in te gaan op de interessante wetsgeschiedenis. Deze geeft goed inzicht in de stand van het denken in maatschappij en politiek over de seksuele moraal en seksueel misbruik, en geeft uitdrukking aan de wijze waarop de wetgever destijds heeft gezocht naar een goede balans tussen bescherming van personen tegen aantasting van hun seksualiteit door derden en bescherming van personen tegen inbreuk op hun seksuele leven door de overheid.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> De strafbaarstelling van kinderporno is bij derde nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen (kamerstukken II 1984/85, 15 836, nr. 17). Daarvóór was in het amendement Groenman de strafbaarstelling van kinderporno gegoten in een helingsbepaling: Met gevangenisstraf van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de derde categorie wordt gestraft hij, die een afbeelding aanbiedt of verspreid ten behoeve van de vervaardiging waarvan een misdrijf is gepleegd. Dit amendement is na indiening van de nota van wijziging nog gewijzigd (Kamerstukken II 1984/85, 15 836, nrs. 13 en 19).

<sup>21</sup> Kamerstukken II en I 1988 - 1991, 20 930.

Het gaat om de navolgende bepalingen.

**Artikel 242 Sr** inzake verkrachting krijgt zijn huidige gedaante.

Er zijn vier significante wijzigingen: (1) de bepaling wordt sekse neutraal; (2) het begrip *vleselijke gemeenschap* wordt vervangen door *seksueel binnendringen van het lichaam*; (3) verkrachting binnen het huwelijk wordt strafbaar door schrapping van *buiten echt*; (4) de dwangmiddelen worden uitgebreid met het begrip *feitelijkheid* (door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid iemand dwingt...).

**Artikel 243 Sr** inzake seksueel contact met een kwetsbaar persoon ondergaat belangrijke wijzigingen en krijgt zijn huidige vorm.

Er zijn vier wijzigingen: (1) de bepaling wordt sekse neutraal; (2) de kring van onmachtige personen wordt uitgebreid met: iemand die *aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden*; (3) het begrip *vleselijke gemeenschap* wordt vervangen door *seksueel binnendringen van het lichaam*; (4) ook hier wordt *buiten echt* geschrapt.

**Artikel 244 Sr** inzake seksueel binnendringen van een persoon onder 12 jaar krijgt zijn huidige vorm.

Er zijn 2 wijzigingen: (1) de bepaling wordt sekse neutraal; (2) het begrip *vleselijke gemeenschap* wordt vervangen door *seksueel binnendringen van het lichaam*.

**Artikel 245 Sr** inzake seksueel binnendringen van een persoon van 12 jaar tot 16 jaar buiten echt krijgt zijn huidige gedaante. Het bestanddeel *buiten echt* wordt niet geschrapt, opdat seksueel contact met een echtgenoot of echtgenote in die leeftijdscategorie buiten bereik van de strafwet blijft.

Er zijn dezelfde twee wijzigingen als in artikel 244 Sr. Een derde wijziging betreft het klachtvereiste (zie hierna onder par. 3.2.4.)

**Artikel 246 Sr** inzake aanranding krijgt zijn huidige vorm. Ook hier worden de dwangmiddelen uitgebreid met het begrip *feitelijkheid* (door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid).

**Artikel 247 Sr** ziet vanouds op twee categorieën van kwetsbare slachtoffers: een onmachtig of bewusteloos persoon en een persoon onder 16 jaar. Het gaat om strafbaarstelling van ontucht met dezen of de verleiding van een persoon onder 16 jaar tot ontucht met een derde.

Er zijn drie wijzigingen: (1) de categorie van onmachtige of bewusteloze personen wordt uitgebreid tot iemand die *aan een zodanige gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens lijdt dat hij niet of onvolkomen in staat is zijn wil daaromtrent te bepalen of kenbaar te maken of daartegen weerstand te bieden*; (2) het gedeelte inzake misbruik van een persoon onder 16 jaar wordt verduidelijkt en vereenvoudigd: *met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar buiten echt ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelde<sup>22</sup> tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt*; (3) ontucht met of verleiding van een persoon onder 16 jaar tot ontucht met een derde wordt een klachtdelict (zie hierna onder par. 3.2.4.) .

**Artikel 249 Sr** ziet op daders die ontucht plegen met slachtoffers die kwetsbaar zijn vanwege hun specifieke relatie met de dader. Het eerste lid is van toepassing op bepaalde minderjarigen; het tweede lid is van toepassing op bepaalde personen, ongeacht hun leeftijd. De kring van daders, genoemd in het tweede lid, wordt uitgebreid met een derde categorie: *3° degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd*.

---

<sup>22</sup> Laatstgemelde is nu enkelvoud. Nu is buiten twijfel dat de verleiding alleen personen onder 16 jaar betreft (vgl. noot 19).

Met ingang van **1 december 1993** (wet van 11 november 1993, Stb. 655) wordt het woord *geneeskundige* in artikel 249, tweede lid, onderdeel 2<sup>o</sup>, Sr vervangen door: *arts*.

Met ingang van **1 februari 1994** (wet van 9 december 1993, 679) wordt in artikel 250, tweede lid, Sr inzake koppelarij *een beroep of* geschrapt, zodat de verhoging van de maximumstraf beperkt blijft tot degene die van koppelarij een gewoonte maakt.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat deze wetgeving in hoofdzaak bestond uit aanscherping van de bepaling inzake mensenhandel (artikel 250ter (oud) Sr). Mensenhandel was toen uitbuiting van personen in de prostitutie.

Met ingang van **1 februari 1996** (wet van 13 november 1995, Stb. 575) is de strafbepaling inzake kinderpornografie ingrijpend gewijzigd en aanzienlijk aangescherpt (**artikel 240b Sr**). De strafmaxima worden verhoogd van 3 maanden/geldboete van de derde categorie tot **4 jaar/geldboete van de vijfde categorie**. Het oogmerk van vervaardigen, invoeren, doorvoeren, uitvoeren of in voorraad hebben van kinderporno - *om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden* - wordt geschrapt. Het – soms lastige – bewijs dat het in voorraad hebben van kinderporno geschiedt met dat oogmerk behoeft dus niet langer geleverd te worden. Degene die van kinderporno een gewoonte of beroep maakt, wordt gestraft met ten hoogste 6 jaar. Ten slotte wordt er een uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond ingevoerd: niet strafbaar is degene, die kinderporno in voorraad heeft waarvan vaststaat dat hij dit voor een wetenschappelijk, educatief of therapeutisch doel gebruikt.

Met ingang van **1 oktober 2000** (wet van 28 oktober 1999, Stb. 464) wordt de prostituant die ontucht pleegt met een prostituee van 16 en 17 jaar strafbaar (nieuw artikel 248b Sr). Bij deze wetgeving zijn het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap opgeheven. Tegelijkertijd is de strafbepaling inzake mensenhandel (dat was toen uitbuiting van personen en uitbating van kinderen in de prostitutie) uitgebreid (**artikel 250a Sr**).

Tevens wordt artikel 248ter Sr verletterd tot artikel 248a Sr. In die bepaling wordt *van onbesproken gedrag* geschrapt. Voor strafbare verleiding van een kind is fatsoen bij het kind niet langer vereist.

Sinds **1 oktober 2002** (wet van 13 juli 2002, Stb. 388, partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) is de omvang van de strafbaarstelling van seksueel misbruik uitgebreid.

Onder de beschermingsomvang van de artikelen 243 en 247 Sr vallen ook personen die in een staat van *verminderd bewustzijn* verkeren. Deze uitbreiding ziet op personen die in (half)slaap zijn, of als gevolg van alcohol of drugs niet of onvolkomen in staat zijn hun wil te bepalen.

In artikel 248a Sr wordt door schrapping van *met hem na ontuchtige handelingen* ook verleiding tot ontucht zonder lichamelijk contact met de dader strafbaar.

Ook de bepaling inzake kinderporno is opnieuw aangescherpt. De leeftijdsgrens bij kinderporno is verhoogd van 16 tot 18 jaar, virtuele kinderporno wordt strafbaar gesteld, *bezit* van kinderporno komt in de plaats van het *in voorraad hebben* daarvan en de uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond wordt geschrapt.<sup>23</sup>, en de beschermingsomvang van artikel 250a Sr inzake mensenhandel, waaronder kinderhandel, is uitgebreid tot andere vormen van seksuele dienstverlening dan prostitutie.

---

<sup>23</sup> De wetgever vond het behoud van een uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond nodig noch wenselijk: er bestaat een algemene rechtvaardigingsgrond (het ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid); een uitdrukkelijke strafuitsluitingsgrond geeft een verkeerd signaal af.

Ten slotte is in deze wetgeving het opzettelijk bijwonen van kinderpornografische voorstellingen strafbaar gesteld (nieuw artikel 248c Sr).

Met ingang van **1 januari 2005** (wet van 9 december 2004, Stb. 645) is het begrip *minderjarige wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden* in artikel 248a Sr [en in artikel 248c Sr] vervangen door *persoon waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat deze de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt*.

Bij die gelegenheid is tevens in artikel 248, eerste lid, aan de strafverzwarende omstandigheid *zwaar lichamelijk letsel* toegevoegd *daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is*. De strafverzwaring in artikel 248, eerste en tweede lid, Sr is uitgebreid tot de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 240b, 248a, 248b en 249 Sr.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de bepaling inzake mensenhandel als gevolg van internationale regelgeving inzake bestrijding van mensenhandel aanzienlijk is uitgebreid tot uitbuiting in de niet-seksuele dienstverlening (artikel 273a, thans **artikel 273f Sr**).

Met ingang van **1 februari 2006** (wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima, Stb. 2006, 11) treedt een algemene regeling voor strafverzwaring bij recidive in werking (**artikel 43a Sr**). Deze regeling komt in de plaats van een specifieke regeling voor bepaalde misdrijven in de artikelen 421 tot en met 423 Sr, die overigens niet relevant was voor zedendelicten.

De algemene regeling houdt in dat maximumgevangenisstraffen met een **derde kunnen** worden verhoogd, wanneer een nieuw misdrijf wordt gepleegd binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van een veroordeling van de schuldige tot een gevangenisstraf voor een soortgelijk misdrijf.

Op **1 juli 2009** (wet van 12 juni 2009, Stb. 245) zijn de maximumstraffen voor seksueel misbruik dat zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander is te duchten, verhoogd van 12 jaar tot **15 jaar**, en dat de dood ten gevolge heeft, van 15 jaar tot **18 jaar** (gewijzigde artikel 248 Sr).

De maximumstraf voor het van het plegen van kinderporno een gewoonte of beroep maken, is verhoogd van 6 jaar tot **8 jaar** (gewijzigde artikel 240b, tweede lid, Sr). Daarmee brengt de wetgever de ernst van deze vorm van kinderporno tot uitdrukking. Bovendien komt hiermee een specifieke opsporingsbevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke informatie in een woning beschikbaar.

Met ingang van **1 januari 2010** (wet van 26 november 2009, Stb. 544) is het strafrechtelijke instrumentarium ter bestrijding van – hands off - seksueel misbruik van kinderen in drieërlei opzicht verder uitgebreid. Het betreft uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (zie hierna par. 2.3.2.).

(1) In **artikel 240b Sr** is ook digitaal 'bezit' op afstand strafbaar gesteld: het zich door middel van een geautomatiseerd werk of met gebruikmaking van een communicatiedienst de toegang tot kinderporno verschaffen.

(2) In een nieuw **artikel 248d Sr** is **seksuele corruptie** - een persoon onder de 16 jaar met een ontuchtig oogmerk ertoe bewegen getuige te zijn van seksuele handelingen - strafbaar gesteld.

(3) In een nieuw **artikel 248e Sr** is **grooming** strafbaar gesteld. Grooming is een op seksueel misbruik gerichte voorbereidingshandeling: aan een persoon jonger dan 16 jaar via internet een ontmoeting voorstellen met het oogmerk om ontucht met hem te plegen of kinderporno van hem te maken, en het ondernemen van enige handeling ter verwezenlijking van die ontmoeting.

Bij diezelfde wetwijziging zijn de strafmaxima voor seksueel misbruik (van kinderen) aangepast. Deze kunnen met **een derde** worden verhoogd, wanneer het feit is gepleegd onder twee **nieuwe strafverzwarende omstandigheden**: (1) door twee of meer verenigde personen; (2) door de schuldige tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent, een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte (gewijzigde artikel 248 Sr).<sup>24</sup>

Sinds **1 juni 2010** (wet van 20 mei 2010, Stb. 200) wordt onder een veroordeling wegens een strafbaar feit mede verstaan een veroordeling door een strafrechter in een andere lidstaat van de EU wegens soortgelijke feiten (**artikel 78c Sr**). Dat betekent onder meer dat bij de toepassing van de recidiveregeling in artikel 43a Sr ook rekening wordt gehouden met vroegere veroordelingen in een andere lidstaat.

### **Toekomst**

In de Tweede Kamer is een aantal wetsvoorstellen aanhangig die relevant kunnen zijn voor de aanpak van seksueel misbruik

- **Wetsvoorstel 32 169** beperkt de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven. Een taakstraf kan niet meer worden opgelegd (a) in geval van veroordeling voor een misdrijf waarop 6 jaar of meer staat en dat een ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer ten gevolge heeft gehad, en (b) voor misdrijven strafbaar gesteld in de artikelen 181, 240b, 248a tot en met 248c en 250 Sr (**artikel 22b Sr**).

- **Wetsvoorstel 32 319** brengt een wijziging aan in de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling. Het wetsvoorstel expliciteert een aantal nieuwe bijzondere voorwaarden voor voorwaardelijke veroordeling en invrijheidstelling, zoals de gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade (alleen bij veroordeling), een contactverbod, een locatieverbod, aanwezigheidsgebod, opnemings in een zorginstelling, onder behandeling stellen van een deskundige of zorginstelling, verblijf in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang of deelneming aan gedragsinterventie (**artikel 14c, tweede lid, Sr**). Novum is dat de rechter bij zijn veroordeling kan bevelen dat de opgelegde bijzondere voorwaarden dadelijk uitvoerbaar zijn, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat is gericht tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (**artikel 14e Sr**).

- **Wetsvoorstel 32 551** voorziet in de invoering van een nieuwe vrijheidsbeperkende maatregel (locatieverbod, contactverbod, meldingsplicht) . De rechter kan de maatregel dadelijk uitvoerbaar verklaren, als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen (**artikel 38v Sr**).

Ter uitvoering van het regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* van het kabinet-Rutte en het gedoogakkoord is wetgeving in voorbereiding die voorziet in de invoering van minimumstraffen bij recidive in het volwassenstrafrecht. Het betreft gevallen waarin een persoon binnen 10 jaar opnieuw wordt veroordeeld voor een misdrijf waarop 12 jaar of meer is gesteld. De voorgestelde minimumstraf is ten minste de helft van het maximum van de gevangenisstraf die op het desbetreffende delict is gesteld. De rechter krijgt de bevoegdheid om in

---

<sup>24</sup> Bij deze wetwijziging zijn de maximum gevangenisstraffen voor mensenhandel ook aanzienlijk verhoogd (6 naar 8, 8 naar 12, 12 naar 15 en 15 naar 18 jaar).

individuele en zeer specifieke omstandigheden gemotiveerd af te wijken van de minimumstraf. Deze specifieke omstandigheden en de hoogte van de minimumstraf per delict worden in wetgeving uitgewerkt.<sup>25</sup>

### 3.2.1.3. Rechtsmacht

#### Conclusie

De feiten waarnaar de commissie-Samson onderzoek doet, zijn veelal in Nederland gepleegd. Het is evenwel denkbaar dat kinderen onder de hoede van Justitie of van pleegouders in het buitenland (door begeleiders of pleegouders) zijn misbruikt.

De Nederlandse strafwet is toepasselijk op iedere persoon die zich op Nederlands grondgebied schuldig maakt aan een strafbaar feit.

De strafwet is vanouds toepasselijk op de Nederlander die in het buitenland een feit pleegt dat naar Nederlands recht een misdrijf is en naar het recht van de plaats delict strafbaar is (het zogenoemde vereiste van dubbele strafbaarheid). De toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet op seksueel misbruik van kinderen dat buiten Nederland is gepleegd, is steeds ruimer geworden. Voor seksueel misbruik, gepleegd door een Nederlander of een persoon met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, is niet vereist dat het misbruik naar het recht van de plaats delict strafbaar is. Er bestaat sinds kort ook rechtsmacht ten aanzien van seksueel misbruik – waar ook gepleegd – van een Nederlands kind of een kind met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland.

#### Wijzigingen

Sinds **1 oktober 2002** (wet van 13 juli 2002, Stb. 388, partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) is het vereiste van dubbele strafbaarheid onder meer niet langer van toepassing op seksueel misbruik van een *minderjarige* (artikel 5, eerste lid, onderdeel 3°, Sr). De vraag of het feit naar het recht van de plaats delict strafbaar is, is dan niet meer relevant.

Eveneens sedert **1 oktober 2002** is de strafwet ook van toepassing op vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland die zich buiten Nederland schuldig maken aan seksueel misbruik van een *minderjarige* (artikel 5a, eerste lid, Sr). Ook hier geldt niet het vereiste van dubbele strafbaarheid.

Sedert **1 januari 2005** (wet van 9 december 2004, Stb. 645) is *minderjarige* vervangen door: *een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt*

Sedert **1 april 2010** (wet van 26 november 2009, Stb. 544) is de strafwet ook toepasselijk op de persoon die zich – waar dan ook – schuldig maakt aan seksueel misbruik van een Nederlands kind of een kind met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (artikel 5b, onderdeel 2°, Sr).

De hiervoor genoemde uitbreidingen van rechtsmacht zijn van toepassing op feiten die zijn gepleegd op of na het tijdstip waarop de desbetreffende uitbreiding in werking is getreden.

### 3.2.1.4. Verjaring van de vervolging

#### Conclusie

Het verjaringsregime ten aanzien van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen is ruimer dan het algemeen geldende regime.

---

<sup>25</sup> Regeerakkoord p. 39 en gedoogakkoord p. 11.



Voor beantwoording van de vraag of seksueel misbruik van kinderen al dan niet is verjaard moet een aantal deelvragen worden beantwoord: (1) welk misdrijf; (2) wat is de maximum gevangenisstraf; (3) is er grond voor strafverzwaring; (4) wanneer is het feit begaan; (5) wat is de leeftijd van het slachtoffer; (6) wat is het geslacht van het slachtoffer; (7) wat is de leeftijd van de dader; (8) is de verjaring gestuit.

### **Geldend recht**

De regeling van de vervolgingsverjaring houdt kort gezegd het volgende in: Misdrijven waarop levenslang staat, verjaren niet.

Andere strafbare feiten verjaren na verloop van tijd. Deze tijd is gerelateerd aan de strafwaardigheid van het desbetreffende strafbaar feit, d.w.z. aan de maximumstraf die daarop is gesteld. Misdrijven waarop **meer** dan **3 jaar** gevangenisstraf is gesteld, verjaren na **12 jaar**; misdrijven waarop een gevangenisstraf van **meer** dan 10 jaar is gesteld, verjaren na **20 jaar** (**artikel 70 Sr**).

De verjaring gaat in de regel lopen daags na het plegen van het feit (**artikel 71 aanhef Sr**).

Voor verkrachting van een kind en seksueel binnendringen van het lichaam van een kind beneden de leeftijd van 12 jaar geldt dus een verjaringstermijn van **20 jaar**. Voor de overige vormen van seksueel misbruik van kinderen geldt een termijn van **12 jaar**.

De verjaringstermijn voor seksueel misbruik van **kinderen** vangt aan op het tijdstip waarop het slachtoffer **18 jaar** is geworden (**artikel 71, onderdeel 3°, Sr**). Dit geeft het jeugdige slachtoffer meer tijd om te beslissen over het doen van aangifte.

Voor jeugdige daders tussen **12** en **18 jaar** geldt een bijzonder regime. De verjaringstermijn wordt in de regel ingekort tot de **helft** van de termijn (**artikel 77d, eerste lid, Sr**). Deze inkorting geldt evenwel niet voor jeugdige daders vanaf **16** jaar van seksueel misbruik van **kinderen** (**artikel 77d, tweede lid, Sr**).

De verjaring wordt gestuit door een daad van vervolging. Dan begint de verjaringstermijn opnieuw te lopen. De maximale duur van de verjaring als gevolg van stuiting is twee maal de verjaringstermijn die geldt voor het desbetreffende strafbaar feit. De termijn gaat in vanaf de dag waarop de oorspronkelijke verjaringstermijn is begonnen (**artikel 72 Sr**).

### **Uitgangspositie in 1945**

In **1945** gold het volgende regime.

De verjaringstermijn voor misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaar was gesteld, was **12** jaar en voor misdrijven waarop levenslang stond, **18** jaar (**artikel 70, eerste lid, onderdelen 3° en 4°, Sr**).

Voor de daders onder **18 jaar** werden de termijnen met een **derde** ingekort (**artikel 70, tweede lid, Sr**).

De verjaringstermijnen gingen in daags na het plegen van het feit (**artikel 71 Sr**).

De verjaring werd gestuit door een daad van vervolging. Daarna begon een nieuwe termijn. Er bestond nog geen begrenzing van de verjaringstermijn als gevolg van stuiting.

## Periode van 1945 – 2011

Met ingang van **1 maart 1989** (wet van 19 januari 1989, Stb. 7) wordt de verjaringstermijn voor misdrijven waarop meer dan 10 jaar staat, verhoogd van 12 tot **15 jaar (artikel 70, onderdeel 4°, Sr)**. Deze wijziging is **niet** van toepassing op feiten die daarvóór zijn gepleegd.<sup>26</sup>

Sinds **1 september 1994** (wet van 7 juli 1994, Stb. 529) bestaat er een specifiek verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. De verjaringstermijnen gaan in op het tijdstip waarop het slachtoffer **18 jaar** is geworden (**artikel 71, onderdeel 3°, Sr**). De ervaring leert dat jeugdige slachtoffers veel tijd nodig (kunnen) hebben voor het nemen van een zelfstandige en verantwoorde beslissing over het doen van aangifte. Het kost veel tijd om het in de kinderjaren opgelopen trauma te verwerken en/of om los te komen uit het milieu waarin het seksueel misbruik heeft plaatsgevonden, De inkorting van de verjaringstermijn voor jeugdige daders geldt niet voor jeugdige daders vanaf 16 jaar van seksueel misbruik van kinderen (**artikel 77d, tweede lid, Sr**).

Deze wijzigingen zijn met het oog op een betere bescherming van de belangen van slachtoffers ook van toepassing op oude feiten die op 1 september 1994 **nog niet** zijn verjaard.<sup>27</sup>

Met ingang van **1 september 1995** (wet van 7 juli 1994, Stb. 528) wordt de verjaringstermijn voor daders tot 18 jaar ingekort tot de **helft** van de termijn (**artikel 77d, eerste lid, Sr**).

Sinds **1 januari 2006** (wet van 16 november 2005, Stb. 595) is de verjaringstermijn voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan 10 jaar is gesteld, verhoogd van 15 jaar tot **20 jaar**. Deze wijziging is relevant voor (kinder)verkrachting en seksueel binnendringen van het lichaam van een kind beneden de leeftijd van 12 jaar. Bij dezelfde wetswijziging is de verjaring voor misdrijven waarop levenslang staat, afgeschaft.

Bij die wetswijziging is de uiteindelijke duur van de vervolgingsverjaring als gevolg van stuiting ervan begrensd tot twee maal de verjaringstermijn, gerekend vanaf de dag waarop de oorspronkelijke termijn is gaan lopen.

## Verjaring in de praktijk

Bij wijzigingen in het verjaringsregime geldt de regel dat die wijzigingen van toepassing zijn op feiten die op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende wijziging zijn gepleegd, en – sinds 1994 – ook op oude feiten die op het tijdstip van inwerkingtreding **nog niet** zijn verjaard. Deze wijzigingen zijn niet van toepassing op feiten die op dat tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende wijziging reeds zijn verjaard.

Er zijn vier belangrijke omslagmomenten: (1) **1 maart 1989** (verjaringstermijn voor zeer ernstig seksueel misbruik wordt van 12 jaar verhoogd tot 15 jaar); (2) **1 december 1991** (verkrachting en seksueel binnendringen van het lichaam van een kind onder 12 jaar worden sekse neutraal); (3) **1 september 1994** (nieuw verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers van seksueel misbruik); (4) **1 januari 2006** (verjaringstermijn voor zeer ernstig seksueel misbruik wordt van 15 jaar verhoogd tot 20 jaar).

Berekening van de verjaring van seksueel misbruik, gepleegd vóór 1 september 1982, is eenvoudig. Voor seksueel misbruik gold dezelfde termijn van 12 jaar. Het

<sup>26</sup> Zie artikel VI van wet van 19 januari 1989, Stb. 7 en Kamerstukken II 1986/87, 19 020, p. 8.

<sup>27</sup> Zie artikel III van wet van 7 juli 1994, Stb 529 en Kamerstukken II 1993/94, 22 889, nr. 9.

nieuwe verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers geldt niet voor feiten, die vóór 1 september 1994 waren verjaard. Dat zijn feiten, gepleegd vóór 1 september 1982. Berekening van de verjaring van seksueel misbruik, gepleegd op of na 1 september 1982, vergt soms enig puzzel- en rekenwerk.

Twee voorbeelden kunnen dit verhelderen:

Het *eerste* voorbeeld betreft vleselijke gemeenschap met een pleegkind (meisje) door de pleegvader op 1 september 1979. Het pleegkind is geboren op 2 januari 1973. Het gaat om een feit, strafbaar gesteld in de artikelen 245 en 249 Sr. Op vleselijke gemeenschap, het zwaarste feit, staat 12 jaar, op ontucht van een pleegvader met zijn pleegkind, 6 jaar. Voor beide feiten gold toen een verjaringstermijn van 12 jaar. Op 1 maart 1989 is de verjaringstermijn voor de misdrijven waartoe vleselijke gemeenschap behoort, verhoogd tot 15 jaar. Volgens het toenmalige overgangsrecht bij die wetswijziging is deze verhoging evenwel niet van toepassing op oude feiten. Het slachtoffer kan dus niet profiteren van deze verhoging. Volgens de toen geldende hoofdregel ging de verjaringstermijn lopen vanaf 2 september 1979 en eindigt deze op 2 september 1991.

Het *tweede* voorbeeld betreft seksueel binnendringen van het lichaam van een pleegkind (jongen) op 1 december 1991. De jongen is geboren op 2 december 1979. De jongen was ten tijde van het plegen van het feit dus nog net geen 12 jaar. Seksueel binnendringen van het lichaam van een jongen onder 12 jaar is sinds 1 december 1991 – de dag waarop het feit is gepleegd – inmiddels strafbaar onder artikel 245 Sr. Daarvoor gold toen een verjaringstermijn van 15 jaar. Het feit zou dus verjaren op 2 december 2006. Inmiddels is op 1 september 1994 evenwel het slachtoffer vriendelijke verjaringsregime voor jeugdige slachtoffers van zedendelicten in werking getreden. Het (oude) feit was op dat moment nog niet verjaard. Dat betekent dat de verjaringstermijn van 15 jaar gaat lopen vanaf 2 december 1997 – de dag waarop het slachtoffer 18 is geworden – en zou dus eindigen op 2 december 2012. Op 1 januari 2006 is de verjaringstermijn voor misdrijven waarop meer dan 10 jaar staat, verhoogd tot 20 jaar. Die verhoging is ook van toepassing op oude nog niet verjaarde feiten. Dat betekent dat de verjaringstermijn uiteindelijk pas zal eindigen op 2 december 2017.

## Toekomst

Ter uitvoering van het regeerakkoord is wetgeving in voorbereiding die voorziet in afschaffing van de verjaring voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van 12 of meer jaar is gesteld, en voor enige zware vormen van seksueel misbruik van kinderen waarop een gevangenisstraf van 8 jaar is gesteld.

### 3.2.2. Strafprocesrecht

#### 3.2.2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op enkele aspecten van het strafprocesrecht die voor het onderzoek van de commissie-Samson van belang kunnen zijn: bewijsrecht, opportunititeitsbeginsel, klachtvereiste, hoorrecht van het slachtoffer, aangifteplicht en positie van het slachtoffer in het strafproces. Het strafprocesrecht is neergelegd in het Wetboek van Strafvordering (Sv).

#### 3.2.2.2. Bewijsrecht

Voor een veroordeling wegens een strafbaar feit is nodig dat het feit wordt bewezen. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter slechts worden aangenomen, indien hij daarvan uit het onderzoek op de zitting door de inhoud van de bewijsmiddelen de overtuiging heeft gekregen. Het feit moet dus wettig én overtuigend zijn bewezen (**artikel 338 Sv**). Wettige bewijsmiddelen zijn: eigen waarneming door de rechter, verklaringen van de verdachte, verklaringen van een getuige, verklaringen van een deskundige en schriftelijke stukken. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter niet uitsluitend worden aangenomen op de verklaring van de verdachte. Het bewijs dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan, kan door de rechter ook niet uitsluitend worden aangenomen op de verklaring van één getuige (**artikelen 339, 341 en 342 Sv**). Er zijn ten minste twee wettelijke bewijsmiddelen nodig. Het bewijs in zedenzaken is onvoldoende, wanneer er voor het bewijs niet meer is dan de

(elkaar tegensprekende) verklaringen van de dader en het slachtoffer, en verklaringen van getuigen en aanvullend (technisch) bewijs ontbreken.

### **3.2.2.3. Opportuniteitsbeginsel**

#### **Conclusie**

In Nederland geldt van oudsher het opportuniteitsbeginsel. Het openbaar ministerie kan van vervolging kan afzien, als dat opportuun is. Er bestaat dus geen verplichting om tegen elk strafbaar feit strafrechtelijk op te treden. Het opportuniteitsbeginsel maakt mogelijk om strafrechtelijk optreden achterwege te laten, wanneer zulk optreden bij voorbeeld vanwege de geringe ernst van het feit of in het licht van gewijzigde inzichten omtrent de strafwaardigheid van de gedraging niet (langer) zinvol is of dit optreden de belangen van een kind zou kunnen schaden. Tegen een beslissing tot niet vervolging kan een klacht worden ingediend bij het gerechtshof. Als het hof de klacht ontvankelijk en gegrond acht, beveelt het de vervolging.

#### **Beschrijving**

In Nederland geldt van oudsher het opportuniteitsbeginsel. Het openbaar ministerie kan van vervolging kan afzien, als dat opportuun is, of in de woorden van de wet, *op gronden aan het algemeen belang ontleend* (**artikel 161, tweede lid, Sv**). Er bestaat dus geen verplichting om tegen elk strafbaar feit strafrechtelijk op te treden. Er is ruimte voor een vervolgingsbeleid met prioriteitsstellingen.

Het opportuniteitsbeginsel maakt dus mogelijk om strafrechtelijk optreden achterwege te laten, wanneer zulk optreden vanwege de geringe ernst van het feit of in het licht van gewijzigde inzichten omtrent de strafwaardigheid van de gedraging niet (langer) zinvol is of dit optreden de belangen van een kind zou kunnen schaden.

Tegen een beslissing tot niet vervolging kan een klacht worden ingediend bij het gerechtshof. Als het hof de klacht ontvankelijk en gegrond acht, beveelt het de vervolging (**artikelen 12 e.v. Sv**).

### **3.2.2.4. (afschaffing van) klachtvereiste**

#### **Conclusie**

Zedenmisdrijven zijn vanaf 2002 geen klachtdelict meer. Vervolging is dus niet afhankelijk van het indienen van een klacht.

#### **Beschrijving**

Voor seksueel misbruik van kinderen geldt geen klachtvereiste meer. Dat was vroeger anders. Tot 1 oktober 2002 waren sommige vormen van seksueel misbruik van kinderen waarbij geen sprake was van onvrijwilligheid of van een specifieke afhankelijkheid tussen kind en dader, een klachtdelict. Bij een klachtdelict geldt het klachtvereiste. Dat betekent dat vervolging van zo'n delict alleen mogelijk is als door of namens het slachtoffer een wens tot vervolging van de dader is kenbaar gemaakt. Het slachtoffer of zijn of haar wettelijke vertegenwoordiger, indien het slachtoffer onder de leeftijd van 16 jaar is, is klachtgerechtigd.

In **1945** waren vleselijke gemeenschap met een meisje vanaf 12 jaar tot 16 jaar, buiten gevallen van zwaar lichamelijk letsel of gevallen waarbij sprake is van een

afhankelijkheidsrelatie (artikel 245 Sr), en verleiding van minderjarige van onbesproken gedrag tot ontucht (artikel 248ter Sr) een klachtdelict. De klachttermijn bedroeg 3 maanden nadat de klachtgerechtigde had kennisgenomen van het strafbaar feit (9 maanden, als deze buiten Europa verblijft). Bij artikel 248ter Sr waren deze termijnen 6 onderscheidenlijk 12 maanden.

Met ingang van **1 april 1985** (wet van 27 februari 1985, Stb. 115) is de regeling van de klachtprocedure uitgeschreven in de artikelen 64 – 67 Sr. Bij die gelegenheid is het hierna genoemde hoorrecht geïntroduceerd voor de minderjarige van 12 jaar of ouder, namens wie een klacht is ingediend door zijn wettelijke vertegenwoordiger.

Met ingang van **1 december 1991** (wet van 9 oktober 1991, Stb. 519) werd de klachtregeling voor seksueel misbruik gewijzigd.

Ontuchtige handelingen die bestaan uit of mede bestaan uit seksueel binnendringen van het lichaam van kind tussen 12 en 16 jaar, ontucht met een kind onder 16 jaar en verleiding van een kind onder 16 jaar tot ontucht, werden een klachtdelict (artikelen 245, tweede tot en met vierde lid, 247, tweede en derde lid, en 247, tweede lid).

Het (jeugdige) slachtoffer was steeds bevoegd tot het indienen van de klacht. De raad voor de kindbescherming werd naast de wettelijke vertegenwoordiger ook klachtgerechtigd.

De klachttermijnen waren gelijk aan de desbetreffende verjaringstermijnen.

Met ingang van **1 september 1994** (wet van 7 juli 1994, Stb. 529) eindigden de klachttermijnen voor de misdrijven, strafbaar gesteld in de artikelen 245, 247 en 248a, op het tijdstip waarop de desbetreffende verjaringstermijnen eindigen.

Met ingang van **1 oktober 2000** (wet van 28 oktober 1999) was het klachtvereiste voor de in de artikelen 245 Sr en 247 Sr omschreven misdrijven niet meer van toepassing op seksuele handelingen met een prostituee(e) tussen 12 en 16 jaar. Zulks komt een effectieve bestrijding van kinderprostitutie (buiten Nederland) ten goede.

Sinds **1 oktober 2002** (wet van 13 juli 2002, Stb. 388, partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) is het klachtvereiste voor zedenmisdrijven geheel afgeschaft, dus ook voor seksueel binnendringen van het lichaam van een persoon tussen 12 en 16 jaar (artikel 245 Sr), voor ontucht met een persoon onder 16 jaar (artikel 247 Sr) en voor verleiding van een minderjarige tot ontucht (artikel 248a Sr). Deze afschaffing berust op de volgende overwegingen. Door de deformalisering van het strafprocesrecht worden aan het indienen van een klacht minder eisen gesteld, zodat het doen van aangifte en het indienen van een klacht steeds meer op elkaar zijn gaan lijken. Het klachtvereiste kan een effectieve vervolging van seksueel misbruik in de weg staan. Afschaffing van het klachtvereiste kan worden gecompenseerd door een hoorrecht (zie par. 3.2.2.5 hierna).

### **3.2.2.5. Hoorrecht kind**

#### ***Conclusie***

Voor seksueel misbruik van een jeugdige van 12 jaar of ouder stelt het openbaar ministerie deze persoon zo mogelijk in de gelegenheid zijn mening over het gepleegde feit kenbaar te maken.

## **Beschrijving**

In de klachtprocedure is hoofdregel is dat, indien een klacht wordt ingediend door de wettelijke vertegenwoordiger van een minderjarige van 12 jaar en ouder, het openbaar ministerie niet tot vervolging overgaat dan nadat deze minderjarige in de gelegenheid wordt gesteld om zijn of haar mening te geven over de wenselijkheid van de vervolging (**artikel 165a Sv**).

Ter compensatie van het afschaffen van het klachtvereiste met ingang van **1 oktober 2002** is een specifiek hoorrecht geïntroduceerd in **artikel 167a Sv**. Voor een misdrijf, strafbaar gesteld in de artikelen 245, 247 en 248a Sr, en gepleegd ten aanzien van een minderjarige vanaf 12 jaar, stelt het openbaar ministerie deze persoon zo mogelijk in de gelegenheid zijn mening over het gepleegde feit kenbaar te maken. Deze bepaling maakt een goede beoordeling van de zaak mogelijk (seksueel misbruik of normaal seksueel verkeer) en draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming omtrent de vervolging.

### **3.2.2.6. Aangifteplicht/-bevoegdheid**

#### **Conclusie**

In Nederland bestaat geen algemene verplichting voor de burger om aangifte te doen van een strafbaar feit. Er bestaat wel een algemene bevoegdheid daartoe: iedereen die kennis draagt van een begaan strafbaar feit, is bevoegd daarvan aangifte te doen. Er bestaat dus geen algemene aangifteplicht voor burgers om de politie te informeren over seksueel misbruik van kinderen. Er bestaat een specifieke aangifteverplichting voor ambtenaren. Ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van misdrijven, moeten hiervan aangifte doen, indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht. Het begrip ambtenaar wordt ruim uitgelegd.

#### **Beschrijving**

In Nederland bestaat geen algemene verplichting voor de burger om aangifte te doen van een strafbaar feit. Maar er bestaat wel een algemene bevoegdheid daartoe: iedereen die kennis draagt van een begaan strafbaar feit, is bevoegd daarvan aangifte te doen (**artikel 161 Sv**).

Voor een aantal misdrijven geldt een aangifteplicht voor een ieder (**artikel 160 Sv**). Daartoe behoren niet de zedenmisdrijven, met uitzondering van verkrachting. Er bestaat dus geen algemene aangifteplicht voor burgers om de politie te informeren over seksueel misbruik van kinderen.

Er bestaat een specifieke aangifteverplichting voor openbare colleges en ambtenaren (**artikel 162 , eerste lid, onderdelen a tot en met c, Sv**). Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van misdrijven, moeten hiervan aangifte doen, indien – voor zover in dezen van belang - het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken (onderdeel b) of door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik is gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan deze colleges of ambtenaren is opgedragen (onderdeel c). De directie van een gevangenis of een penitentiaire inrichtingswerker (piw) zijn dus op grond van deze bepaling verplicht seksueel misbruik van een piw te melden bij de politie.

Het strafrechtelijke begrip *ambtenaar* is een autonoom begrip, dat door de rechtspraak ruim wordt uitgelegd.<sup>28</sup> Goed verdedigbaar is daarom dat deze aangifteplicht ook geldt voor personen die werkzaam zijn in een privaatrechtelijke organisatie die belast is met de uitoefening van een publieke taak. De directie of een medewerker van een particuliere justitiële jeugdinrichting of residentiële instelling is dus verplicht om aangifte te doen van seksueel misbruik van een daarin van overheidswege geplaatst kind door een andere medewerker (vgl. ook par. 4.2.5.)

**Artikel 162, vierde lid, Sv** voorziet in de mogelijkheid om deze verplichting uit te breiden tot bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen rechtspersonen of organen daarvan. Er zijn geen rechtspersonen aangewezen die betrokken zijn bij de plaatsing van kinderen.

De aangifteplicht geldt niet voor degene die door aangifte gevaar zou doen ontstaan voor vervolging van zichzelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich als getuige zou kunnen verschonen (**artikelen 160, tweede lid, en 162, derde lid, Sv**).

De aangifteplicht gaat boven de geheimhoudingsplicht. Niet nakoming van de aangifteplicht is in de regel strafrechtelijk niet gesanctioneerd.<sup>29</sup>

Tot **19 mei 1986** gold de aangifteplicht voor colleges en ambtenaren voor alle misdrijven waarvan zij in de uitoefening van hun bediening kennis hadden gekregen. Die ruime bepaling was een dode letter. Nadien is deze plicht bij wet van 16 april 1986, Stb. 204 beperkt tot de misdrijven, genoemd artikel 162, eerste lid, onderdelen a tot en met c, Sv.

### **3.2.2.7. Positie slachtoffers in het strafproces**

De positie van het slachtoffer in het strafproces is in de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd.

Met ingang van **1 januari 2011** (wet van 17 december 2009, Stb. 2010, 1) is de positie van het slachtoffer opnieuw versterkt. Titel IIIA van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering luidt nu *Het slachtoffer* i.p.v. *De benadeelde partij*.

Een slachtoffer is degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Het slachtoffer wordt op zijn verzoek op de hoogte gehouden van het begin en de voortgang van het strafproces (**artikel 51a Sv**).

Het slachtoffer kan op zijn verzoek kennis nemen van de processtukken die voor hem van belang kunnen zijn (**artikel 51b Sv**).

Het slachtoffer kan zich doen bijstaan, en op de zitting laten vertegenwoordigen door een advocaat (**artikel 51c Sv**).

Het slachtoffer (of een nabestaande) kan op de zitting een verklaring afleggen over de gevolgen die ernstige strafbare feiten bij hem teweeg hebben gebracht. Ook de minderjarige van 12 jaar of ouder, en de minderjarige onder 12 jaar die in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen, hebben spreekrecht. Ernstige strafbare feiten zijn misdrijven waarop een gevangenisstraf

---

<sup>28</sup> Een ambtenaar is degene die door het openbare gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de overheidstaak te verrichten. Het begrip ambtenaar wordt ruim uitgelegd. Daaronder valt bij voorbeeld een reclasseringswerker, werkzaam bij een reclasseringsinstelling die hulp en steun biedt aan het slachtoffer.

<sup>29</sup> Zie evenwel artikel 136 Sr. Daarin is onder meer strafbaar gesteld degene die, kennis dragende van het voornemen van het plegen van verkrachting, nalaat daarvan aangifte te doen op een moment waarop het plegen ervan nog kan worden voorkomen.

van 8 jaar of meer is gesteld, en – voor zover in dezen van belang – seksueel misbruik van kinderen en kinderpornografie (**artikelen 51e en 302 Sv**).

Degene die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan zich voor zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces (**artikelen 51g - 51h Sv**).

De omvang van de gevorderde schadevergoeding is niet gemaximeerd.

Indien de behandeling van de vordering van de benadeelde partij naar het oordeel van de rechter een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert, kan de rechter bepalen dat de vordering geheel of gedeeltelijk niet ontvankelijk is en dat de benadeelde partij haar niet ontvankelijk verklaarde vordering kan aanbrengen bij de burgerlijke rechter (**artikel 361, derde lid, Sv**).

De rechter kan een schadevergoedingsmaatregel opleggen. In dat geval wordt de veroordeelde verplicht om aan de staat het bedrag van de schadevergoeding te betalen ten behoeve van de benadeelde partij. Indien tijdige betaling door de veroordeelde geheel of gedeeltelijk uitblijft, keert de staat het resterende bedrag aan het slachtoffer/natuurlijke persoon uit. Het uit te keren bedrag is ten hoogste Euro 5000. Deze limitering geldt evenwel niet voor slachtoffers van een gewelds- of zedenmisdrijf (**artikel 36f Sr**).

De Wet schadefonds geweldsmisdrijven voorziet in een schadefonds geweldsmisdrijven. Daaruit kunnen uitkeringen worden gedaan aan het slachtoffer die ingezetene is van een van de lidstaten van de EU en die als gevolg van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft opgelopen. Geen uitkering wordt toegekend, als de schade civielrechtelijk is of kan worden verhaald of langs andere weg is of kan worden vergoed.

### **3.2.3. Penitentiare wetgeving**

Tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen geschiedt in een penitentiare inrichting overeenkomstig de Penitentiare beginselenwet (wet van 18 juni 1998, Stb. 430; inwerkingtreding 1 januari 1999) en de daarop gebaseerde Penitentiare maatregel (besluit van 23 februari 1998, Stb. 111). De tenuitvoerlegging van een tbs-maatregel geschiedt in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden overeenkomstig de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (wet van 25 juni 1997, Stb. 280; inwerkingtreding op 11 juli en 1 oktober 1997) en het daarop gebaseerde Reglement verpleging ter beschikking gestelden (besluit van 22 mei 1997, Stb. 217). De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen voor jeugdigen vindt plaats in een justitiële jeugdinrichting overeenkomstig de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (wet van 2 november 2000, Stb. 481; inwerkingtreding 1 september 2001) en het daarop gebaseerde Reglement justitiële jeugdinrichtingen (besluit van 5 juli 2001, Stb. 350) (zie hierna uitgebreid onder par. 4.3.2.1.).

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is eindverantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen.

Veroordeelde daders van seksueel misbruik kunnen in het kader van de tenuitvoerlegging van de hun opgelegde straf of maatregel programma's doorlopen die gericht zijn op reductie van recidive en op de oplossing van de problematiek die aan het misbruik ten grondslag heeft gelegen. Bij besluitvorming over voorwaardelijke invrijheidstelling, deelneming aan een penitentiair programma of een (voorwaardelijke) beëindiging van de tbs wordt het belang van de beveiliging van de samenleving tegen ernstige criminaliteit afgewogen tegen het belang van resocialisering van de dader.



Een beschrijving van de ontwikkeling van de penitentiaire wetgeving voor volwassenen vanaf 1945 gaat het bestek van dit overzicht te buiten. De ontwikkeling van het penitentiaire recht voor kinderen is beschreven in par. 4.3.

## **4. Plaatsing van kinderen van 1945 tot 2011**

### **4.1. Inleiding**

In hoofdstuk 3 is de ontwikkeling van het relevante strafrechtelijk kader inzake seksueel misbruik beschreven. Daar is gewezen op de algemene verplichting van de overheid om te voorzien in de strafrechtelijke bescherming van haar onderdanen tegen ernstige inbreuken op de lichamelijke en geestelijke integriteit van haar burgers. Die verplichting betekent tweëerlei: het voorzien in een adequaat strafrechtelijk instrumentarium én in effectieve handhaving van de strafwet in de praktijk.

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving op hoofdlijnen vanaf 1945 van het relevante juridische kader inzake de verantwoordelijkheid voor de voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen die zijn geplaatst in inrichtingen en in pleeggezinnen. Het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid, particuliere instanties en particulieren die bij de plaatsing van kinderen een rol spelen, voor een effectieve bescherming tegen seksueel misbruik van die kinderen.

Plaatsing van kinderen geschiedt op civielrechtelijke of strafrechtelijke grondslag. Civielrechtelijke plaatsing is mogelijk in inrichtingen en in pleeggezinnen. Strafrechtelijke plaatsing geschiedt in inrichtingen. De beslissing tot plaatsing is een ingrijpende maatregel. Plaatsing wordt gelast door een (kinder)rechter of behoeft diens machtiging. Een kinderrechter is de rechter in de rechtbank die zitting heeft in een enkelvoudige kamer voor kinderkzaken (**artikel 53 Wet op de rechterlijke organisatie**).

Jeugdzorg, kinderbescherming en jeugdstrafrecht zijn de afgelopen jaren aan grote veranderingen onderhevig geweest. Meer veranderingen zullen volgen.

Een beschrijving van het burgerlijk procesrecht en het strafprocesrecht die van toepassing waren en zijn op de totstandkoming van civielrechtelijke en strafrechtelijke rechterlijke plaatsingsbeslissingen en op de behandeling van een daartegen openstaande voorziening van rechtsbescherming, is achterwege gebleven.

### **4.2. Civielrechtelijke plaatsing**

#### **4.2.1. Kader voor jeugdzorg en kinderbescherming**

##### **4.2.1.1. Geldend recht**

##### ***Conclusie***

De Wet op de jeugdzorg en de daarop gebaseerde uitvoeringswetgeving voorzien in (de organisatie en bekostiging van de) jeugdzorg. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van VenJ. De decentrale uitvoering van de jeugdzorg ligt in handen van provinciale en regionale bureaus jeugdzorg, en van particuliere zorgaanbieders. Het BW voorziet in kinderbeschermingsmaatregelen, waaronder ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. De minister van VenJ is eindverantwoordelijk voor de kinderbescherming. De uitvoering van de

kinderbescherming berust bij de bureaus jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming en particuliere zorgaanbieders.

### **Beschrijving**

De Wet op de jeugdzorg (Wjz) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg (UWjz) voorzien in jeugdzorg. Titel 14 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) inzake het gezag over minderjarigen voorziet onder meer in maatregelen van kindbescherming.

Jeugdzorg is ondersteuning van en hulp aan de jeugdige en/of zijn opvoeders in verband met problemen die het onbedreigd opgroeien van de jeugdige belemmeren. Kinderbescherming voorziet in gedwongen maatregelen ter afwijking van ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind. Jeugdzorg en kindbescherming hangen dus nauw samen. Het BW en de Wjz bevatten het wettelijk kader voor (gedwongen) plaatsing van kinderen. BW en Wjz zijn op het terrein van de kindbescherming met elkaar verweven.

Jeugdzorg en kindbescherming zijn taken van de overheid. Voor de uitvoering hiervan draagt de rijksoverheid eindverantwoordelijkheid. De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en van VenJ zijn verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De Minister van VenJ is verantwoordelijk voor de kindbescherming.

De organisatie van de jeugdzorg en de kindbescherming is complex. Daarbij zijn vele overheidsinstanties, particuliere organisaties en personen betrokken. Bij de uitvoering van de jeugdzorg spelen de bureaus jeugdzorg een centrale rol. Gedeputeerde staten zorgen ervoor dat er in de provincie één bureau jeugdzorg werkzaam is dat door een stichting in stand wordt gehouden (**artikel 4, eerste lid, Wjz**).<sup>30</sup> Er zijn 12 provinciale en 3 grootstedelijke bureaus jeugdzorg. De bureaus hebben ook een belangrijke rol bij de voorbereiding en uitvoering van maatregelen van kindbescherming. Bij de bureaus komt relevante informatie over de jeugdige binnen.

Vanouds heeft de raad voor de kindbescherming een verantwoordelijkheid voor de kindbescherming. Die verantwoordelijkheid bestaat thans uit het initiëren en beoordelen van maatregelen van kindbescherming. Er is één raad voor de kindbescherming. De raad valt rechtstreeks onder de Minister van VenJ. De raad oefent de bij de wet opgedragen taken uit namens de minister. Ten behoeve van de vervulling van zijn taak houdt de raad zich in ieder geval op de hoogte van de ontwikkeling van de kindbescherming, bevordert hij de samenwerking met de instellingen van kindbescherming en jeugdhulpverlening en adviseert hij de autoriteiten en instellingen. De bemoeningen laten de godsdienstige en levensbeschouwelijke grondslag van de instellingen onverlet (**artikel 1:238 BW**). Bij ontbreken of het niet uitoefenen van gezag over een minderjarige verzoekt de raad de rechter om te voorzien in de gezagsuitoefening (**artikel 241 BW**). De raad stelt zich op de hoogte van alle gevallen waarin maatregelen met betrekking tot het gezag over minderjarigen dienen te worden overwogen (**artikel 242 BW**). De raad staat onder leiding van een algemeen directeur en twee directeurs. De Raad heeft een landelijk bureau en is werkzaam in 13 regio's (Organisatiebesluit raad voor de kindbescherming 2006, Stb. 2006, 192).

---

<sup>30</sup> Het BW spreekt van een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wjz. Hierna wordt kortheidshalve gesproken over *bureau jeugdzorg*.

Bureaus jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming werken samen. De **artikelen 56 e.v. UWjz** geven nadere regels over die samenwerking. De bureaus en de raad leggen hun samenwerking vast in een protocol.

Jeugdzorg staat centraal en voorop. Dat is ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden (dat zijn de cliënten van de jeugdzorg), bij opgroei- en opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen (**artikel 1 Wjz**). Het bureau jeugdzorg beziet of een cliënt zorg – jeugdzorg of vormen van geestelijke gezondheidszorg - behoeft, en daarop aanspraak bestaat (**artikel 5 Wjz**). Daarbij is uitgangspunt dat zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt. Deze zorg is niet ingrijpender dan noodzakelijk en wordt geboden zo dicht mogelijk bij de plaats waar de cliënt duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode (**artikel 5, vierde lid, Wjz**). Het bureau jeugdzorg neemt een zogenoemd indicatiebesluit over aanspraak op zorg (**artikel 6 Wjz**). Aan een besluit tot toekenning van zorg ligt in de regel een aanvraag van een cliënt ten grondslag (**artikel 7, eerste lid, Wjz**). Bij een aanvraag door een andere cliënt dan de jeugdige is in de regel de instemming van de jeugdige vereist (**artikel 7, tweede tot en met vijfde lid, Wjz**).

Indien een cliënt het niet eens met een indicatiebesluit of de beslissing waarbij de aanspraak op zorg vervalt, kan hij daartegen bezwaar maken bij het bureau jeugdzorg. Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de kinderrechter (**artikel 5, vijfde lid, Wjz**).

Aanspraak op jeugdzorg omvat jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek (**artikel 2 UWjz**).

*Jeugdhulp* omvat behandeling of begeleiding van (a) een jeugdige, gericht op het oplossen, verminderen of voorkomen van verergering dan wel het omgaan met de gevolgen van zijn psychosociale, psychische of gedragsproblemen; (b) van een cliënt, niet zijnde een jeugdige, gericht op het verkrijgen van zodanige vaardigheden dat hij aan de onder de (a) bedoelde psychosociale, psychische of gedragsproblemen in het gezin het hoofd kan bieden (**artikel 3 UWjz**).

*Verblijf* omvat het aan een jeugdige gedurende het etmaal of een deel daarvan bieden van verblijf met een passend pedagogische klimaat bij een pleegouder of een accommodatie van een zorgaanbieder (**artikel 4 UWjz**).

*Observatiediagnostiek* omvat het onderzoeken van een jeugdige met het oog op het verkrijgen van gegevens die het bureau nodig heeft voor het nemen van een indicatiebesluit (**artikel 5 UWjz**).

De bureaus jeugdzorg hebben ook andere taken.

Het bureau beziet voortdurend of een maatregel omtrent het gezag over de minderjarige moet worden overwogen. Indien een bureau van oordeel is dat zulks het geval is, stelt het de raad van de kindbescherming hiervan op de hoogte (**artikel 9 Wjz**).

De rechter kan een bureau jeugdzorg belasten met de voorlopige voogdij of met de voogdij (**artikelen 1:241 en 1:302 BW juncto artikel 10 Wjz**).

Een bureau jeugdzorg oefent verder reclasseringstaken uit (zie hierna par. 4.3.2.1.).

Jeugdzorg wordt aangeboden door een zorgaanbieder. Zorgaanbieders zijn rechtspersonen die ingevolge hun statuten jeugdzorg aanbieden. Ook een individuele en geregistreerde beroepsbeoefenaar kan zorgaanbieder zijn (**artikel 18 Wjz**). Bureau jeugdzorg coördineert de door de zorgaanbieders aangeboden zorg.

Een zorgaanbieder die **pleegzorg** aanbiedt, zorgt ervoor dat de verzorging en opvoeding door een pleegouder geschieden op de grondslag van een pleegcontract tussen hem en de pleegouder (**artikel 22 Wjz**). Het pleegcontract

regelt de informatieverstopping tussen zorgaanbieder en pleegouder die relevant is voor de opvoeding en verzorging van het pleegkind (**bijlage 1 bij regeling pleegzorg**).

De aangeboden zorg is gebaseerd op een **hulpverleningsplan**, dat is afgeleid van het indicatiebesluit. Het plan wordt vooraf met de cliënt besproken. Het behoeft in de regel diens instemming (**artikel 24, tweede lid, Wjz**).

#### **4.2.1.2. Situatie in 1945**

Het BW bood het kader voor kindbescherming. De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdigen (een van de zogenoemde kindwetten) en daarop gegronde uitvoeringswetgeving bevatte regels voor de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen.

De kinderrechter was de centrale functionaris. Deze is in 1922 in het leven geroepen als specifieke en gespecialiseerde rechter voor de behandeling van civielrechtelijke en strafrechtelijke kindzaken, tegelijkertijd met invoering van de ondertoezichtstelling.

De uitvoering van de maatregelen ten aanzien van minderjarigen was grotendeels in particuliere handen. Particuliere instellingen boden zorg, behandeling en verpleging aan minderjarigen die waren opgenomen op grond van een civielrechtelijke én strafrechtelijke titel.

In elk arrondissement was een voogdijraad aan wie de zorg voor een minderjarige krachtens een rechterlijke uitspraak kon worden toevertrouwd. De voogdijraad was de voorloper van de raad voor de kindbescherming.

Er waren geen nog geen specifieke kaderwetten op het terrein van hulp en bijstand aan jeugdigen.

#### **4.2.1.3. Wijzigingen**

##### ***Conclusie***

Het BW bood het kader voor kindbescherming. De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdigen gold ook na 1945. Zij bevatte regels voor de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke én strafrechtelijke maatregelen.

Op 1 juli 1965 traden de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming in werking. Zij bevatten regels over de tenuitvoerlegging van straffen en strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen. Wet en besluit zijn bijna 25 jaar van toepassing geweest.

De wet was beknopt en bevatte enkele regels over het College van Advies voor de kindbescherming, particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen, de bekostiging daarvan, rijksinrichtingen, en de tenuitvoerlegging van terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, en van het arrest.

Het Uitvoeringsbesluit bevatte een groot aantal uitvoeringsregels inzake deze onderwerpen.

Particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen en rijksinrichtingen waren belast met de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Civielrechtelijke en strafrechtelijke plaatsingen gingen tezamen.

De minister van Justitie had eindverantwoordelijkheid op het terrein van de kindbescherming.

Op 1 juli 1989 is de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjvh) in werking getreden. De Wjhz viel onder de verantwoordelijkheid van de ministers van VWS en van Justitie. Zij zou 16 jaar standhouden.

Met de inwerkingtreding van de Wjvh zijn de Beginselenwet voor de kinderbescherming en het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming komen te vervallen.

De Wjvh was een kader- en bekostigingswet met regels over de planning en kwaliteit van, de samenwerking bij en de voorwaarden voor jeugdhulpverlening. De Wjvh had als uitgangspunt dat de rijksoverheid, de provincies en het particulier initiatief ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid gestalte geven aan de jeugdhulpverlening. Zij beoogde de samenhang op het terrein van de jeugdhulpverlening te vergroten en de verzuiling binnen de overheid en de uitvoeringsorganisaties tegen te gaan. De Wjvh ging uit van territoriale decentralisatie: een groot deel van de taken van het Rijk werd overgeheveld naar de provincies.

Jeugdhulpverlening omvatte activiteiten die zijn gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig konden beïnvloeden.

Jeugdhulpverlening bestond uit 4 onderdelen: (1) pleegzorg, 2) residentiële hulpverlening, (3) semiresidentiële hulpverlening en (4) ambulante hulpverlening, dat is hulpverlening, anders dan bedoeld onder 1, 2 of 3.

Aan de Wjvh lagen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit als uitgangspunt ten grondslag. Hulpverlening moest plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de jeugdige duurzaam verbleef en gedurende een zo kort mogelijke periode en moest ook overigens voldoen aan de eis dat zij voor de jeugdige de meest aangewezen was te achten. Vrijwillige hulpverlening had de voorkeur boven de justitiële hulpverlening. Liever ambulante hulpverlening dan (semi-)residentiële hulpverlening en liever pleegzorg dan plaatsing in een tehuis.

Gezinsvoogdijinstellingen hadden een belangrijke taak bij de uitvoering van de Wjvh.

De minister van Justitie subsidieerde of hield in stand inrichtingen voor justitiële kinderbescherming (d.w.z. landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening, bestemd voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, het ondergaan van voorlopige hechtenis, alsmede voor jeugdigen met zodanige gedragsproblemen dat zij door de kinderrechter of door een voogdijinstelling aldaar werden geplaatst).

Sedert 1 januari 2005 geldt de Wet op de jeugdzorg (Wjz). Deze wet komt in de plaats van de Wjvh, en bouwt daarop voort.

De Wjz heeft een driedelig doel: (1) vestiging van een wettelijke aanspraak op jeugdzorg, (2) verwezenlijking van een samenhangend aanbod van jeugdzorg dat aansluit bij de behoefte aan zorg, en (3) nieuwe regeling van de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg.

Het **bureau jeugdzorg** vormt het centrale loket per regio. In de bureaus jeugdzorg vindt integratie plaats van de vrijwillige jeugdhulpverlening, de justitiële kinderbescherming, de jeugdreclassering en het advies- en meldpunt kindermishandeling. Uitvoering van taken op het terrein van de kinderbescherming en de jeugdreclassering die behoorden tot de taken van de gezinsvoogdijinstellingen, worden toebedeeld aan de bureaus jeugdzorg. De provincies ontvangen doeluitkeringen voor de bekostiging van de jeugdzorg.

### **Beschrijving**

De wet van 12 februari 1901, Sb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdigen bevatte regels voor de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen (Kinderbeginselenwet). Zij is van kracht gebleven tot de inwerkingtreding van de Beginselenwet voor de kinderbescherming en het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming in 1965. Zie over de Kinderbeginselenwet ook par. 4.3.2.2.).

Bij de wet van 10 juli 1947, Sb. H 232, in werking getreden op **1 september 1948**, is een grondige wijziging van het kinderrecht in boek I van het BW van kracht geworden. De titels 15 en 16 inzake ouderlijke macht en inzake minderjarigheid en voogdij werden samengebracht in titel 15 inzake gezag over minderjarigen (bestaande uit ouderlijke macht en voogdij).

Deze wet bracht enkele inhoudelijke en terminologische wijzigingen aan.

De ontheffing van de ouderlijke macht of de voogdij werd mogelijk ondanks verzet van een ouder.

Er was ook een regeling over de voogdijraden.

In elke arrondissement was ten minste 1 voogdijraad. De voogdijraden zorgden voor minderjarigen die krachtens enig wettelijk voorschrift door de rechter of de officier van justitie voorlopig aan hen waren toevertrouwd. Indien de voogdijraad bleek dat een minderjarige niet onder gezag stond, of dit gezag niet werd uitgeoefend, verzocht hij de rechter om te voorzien in de gezagsuitoefening.

Indien zulks ter voorkoming van de zedelijke of lichamelijke ondergang van de minderjarige dringend en onverwijld noodzakelijk was, kon de officier van justitie deze voorlopig aan de voogdijraad toevertrouwen in afwachting van een definitieve voorziening door de rechter. De voogdijraad bezocht de woningen en gestichten waar met voogdij belaste minderjarigen waren geplaatst, zo vaak hij dit ter beoordeling van de toestand van een minderjarige dienstig achtte (**artikelen 461, 461b, 461c en 461d BW**).

Bij Besluit van 7 april 1948, Sb. I 134, zijn ter uitvoering van de artikelen 461 en 469a BW regels tot stand gekomen over de voogdijraad. De voogdijraad stelde een reglement vast dat de goedkeuring van de minister van Justitie behoeft. De voogdijraad kweet zich van de opdrachten waarmee de minister van Justitie hem in aangelegenheden betreffende minderjarigen belastte. De voogdijraad zond jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de minister (**artikelen 1, 15, 21 en 22 Besluit**).

Met de inwerkingtreding op **15 april 1955** van de wet van 24 december 1954, Stb. 602 is de raad voor de kinderbescherming in de plaats gekomen van de voogdijraad. De taken van de raad voor de kinderbescherming werden allengs ruimer dan die van de voogdijraad.

De raad hield zich ten behoeve van de vervulling van zijn taak op de hoogte van de ontwikkeling van de kinderbescherming in zijn gebied, zij bevorderde de samenwerking van de aldaar werkzame instellingen van kinderbescherming en stelde zich op de hoogte van alle gevallen waarin gezagsmaatregelen overwogen dienden te worden (**artikelen 461 en 461d BW**).

Ter uitvoering van artikel 461 BW was het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming tot stand gekomen (besluit van 20 juni 1956, Stb. 336). Bij de benoeming van leden van de raad werd acht geslagen op de bekendheid, die de te benoemen personen moesten hebben met het werk van de kinderbescherming, op de geestelijke stromingen en de maatschappelijke groeperingen zoals die in de bevolking in het algemeen en in het betrokken arrondissement in het bijzonder, aanwezig waren.

De raad verstreekte op verzoek of uit eigen beweging aan autoriteiten en instellingen adviezen en inlichtingen betreffende de kinderbescherming in het algemeen of – tenzij zulks strijdig was met de noodzakelijke geheimhouding – over een bepaalde zaak. Hij gaf de minister alle gewenste inlichtingen en kweet zich van de opdrachten waarmee hij was belast (**artikelen 24 en 25 besluit**).

Op **1 april 1955** ( werd het College van Advies voor de kinderbescherming in het leven geroepen wet van 24 december 1954, Stb. 602). Het College adviseerde de minister over vraagstukken van algemeen beleid met betrekking tot aan de

minister opgedragen uitvoering van wettelijke bepalingen omtrent jeugdigen. Het College kon vraagstukken, het terrein van de kindbescherming rakende, in studie nemen en de uitkomst daarvan aan de minister meedelen (artikel 22a Kinderbeginselenwet).

Bij die gelegenheid verviel het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies.

Op **1 juli 1965** traden de **Beginselenwet voor de kindbescherming** en het **Uitvoeringsbesluit kindbescherming** in werking (wet van 9 november 1961, 403 en Besluit van 25 juli 1964, Stb. 327). Zij bevatten regels over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke straffen en maatregelen en civielrechtelijke maatregelen (zie ook par. 4.2.3.3. en 4.3.2.3).

Wet en besluit zijn bijna 25 jaar van toepassing geweest.

De wet was beknopt en bevatte enkele regels over het College van Advies voor de kindbescherming, particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen, de bekostiging daarvan, rijksinrichtingen, en de tenuitvoerlegging van terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, en van het arrest.

Het Uitvoeringsbesluit bevatte een groot aantal uitvoeringsregels inzake deze onderwerpen.

Particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen en rijksinrichtingen waren belast met de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Er was een College van Advies voor de kindbescherming dat de minister van Justitie adviseerde over vraagstukken van algemeen beleid met betrekking tot aan hem opgedragen uitvoering van wettelijke bepalingen inzake jeugdigen (**artikel 2 wet**).

In Nederland gevestigde rechtspersoonlijkheid bezittende verenigingen, stichtingen en instellingen van weldadigheid, aan wie de rechter de voogdij over minderjarigen kon opdragen (particuliere voogdijinstellingen), moesten blijkens hun statuten of reglementen zich duurzame verzorging van minderjarigen ten doel stellen en moesten zich blijkens een schriftelijke door de minister van Justitie aanvaarde verklaring van haar bestuur onderwerpen aan bij amvb te stellen voorwaarden onder meer betreffende het personeel, toezicht op de minderjarigen, hun geestelijke en lichamelijke gezondheid, hun opleiding en hun plaatsing in pleeggezinnen, inrichtingen en tehuizen. Het toezicht op de naleving van die voorwaarden berustte bij de minister, bijgestaan door de raden voor de kindbescherming (**artikel 3 wet**).

Aan een in Nederland gevestigde rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging, stichting en instelling van weldadigheid die het verlenen van leiding en bijstand aan patroons en gezinsvoogden, het verlenen van hulp en steun aan voorwaardelijk veroordeelden, in vrijheid gestelde of ontslagen minderjarigen en hun nazorg ten doel stelde (particuliere gezinsvoogdijinstellingen), kon op verzoek of na bereidverklaring een opdracht daartoe worden verstrekt, indien zij zich blijkens een schriftelijke door de minister van Justitie aanvaarde verklaring van haar bestuur onderwierp aan bij amvb te stellen voorwaarden als hiervoor genoemd. Ook hier berustte het toezicht bij de minister met bijstand van de raden voor kindbescherming (**artikel 4 wet**).

Minderjarigen die stonden onder voogdij van een particuliere voogdijinstelling of voorlopig aan de zorg van de raden voor kindbescherming waren toevertrouwd, dan wel ter beschikking van de regering of onder toezicht waren gesteld, konden worden opgenomen in door de minister goedgekeurde opvanghuizen, observatiehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling (zogenoemde particuliere inrichtingen en tehuizen). Ter verkrijging van goedkeuring moest het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting of het tehuis exploiteerde, schriftelijke verklaren zich te onderwerpen aan bij amvb te stellen voorwaarden. De minister moest zich ervan overtuigen dat aan de

voorwaarden was voldaan. De voorwaarden betroffen onder meer de staf, het aantal en de bekwaamheid van het personeel, de geestelijk en lichamelijke gezondheid van de minderjarigen, hun aantal, geslacht, leeftijd, opleiding en verblijfsduur, en het op hen te houden toezicht. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden was in handen van de minister (**artikel 5 wet**).

Opvanghuizen waren bestemd voor de voorlopige opneming van minderjarigen die onverwijld moesten worden opgenomen en wier bestemming nog niet was bepaald. De duur was maximaal een maand (behalve bij voorlopige hechtenis), met de mogelijkheid van verlenging van maximaal twee maal een maand (**artikel 6 wet**). Observatiehuizen waren bestemd voor onderzoek naar de persoonlijkheid van minderjarigen, voor zover zulk onderzoek niet buiten een inrichting kon plaatsvinden. De verblijfsduur was maximaal 5 maanden (**artikel 7 wet**). Ten aanzien van inrichtingen voor opvoeding werd bij amvb een onderverdeling gegeven met het oog op de aard en de omvang van de inrichting, de geestelijke en lichamelijke gesteldheid en de leeftijd van de op te nemen minderjarigen, het onderwijs en de arbeid binnen en buiten de inrichting (**artikel 8 wet**).

Inrichtingen voor buitengewone behandeling waren bestemd voor verpleging van zeer moeilijk opvoedbare sociaal-onaangepaste minderjarigen wier behandeling niet mogelijk was in een inrichting voor opvoeding. Aldaar konden worden opgenomen minderjarigen aan wie de strafrechtelijke maatregel tot plaatsing in zo een inrichting was opgelegd (**artikel 9 wet**).

De artikelen 10 tot en met 14 bevatten bepalingen over bekostiging van particuliere instellingen, inrichtingen en tehuizen.

Er waren rijksinrichtingen die werden onderscheiden in opvangtehuizen, observatiehuizen, tuchtscholen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling (**artikel 15 wet**).

Rijksopvanghuizen waren bestemd voor de voorlopige opneming van minderjarigen die onverwijld moesten worden opgenomen en wier bestemming nog niet was bepaald en voor de tenuitvoerlegging van de straf van arrest, voor zover opneming in een particuliere inrichting niet mogelijk was. De duur was maximaal 1 maand (behalve bij voorlopige hechtenis), met de mogelijkheid van verlenging van maximaal twee maal 1 maand (**artikel 16 wet**). De bestemming van rijksobservatiehuizen was identiek aan observatiehuizen (**artikel 17 wet**).

Tuchtscholen waren bestemd voor minderjarigen die tijdelijk bijzondere tucht behoeften. Daarin werden slechts opgenomen minderjarigen aan wie de straf van plaatsing in een tuchtschool of arrest was opgelegd of die de kinderrechter ingevolge in het kader van de ondertoezichtstelling deed opnemen (**artikel 18 wet**).

Rijksinrichtingen waren bestemd voor opvoeding van tbr-gestelde minderjarigen of van hen die de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling deed opnemen, voor zover opneming in een particuliere inrichting niet mogelijk was. Onder dezelfde voorwaarden was opneming mogelijk van minderjarigen aan wie de straf van arrest was opgelegd. Ook konden daarin worden opgenomen minderjarigen die onder voogdij van een voogdijinstelling stonden (**artikel 19 wet**). Rijksinrichtingen voor buitengewone behandeling hadden dezelfde bestemming als particuliere inrichtingen; opneming was mogelijk als in die laatst genoemde inrichtingen geen plaats was. In rijksinrichtingen konden minderjarigen worden opgenomen aan wie de maatregel van de tbs of plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling was opgelegd of die de kinderrechter in het kader van de ondertoezichtstelling deed opnemen of die onder voogdij van een voogdijinstelling stonden (**artikel 20 wet**).

De leiding van een rijksinrichting berustte bij de directeur onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Bij iedere inrichting was een commissie van toezicht (**artikel 21 wet**).

In rijksinrichtingen opgenomen minderjarigen werden in de gelegenheid gesteld om persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden (**artikel 23 wet**).



Bij tbs of bij plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling droeg de minister de opvoeding en verantwoordelijkheid onderscheidenlijk de behandeling van de minderjarige op aan een particuliere instelling op haar verzoek of na haar bereidverklaring, of deed hij de minderjarige opnemen in een rijksinrichting. Daarbij lette hij onder meer op het advies van de rechter die het vonnis uitsprak en op de wens van degene die het gezag uitoefende over de minderjarige (**artikelen 27 en 28 wet**).

De straf van arrest werd ten uitvoer gelegd in een particulier opvanghuis of in een particuliere inrichting voor opvoeding die desgevraagd door de minister waren goedgekeurd en die over de mogelijkheid van afzondering beschikte, of in rijksopvanghuizen, tuchtscholen, rijksinrichtingen voor opvoeding of een plaats die door de kinderrechter was aangewezen (**artikel 30 wet**).

Met ingang van 1 **juli 1989** is de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhv) (volledig) in werking getreden (wet van 8 augustus 1989, Stb. 330). De Wjhv viel onder de verantwoordelijkheid van de ministers van VWS en van Justitie. Zij zal 16 jaar standhouden.

Met de inwerkingtreding van de Wjhv zijn de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming komen te vervallen.

De Wjhv is de vrucht van een initiatief van de Tweede Kamer. Zij was een kader- en bekostigingswet met regels over de planning en kwaliteit van, de samenwerking bij en de voorwaarden voor jeugdhulpverlening. De Wjhv had als uitgangspunt dat de rijksoverheid, de provincies en het particulier initiatief ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid gestalte geven aan de jeugdhulpverlening. Zij beoogde de samenhang op het terrein van de jeugdhulpverlening te vergroten en de verzuiling binnen de overheid en de uitvoeringsorganisaties tegen te gaan. De Wjhv ging uit van territoriale decentralisatie: een groot deel van de taken van het Rijk werd overgeheveld naar de provincies.

Jeugdhulpverlening omvatte activiteiten die zijn gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig konden beïnvloeden.

Jeugdhulpverlening bestond uit 4 onderdelen:

- (1) pleegzorg, dat is hulpverlening bestaande uit het bieden van opnemingsplaats in een pleeggezin en de daarmee verband houdende begeleiding van pleegkinderen, pleegouders, ouders en stiefouders,
- 2) residentiële hulpverlening, dat is hulpverlening waarbij een jeugdige wordt opgenomen in een tehuis waarin dag en nacht hulp wordt geboden,
- (3) semiresidentiële hulpverlening, dat is hulpverlening waarbij een jeugdige regelmatig gedurende een deel van een etmaal in een daartoe bestemde inrichting verblijft, of
- (4) ambulante hulpverlening, dat is hulpverlening, anders dan bedoeld onder 1, 2 of 3 (**artikel 1**).

De Wjhv was van toepassing op de beleidsvorming en de uitvoering en bekostiging van voorzieningen van primaire, secundaire en tertiaire hulpverlening, en op steunfuncties (**artikel 2**).

Tot de *primaire* hulpverlening behoren onder meer de bureaus vertrouwensartsen. Daaraan kon vertrouwelijk kindermishandeling worden gemeld. Deze bureaus onderzochten de mishandeling en probeerden door verwijzing naar of inschakeling van andere hulpverleners een oplossing te verwezenlijken voor het probleem van de mishandeling en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken.

Tot de *secundaire* hulpverlening behoorden onder meer (1) voorzieningen van crisisopvang, dat waren tehuizen voor voorlopige opnemingsplaats en hulpverlening gedurende dag en nacht aan jeugdigen die onverwijld moeten worden

opgenomen in afwachting van een beslissing over de meest geschikte hulpverlening of van hun definitieve bestemming, (2) observatiehuizen, dat waren tehuizen voor onderzoek naar de persoonlijkheid van jeugdigen met het oog op een beslissing over de meest geschikte hulpverlening, en waar verzorging voor dag en nacht wordt geboden, (3) tehuizen voor opvoeding en verzorging, dat waren tehuizen waarin aan jeugdigen gedurende dag en nacht opvoeding en verzorging werden geboden in verband met problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden, (4) tehuizen voor buitengewone behandeling, dat waren tehuizen waarin jeugdigen voor dag en nacht werden behandeld in verband met problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hebben geleid tot sociaal onaanvaardbaar gedrag, (5) gezinshuizen, dat waren tehuizen voor opvoeding en verzorging waarbij zoveel mogelijk een normale leef- en gezinssituatie werd benaderd, (6) instellingen voor therapeutische gezinsverpleging, dat waren voorzieningen die aan zeer moeilijk opvoedbare jeugdigen in pleeggezinnen intensieve steun en begeleiding boden, (7) instellingen voor begeleid wonen, dat waren voorzieningen die aan zelfstandig gehuisveste jeugdigen begeleiding boden, gericht op zelfstandig functioneren, (8) voorzieningen voor pleegzorg, dat waren voorzieningen die aan jeugdigen opnemings in een pleeggezin boden en aan pleegkinderen, pleegouders en (stief)ouders begeleiding boden, (9) adviesbureaus voor jeugd en gezin, dat waren voorzieningen die aan jeugdigen en ouders psychosociale adviezen en begeleiding boden en (10) centrales voor pleeggezinnen, dat waren voorzieningen die de plaatsing van jeugdigen in pleeggezinnen voorbereidden.

Tot de *tertiaire* hulpverlening behoorden (1) internaten voor zeer intensieve behandeling, dat waren tehuizen waarin aan jeugdigen met zeer zware gedragsproblemen, al dan niet gepaard gaande met psychotische of neurotische stoornissen, behandeling werd geboden, alsmede verpleging en verzorging gedurende dag en nacht en (2) tuchtscholen, dat waren tehuizen uitsluitend bestemd voor jeugdigen die waren gestraft<sup>31</sup> dan wel uit huis waren geplaatst in het kader van hun ondertoezichtstelling (**bijlage behorende bij Wjvh**).

De Wjvh bevatte regels over rijksplanning en provinciale planning (**artikelen 8 tot en met 13**) en samenwerking (**artikelen 14 tot en met 22**).

De Wjvh werd uitgevoerd in regio's. In elke regio was een samenwerkingsverband waarin de uitvoerders van de hulpverlening, Regionale Instellingen voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (Riagg's) en de raden voor de kindbescherming waren vertegenwoordigd. Het samenwerkingsverband was een rechtspersoon. Het zorgde onder meer voor informatievoorziening over de inhoud van de beschikbare voorzieningen en afstemming tussen de uitvoerders, en hield een jeugdhulpadviesteam in stand (**artikelen 14 en 15**).

In elke regio was een jeugdhulpadviesteam, dat bestond uit een kinder- of jeugdarts, een kinder- of jeugdpsychiater, een orthopedagoog, een psycholoog en een maatschappelijk werker. De leden van het team werkten in het team onafhankelijk ten opzichte van hun werkgever. Het team stelde diagnoses op met het oog op de meest aangewezen behandeling en bracht adviezen uit over de meest aangewezen hulpverlening. De uitvoerders van regionale semiresidentiële of residentiële voorzieningen op het terrein van de secundaire hulpverlening stelden ten aanzien van iedere jeugdige die op een voorziening in die regio was aangewezen, gezamenlijk vast in welke voorziening de jeugdige zou verblijven, welke specifieke deskundigheid zou worden geboden en door wie deze beschikbaar zou worden gesteld (**artikelen 17 tot en met 22**).

---

<sup>31</sup> Bij de herziening van het strafrecht in 1995 zijn tuchtscholen wat opnemings van gestrafte jeugdigen betreft uitsluitend bestemd voor jeugdigen aan wie de straf van jeugddetentie is opgelegd.

Aan de Wjvh lagen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit als uitgangspunt ten grondslag. Hulpverlening moest plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de jeugdige duurzaam verbleef en gedurende een zo kort mogelijke periode en moest ook overigens voldoen aan de eis dat zij voor de jeugdige de meest aangewezen was te achten (**artikel 23**). Dat betekende in de praktijk dat vrijwillige hulpverlening de voorkeur had boven de justitiële hulpverlening. Liever ambulante hulpverlening dan (semi-)residentiële hulpverlening en liever pleegzorg dan plaatsing in een tehuis.

De minister van Justitie aanvaardde een rechtspersoon die als (a) voogdijinstelling de voogdij kon uitoefenen en (b) als gezinsvoogdijinstelling kon optreden als gezinsvoogd en aan patrouns en gezinsvoogden leiding en bijstand kon verlenen en die hulp en steun kon verlenen aan voorwaardelijk veroordeelde, in vrijheid gestelde of ontslagen minderjarigen, alsmede nazorg bood. De rechtspersoon moest onder meer aannemelijk maken dat hij een zodanige werkwijze zou toepassen dat redelijkerwijs mocht worden verwacht dat hij de beoogde doelen zou kunnen bereiken en dat hij de wettelijke voorschriften in acht zou nemen (**artikel 60 Wjvh**).

Uitvoerders waren verplicht de beide ministers inlichtingen te verstekken die nodig waren voor een goede uitvoering van de Wjvh (**artikel 56** en daarop gebaseerd besluit gegevensverstrekking jeugdhulpverlening van 4 juni 1993).

De minister van Justitie subsidieerde of hield in stand landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening, bestemd voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, het ondergaan van voorlopige hechtenis, alsmede voor jeugdigen met zodanige gedragsproblemen dat zij door de kinderrechter of door een voogdijinstelling aldaar werden geplaatst. Dat waren inrichtingen voor justitiële kinderbescherming (**artikel 65 Wjvh**). Er waren inrichtingen voor opvang, tuchtscholen, inrichtingen voor opvoeding, inrichtingen voor buitengewone behandeling en inrichtingen voor zeer intensieve behandeling (**artikel 2 Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming**).

Inrichtingen voor opvang waren bestemd voor voorlopige hechtenis, voor opnemng van gestrafte jeugdigen en voor het voorlopig opnemen van uit huis te plaatsen jeugdigen van 12 jaar op ouder (**artikel 3 Besluit**). Tuchtscholen waren bestemd voor jeugdigen aan wie de straf van plaatsing in een tuchtschool of arrest was opgelegd, en voor onder toezicht gestelde, door een gezinsvoogdijinstelling uit huis geplaatste jeugdigen van 12 jaar of ouder (**artikel 4 Besluit**). Inrichtingen voor opvoeding, voor buitengewone behandeling en voor zeer intensieve begeleiding zijn bestemd voor jeugdigen aan wie een maatregel van tbr of van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling was opgelegd, en voor onder toezicht gestelde, door een gezinsvoogdijinstelling uit huis geplaatste jeugdigen van 12 jaar of ouder. In inrichtingen voor zeer intensieve behandeling konden tevens worden opgenomen jeugdigen die onder voogdij van een voogdijinstelling stonden (**artikel 4 Besluit**). Opnemng zonder een van de voornoemde grondslagen en opnemng van een kind jonger dan 12 jaar behoeften de instemming van de minister van Justitie (**artikel 6 Besluit**).

De Wjvh voorzag in een College van advies voor de justitiële kinderbescherming. Dit college was belast met het geven van advies aan de minister van Justitie over vraagstukken van algemeen beleid met betrekking tot de (mede) aan hem opgedragen uitvoering van wettelijke voorschriften omtrent jeugdigen (**artikelen 81 tot en met 84 Wjvh**).

Deze algemene adviestaak van het College van advies is door de inwerkingtreding van de Aanpassingswet herziening adviesstelsel (wet van 6 februari 1997, Stb.

63) met ingang van **1 januari 1997** geschrapt. Daarvoor is in de plaats gekomen een adviserende rol in bij de wet bepaalde gevallen.

Met ingang van **1 januari 1997** zijn ingevolge de Wet adviesstelsel Justitie (wet van 5 juli 1997, Stb. 323) de taken van een aantal vaste colleges van advies van het rijk op het terrein van het Justitie opnieuw geformuleerd. Dat leidde ook tot een herformulering van de adviestaak van het College van advies voor de justitiële kinderbescherming: het de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging van advies dienen over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving omtrent jeugdigen, mede in het licht van overige werkzaamheden hem bij krachtens de wet opgedragen (**artikel 81 Wjvh**).

Op **1 februari 2001** is de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden. Bij die gelegenheid zijn de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming samengevoegd tot Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj).

Op **1 januari 2005** is de – nu geldende – Wet op de jeugdzorg (Wjz) in werking getreden (wet van 22 april 2004, Stb. 306). Deze wet komt in de plaats van de Wjvh, en bouwt daarop voort. Bij de (toepassing van de) Wjvh waren tekortkomingen aan het licht getreden. Zo waren de beoogde samenhang, afstemming en integratie (zoals samenwerkingsverbanden en jeugdhulpadviesteams) onvoldoende van de grond gekomen.

De Wjz heeft een drieledig doel: (1) vestiging van een wettelijke aanspraak op jeugdzorg, (2) verwezenlijking van een samenhangend aanbod van jeugdzorg dat aansluit bij de behoefte aan zorg, en (3) nieuwe regeling van de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg.

De toegang tot de jeugdzorg loopt via één centraal loket per regio: er is een **bureau jeugdzorg** in elke provincie en in een aantal grootstedelijke regio's. In de bureaus jeugdzorg vindt integratie plaats van de vrijwillige jeugdhulpverlening, de justitiële kinderbescherming, de jeugdreclassering en het advies- en meldpunt kindermishandeling. Uitvoering van taken op het terrein van de kinderbescherming en de jeugdreclassering die behoorden tot de taken van de gezinsvoogdijinstellingen, worden toebedeeld aan de bureaus jeugdzorg. De provincies ontvangen doeluitkeringen voor de bekostiging van de jeugdzorg. De Wjz verbindt de kinderbescherming met de vrijwillige jeugdzorg. De Raad voor de kinderbescherming wordt een tweedelijns voorziening.

De Wjz gaat evenals de Wjvh uit van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Anders dan de Wjvh, die aanbod gestuurd was, gaat de Wjz uit van de vraag van de cliënt. Anders dan de Wjvh kent de Wjz een acceptatieplicht voor zorgaanbieders en voorziet in een regeling inzake aanspraak op jeugdzorg.

Voor een verdere beschrijving zie par. 4.2.1.1.

Met de inwerkingtreding op 1 januari 2006 van het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming 2006 is de nieuwe organisatiestructuur van de raad geformaliseerd. Het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming 1996 is ingetrokken.

#### **4.2.1.4. Toekomst**

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte wordt grote zorg over het functioneren van de jeugdzorg tot uitdrukking gebracht. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening. Alle taken op het gebied van de jeugdzorg worden gefaseerd overgeheveld naar de gemeenten (jeugd-ggz, provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd). Preventie

en vrijwillige hulpverlening worden in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door de (samenwerkende) gemeenten. Centra voor Jeugd en Gezin zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten fungeren als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.<sup>32</sup>

Er is een voorstel voor wetgeving aanhangig die zal voorzien in een regierol voor gemeenten in de jeugdketen.<sup>33</sup> In dit wetsvoorstel zit een experimenteerartikel. De voorgestelde wetgeving kan dienen als voorloper op de beoogde stelselherziening.

## **4.2.2. Plaatsing in het kader van kinderbescherming, (gesloten) jeugdzorg en de BOPZ**

### **4.2.2.1 Geldend recht**

#### ***Conclusie***

Civielrechtelijke plaatsingen bij instellingen en pleegouders geschieden in het kader van een maatregel van kinderbescherming (ondertoezichtstelling, ontheffing van het ouderlijk gezag, voogdij), de jeugdzorg of de Bopz.

Voor een **gedwongen** plaatsing is steeds een machtiging van de kinderrechter vereist.

Een uithuisplaatsing van een minderjarige in het kader van de ondertoezichtstelling komt het meest voor. De machtiging daarvoor kan worden gegeven indien dit *noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid*. Het verzoek daartoe kan worden gedaan door bureau jeugdzorg, de raad voor de kinderbescherming of het openbaar ministerie. De uithuisplaatsing geschiedt door bureau jeugdzorg in een pleeggezin, een residentiële instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Residentiële instellingen en accommodaties worden aangeboden door zorgaanbieders. De gezinsvoogd is degene die steun en adviezen geeft aan het onder toezicht gestelde kind en zijn ouder(s).

De Wjz voorziet sinds 2008 in plaatsing in gesloten jeugdzorg. Gesloten jeugdzorg betreft minderjarigen en jeugdigen onder 21 jaar voor wie bij het bereiken van 18 jaar, een machtiging gold. De kinderrechter kan op verzoek een machtiging verlenen om een jeugdige in een accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven, ongeacht of hij daarmee instemt. Een machtiging voor een jeugdige onder 18 jaar kan slechts worden verleend, als (a) de jeugdige onder toezicht is gesteld, (b) de voogdij over de jeugdige bij een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt, berust of (c) degene die anders dan bedoeld onder (b) het gezag over de jeugdige uitoefent, met opnemings en verblijfsinstemming. De kinderrechter kan de machtiging slechts verlenen, indien naar zijn oordeel *de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opnemings en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken*.

Met ingang van 1 januari 2010 vindt geen samenplaatsing meer plaats van jeugdigen die geplaatst zijn op grond van een civielrechtelijke titel en jeugdigen die zijn geplaatst op grond van een strafrechtelijke titel.

De rechter kan de voogdij opdragen aan bureau jeugdzorg. Het Bureau jeugdzorg kan de toevertrouwde minderjarigen uit huis plaatsen.

---

<sup>32</sup> Regeerakkoord, p. 20.

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 31 977.

## Beschrijving

### Maatregelen van kindbescherming

Vrijwillige jeugdzorg is uitgangspunt. Maatregelen van kindbescherming, waaronder uithuisplaatsing en gedwongen plaatsingen in het kader van jeugdzorg, zijn ultimum remedium. Deze grijpen immers diep in in het gezinsleven van de jeugdige. Hierbij gelden mede in het licht van het EVRM en het Verdrag inzake Rechten van het Kind de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze maatregelen moeten noodzakelijk zijn; met een vrijwillige maatregel kan niet worden volstaan. Zo mogelijk wordt gekozen voor de minst ingrijpende maatregel.

Het BW voorziet in de mogelijkheid om het gezag van ouders te beperken (ondertoezichtstelling van een kind) of hen het gezag te ontnemen (onthefing en ontzetting van het ouderlijk gezag).

Het BW voorziet voorts in de mogelijkheid van (gedwongen) plaatsing van een kind in het kader van een ondertoezichtstelling, ontheffing en voogdij. Plaatsing geschiedt in een pleeggezin, een residentiële instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Plaatsing in een pleeggezin is bij uithuisplaatsingen de minst ingrijpende maatregel, plaatsing in een gesloten setting de meest vergaande maatregel.

Een minderjarige staat onder gezag. Een minderjarige is een persoon onder 18 jaar (**artikel 1:233, eerste lid, BW**).<sup>34</sup> Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag of voogdij. Ouderlijk gezag wordt uitgeoefend door de ouders gezamenlijk of door een ouder. Voogdij wordt door een ander dan de ouder uitgeoefend. Gezag heeft betrekking op de *persoon* van de minderjarige (**artikel 1:245 BW**). Ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder om zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Onder verzorging en opvoeding (door de ouder(s), de voogd of degene die een minderjarige verzorgt en opvoedt zonder het gezag over hem uit te oefenen) worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid (**artikelen 1:247 en 1:248 BW**).

Het initiëren van een ondertoezichtstelling of een beëindiging van het ouderlijke gezag bij de rechter is opgedragen aan twee organisaties, de raad voor de kindbescherming en het openbaar ministerie. Die keuze is gegrond op de opvatting dat ingrijpen in het familie- en gezinsleven dient te geschieden door de overheid en niet door een particuliere organisatie. Er dient een duidelijke scheiding te zijn tussen het beslissen tot een maatregel en het uitvoeren daarvan.

Deze argumenten zijn nog steeds geldig. Een kindbeschermingsmaatregel betekent een (soms vergaande) beperking van het familie- gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. De noodzaak van deze beperking moet worden aangetoond, wil zij gerechtvaardigd zijn. Zo dient onder meer de beperking of de beëindiging van het gezag evenredig te zijn aan het daarmee te bereiken doel van de bescherming van de belangen van het kind. Voorts dient de rechter erop te kunnen vertrouwen dat het onderzoek dat is verricht teneinde het verzoekschrift te onderbouwen, qua totstandkoming en qua inhoud rechtmatig is. Dit betekent onder meer dat het rapport onpartijdig is en niet vooringenomen tot stand is gekomen. Dit laatste punt is bij voorbeeld problematisch in de situatie dat het bureau jeugdzorg een ondertoezichtstelling uitvoert en tot de conclusie komt dat een verderstrekkende maatregel noodzakelijk is. Een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel door hetzelfde bureau jeugdzorg zou in ieder geval de schijn van partijdigheid hebben. Hetzelfde geldt indien het bureau jeugdzorg na het verlenen van een indicatiebesluit tot de conclusie komt dat een ondertoezichtstelling aangewezen is. Het is niet wenselijk dat zowel de uitvoering van de jeugdzorg, de beslissingsbevoegdheid tot het initiëren van een kindbeschermingsmaatregel en vervolgens de uitvoering van die maatregel bij één organisatie ligt.

Het bureau jeugdzorg heeft binnen de jeugdzorg een centrale positie. Het is de toegang tot de jeugdzorg en geeft onder andere indicatiebesluiten jeugdzorg af op grond waarvan de

<sup>34</sup> Er zijn uitzonderingen: (ex) gehuwde of geregistreerde personen of meerderjarig verklaarden.

cliënt aanspraak op jeugdzorg heeft. Het bureau jeugdzorg verwijst cliënten door naar voorliggende voorzieningen maar ook naar de raad voor de kindbescherming indien het bureau jeugdzorg van mening is dat een maatregel met betrekking het gezag overwogen dient te worden. De raad zal naar aanleiding van een dergelijke melding een onderzoek instellen en afhankelijk van de onderzoeksresultaten eventueel een kindbeschermingsmaatregel verzoeken. Het komt ook voor dat de raad cliënten vervolgens weer terugverwijst naar bureau jeugdzorg, omdat zij bereid zijn zorg te aanvaarden. Over het algemeen kan het bureau jeugdzorg zich vinden in de conclusies van het onderzoek van de raad. Er zijn echter situaties waarin een verschil van mening blijft bestaan tussen de raad en het bureau jeugdzorg of een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel aangewezen is (Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr 3, pp. 14 en 15).<sup>35</sup>

### *Uithuisplaatsing in het kader van ondertoezichtstelling*

Het gaat om plaatsing van minderjarigen. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van het bureau jeugdzorg (**artikel 1:254, eerste lid, BW juncto artikel 1, onderdeel f, Wjz**).<sup>36</sup> Een verzoek daartoe kan worden gedaan door een ouder, een ander die de minderjarige in zijn of haar gezin verzorgt en opvoedt, de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie (**artikel 1:254, vierde lid, BW**). Ondertoezichtstelling is mogelijk, indien een *minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze dreiging hebben gefaald, of, naar is te voorzien, zullen falen.*

De ondertoezichtstelling geldt voor ten hoogste 1 jaar, en kan telkens voor ten hoogste 1 jaar worden verlengd (**artikel 1:256, eerste lid, BW**).

Bureaus jeugdzorg zijn belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling (**artikelen 43 tot en met 45 UWjz**). Zij houden toezicht op de minderjarige en zorgen ervoor dat aan deze en aan de met gezag belaste ouder hulp en steun worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden. Deze hulp en steun zijn erop gericht om de met het ouderlijk gezag belaste ouder(s) verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding zo veel mogelijk te doen behouden (**artikel 1:257 BW**). Bureau jeugdzorg wijst een gezinsvoogdijwerker (gezinsvoogd) aan; deze is belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling in de praktijk.

Onder toezicht gestelde kinderen kunnen vrijwillig of gedwongen gedurende dag en nacht buiten het gezin worden geplaatst. Vrijwillige uithuisplaatsing geschiedt door de met het gezag belaste ouder, als het bureau jeugdzorg geen bezwaar heeft (**artikel 1:258, derde lid, BW**).

Voor een *gedwongen* uithuisplaatsing is machtiging van de kinderrechter nodig (**artikel 1:261 BW**). Die machtiging kan worden gegeven indien dit *noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid*. Het verzoek daartoe kan worden gedaan door bureau jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie. De uithuisplaatsing geschiedt door bureau jeugdzorg. Indien de uithuisplaatsing betrekking heeft op jeugdzorg, is het verzoek gericht op effectuering van het indicatiebesluit. Indien de uithuisplaatsing geen betrekking heeft op deze zorg, wordt in het verzoek vermeld voor welke verblijfplaats machtiging wordt gevraagd.

---

<sup>35</sup> Het in wetsvoorstel 32 015 voorgestelde artikel 1:255, derde lid, BW voorziet in een oplossing daarvan. Indien de raad niet verzoekt om een ondertoezichtstelling, kan het bureau jeugdzorg de raad verzoeken het oordeel van de kinderrechter in te roepen. Komt zo'n verzoek, dan vraagt de raad het oordeel van de kinderrechter.

<sup>36</sup> Minderjarige vreemdelingen die in afwachting van de beslissing op een verzoek om een verblijfsvergunning in een opvangcentrum verblijven, kunnen onder het toezicht van een door de Minister van Justitie aanvaarde rechtspersoon worden gesteld (artikel 1: 254, tweede lid, BW).

Uithuisplaatsing geschiedt als gezegd in een pleeggezin, een residentiële instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Residentiële instellingen en accommodaties worden aangeboden door zorgaanbieders.

**Artikel 1:261, vijfde lid, BW** voorziet in plaatsing in een justitiële jeugdinrichting met een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter. Met ingang van 1 januari 2010 vindt evenwel geen samenplaatsing meer plaats van jeugdigen die zijn geplaatst op grond van een civielrechtelijke titel en jeugdigen die zijn geplaatst op grond van een strafrechtelijke titel.

De uithuisplaatsing geldt voor ten hoogste 1 jaar, en kan telkens voor ten hoogste 1 jaar worden verlengd (**artikel 1:262, eerste lid, BW**).

Beslissingen van bureau jeugdzorg zijn besluiten in de zin van de Awb. Beroepen tegen beslissingen van bureau jeugdzorg, genomen in het kader van de ondertoezichtstelling, worden behandeld door de kinderrechter en niet door de gewone bestuursrechter. De beroepen worden civielrechtelijk beoordeeld.

*Voortzetting uithuisplaatsing in het kader van ontheffing van het ouderlijke gezag*

Uithuisplaatsing kan doorlopen na een ontheffing van de ouderlijke gezag. Ontheffing komt overigens weinig voor.

De rechtbank kan een ouder van het gezag over een of meer van zijn kinderen ontheffen, op grond dat hij ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen, mits het belang van de kinderen zich daartegen niet verzet (**artikel 1:266 BW**).

Hoofregel is dat ontheffing niet wordt uitgesproken, indien de ouder zich daartegen verzet. De instemming van de ouder is onder meer niet vereist, indien na een ondertoezichtstelling van ten minste 6 maanden blijkt of na een **uithuisplaatsing** van meer dan 1 jaar en 6 maanden gegronde vrees bestaat dat ondertoezichtstelling onvoldoende is om de bedreiging van de belangen van het kind of zijn gezondheid af te wenden dan wel indien na verzorging en opvoeding met instemming van de ouder van ten minste 1 jaar in een pleeggezin – anders dan uit hoofde van ondertoezichtstelling of een plaatsing onder voorlopige voogdij –, **een voortzetting van die verzorging en opvoeding** noodzakelijk is en van terugkeer naar de ouder ernstig nadeel voor het kind moet worden gevreesd (**artikel 1:268, tweede lid, onderdelen a en d, BW**).

Ontheffing wordt uitgesproken op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of het openbaar ministerie. In het geval, bedoeld in **artikel 1:268, tweede lid, onderdeel d, BW** kan ontheffing kan ook worden verzocht door een pleegouder/pleegouders die het kind ten minste een jaar heeft/hebben verzorgd na afwijzing door de kinderrechter van een verzoek van de ouders om toestemming tot wijziging van het verblijf (**artikel 1:267 BW**).

Indien beide ouders het gezag uitoefenen, wordt na de ontheffing van een van hen het gezag door de andere ouder uitgeoefend. Indien de andere ouder het gezag niet alleen uitoefent, wordt een voogd benoemd (**artikelen 1: 274 en 1:275 BW**).

*Uithuisplaatsing in kader van de uitoefening van de voogdij door bureau jeugdzorg*

De rechter kan de voogdij opdragen aan bureau jeugdzorg (**artikel 1:302 BW**). Bureau jeugdzorg kan de toevertrouwde minderjarigen uit huis plaatsen. Het bureau informeert de raad voor de kinderbescherming waar de minderjarigen verblijven. De raad bezoekt de plaats van verblijf, zo vaak hij dit nodig vindt ter beoordeling van de toestand van de minderjarige (**artikel 1:305 BW**).



Bureau jeugdzorg kan van de voogdij worden ontzet, onder meer bij misbruik van bevoegdheid, verwaarlozing van plichten of de omstandigheid dat het niet in staat is tot een behoorlijke uitoefening van de voogdij. Ontzetting is ook mogelijk, als het bureau nalaat de raad te informeren over de verblijfplaats van de minderjarigen of het door de raad uit te oefenen toezicht belemmert of verhindert (**artikel 1:328 BW**).

## **Jeugdzorg**

### *Vrijwillige plaatsing*

De Wjz voorziet in een vrijwillig verblijf van de jeugdige elders. Dit verblijf omvat het aan de jeugdige bieden van verblijf met een passend pedagogisch klimaat bij een pleegouder of in een accommodatie van een zorgaanbieder (**artikel 4 UWjz**). Indien het bureau jeugdzorg vaststelt dat een jeugdige is aangewezen op verblijf, geeft het in het indicatiebesluit aan of de jeugdige is aangewezen op verblijf bij een pleegouder of verblijf in een accommodatie van een zorgaanbieder (**artikel 19 UWjz**).

### *Gesloten jeugdzorg*

De **artikelen 29a tot en met 29j Wjz** voorzien in een machtiging voor gesloten jeugdzorg. Gesloten jeugdzorg betreft minderjarigen en jeugdigen onder 21 jaar voor wie bij het bereiken van 18 jaar een machtiging gold (**artikel 29a Wjz**). De kinderrechter kan op verzoek een machtiging verlenen om een jeugdige in een accommodatie te doen opnemen en te doen verblijven, ongeacht of hij daarmee instemt. Een machtiging voor een jeugdige onder 18 jaar kan slechts worden verleend, als (a) de jeugdige onder toezicht is gesteld, (b) de voogdij over de jeugdige bij een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt, berust of (c) degene die anders dan bedoeld onder (b) het gezag over de jeugdige uitoefent, met opneming en verblijf instemt.

De kinderrechter kan de machtiging slechts verlenen, indien naar zijn oordeel *de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opneming en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken*. De jeugdzorg is er mede op gericht om de jeugdige weerbaar te maken tegen negatieve externe invloeden (vgl. *loverboy* problematiek).

Over de aanwezigheid van een situatie die een machtiging kan rechtvaardigen, moet bureau jeugdzorg of de raad voor de kinderbescherming een verklaring afleggen. Die verklaring behoeft de instemming van een gedragswetenschapper die de jeugdige recentelijk heeft onderzocht. Een machtiging kan slechts worden verleend op grond van een indicatiebesluit van bureau jeugdzorg dat strekt tot verblijf, niet zijnde bij een pleeggezin, en van een verklaring van bureau jeugdzorg dat de grond voor de machtiging zich voordoet. De kinderrechter kan evenwel een machtiging zonder indicatiebesluit verlenen ten aanzien van een onder toezicht gestelde of onder voogdij van het bureau staande jeugdige, indien de raad heeft verklaard dat voornoemde grond zich voordoet. De machtiging tot gedwongen jeugdzorg ten aanzien van een onder toezicht gestelde geldt tevens als een machtiging tot uithuisplaatsing als bedoeld in artikel 1: 261 BW (**artikel 29b Wjz**).

Indien een machtiging niet kan worden afgewacht, kan de kinderrechter een voorlopige machtiging geven (**artikel 29c Wjz**).

Het verzoek om een (voorlopige) machtiging wordt gedaan door bureau jeugdzorg. Betreft het een onder toezicht gestelde jeugdige of een jeugdige ten aanzien van wie de voogdij bij de stichting berust, kan het verzoek ook door de raad voor de kinderbescherming worden gedaan (**artikel 29d Wjz**).

Voordat de kinderrechter een beslissing neemt op een verzoek tot het verlenen van een (voorlopige) machtiging hoort hij de jeugdige, degene die het gezag over de jeugdige uitoefent en de pleegouder(s) – tenzij een persoon zich niet wil laten horen - alsmede het bureau jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming als deze de verzoeker is (**artikel 29f**). De beschikking tot het verlenen van de machtiging is uitvoerbaar bij voorraad. De kinderrechter bepaalt de duur van de machtiging op maximaal de termijn gedurende welke de jeugdige aanspraak heeft op het verblijf op grond van een indicatiebesluit (**artikel 29h**).

De **artikelen 29k tot en met 29n Wjz** geven voorschriften omtrent accommodaties en zorgaanbieders daarvan.

Een machtiging kan alleen worden ten uitvoer gelegd in een door de ministers aangewezen accommodatie van een zorgaanbieder die geschikt is voor verblijf van jeugdigen.<sup>37</sup> Indien het gaat om een jeugdige van 12 jaar of ouder die op grond van een strafrechtelijke veroordeling is opgenomen in een justitiële jeugdinrichting, kan de rechter uitdrukkelijk in zijn beschikking bepalen dat tenuitvoerlegging van de machtiging in afwijking van de hoofdregel niet plaatsvindt in een aangewezen accommodatie, maar geschiedt in een justitiële jeugdinrichting. Daarvoor is de instemming van de jeugdige vereist of, als deze onder 16 jaar is, de instemming van hem en degene die het gezag over hem heeft. Op de tenuitvoerlegging in een justitiële jeugdinrichting is de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen van toepassing (**artikel 29k Wjz**; zie hierna in hoofdstuk 4.3.2.1).

De **artikelen 29o tot en met 29t Wjz** voorzien in het nemen van maatregelen die de vrijheid van een jeugdige in gesloten jeugdzorg aantasten en de gevallen waarin deze kunnen worden toegepast.

Zo kan het hulpverleningsplan beperkingen van brief- en telefoonverkeer, andere communicatiemiddelen en bezoek bevatten of bepalen dat het bezoek slechts onder toezicht kan plaatsvinden (**artikel 29q Wjz**). Het hulpverleningsplan kan verder voorzien in een controlemaatregel ten aanzien van de jeugdige die onderzoek aan lichaam en kleding inhoudt (**artikel 29r Wjz**).

Aan de jeugdige kan – naast de mogelijkheden die het hulpverleningsplan biedt om de accommodatie te verlaten - verlof worden verleend indien zulks gelet op de reden waarom de jeugdige in de accommodatie moet verblijven, verantwoord is. Aan het verlof kunnen voorwaarden betreffende de zorg en het gedrag van de jeugdige worden verleend. In dat geval wordt het verlof slechts verleend als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de jeugdige de voorwaarden zal naleven. Het verlof wordt ingetrokken als voortzetting ervan gezien de problemen van de jeugdige niet langer verantwoord is. Intrekking kan plaatsvinden bij overtreding van de voorwaarden (**artikel 29v Wjz**).

De Wjz voorziet in een specifieke regeling inzake klachtrecht gesloten jeugdzorg (**artikelen 29w tot en met 29y Wjz juncto artikelen 55a tot en met 55d UWjz**). Tegen beslissingen tot daadwerkelijke toepassing van in het hulpverleningsplan opgenomen maatregelen tegen de wil van de jeugdige kan worden geklaagd bij de klachtencommissie, bedoeld in artikel 68 Wjz. Tegen een beslissing van de klachtencommissie staat hoger beroep open bij de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (**artikelen 29w en 29y**).

### **Plaatsing op grond van de Bopz**

Jeugdigen vanaf 12 jaar kunnen met een rechterlijke machtiging gedwongen worden opgenomen in een psychiatrische inrichting. Daarvoor geldt dat de

---

<sup>37</sup> Bij het besluit aanwijzing accommodaties gesloten jeugdzorg van 19 december 2007 is een aantal accommodaties aangewezen. Dat zijn privaatrechtelijke instellingen en twee rijksinstellingen.

jeugdige een geestesstoornis heeft, dat deze stoornis gevaar veroorzaakt en dat dit gevaar niet door tussenkomst van personen of instellingen buiten een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend. Voor de toepassing van dwangmaatregelen is vereist dat dwangbehandeling volstrekt noodzakelijk is om gevaar voor de patiënt of anderen binnen de inrichting, voortvloeiende uit de geestesstoornis, af te wenden. Betreft de Bopz-machtiging een onder toezicht gestelde jeugdige dan geldt die machtiging als een machtiging uithuisplaatsing als bedoeld in artikel 1:261 BW.

#### **4.2.2.2. Situatie in 1945**

##### ***Conclusie***

Het BW en het besluit van 19 juni 1922, Sb. 1922, 402 bevatten de relevante regelgeving.

De kinderrechter was de centrale figuur. Hij kon het onder toezicht gestelde kind voor ten hoogste 3 maanden doen opnemen in een door de hem aangewezen observatiehuis voor onderzoek naar zijn geestelijke en lichamelijke gesteldheid. Dat waren particuliere observatiehuizen en andere particuliere gestichten en inrichtingen, rijksobservatiehuizen en rijksopvoedingsgestichten en tuchtscholen. Voor aanwijzing van particuliere observatiehuizen, gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie nodig.

De kinderrechter kon een onder toezicht gesteld kind doen opnemen in een door hem aangewezen gesticht of inrichting dat bestemd of geschikt was voor kinderen die bijzondere tucht behoeven. Dat waren tuchtscholen, rijksopvoedingsgestichten en particuliere gestichten en inrichtingen. Voor aanwijzing van particuliere gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie vereist.

De gezinsvoogd vervulde een steunende en adviserende rol bij de ondertoezichtstelling.

Een voogdijinstelling aan wie de voogdij over een minderjarige was opgedragen, deed deze opnemen in een gezin of inrichting. Het bestuur van de voogdijinstelling informeerde de voogdijraad en de officier van justitie over de opnemings van minderjarigen in woningen en gestichten. De woningen en stichtingen werden ter beoordeling van de toestand van de daarin geplaatsten door de voogdijraad en de officier van justitie bezocht, wanneer zij zulks nodig of wenselijk achtten.

##### ***Beschrijving***

Het BW en het besluit van 19 juni 1922, Sb. 1922, 402 (besluit) bevatten de relevante regelgeving.

De kinderrechter kon op verzoek van een ouder, familieleden tot en met de vierde graad en de voogdijraad of op vordering van het OM een minderjarig kind (een persoon tot 21 jaar) voor een bepaalde tijd onder toezicht stellen, indien het zodanig opgroeide dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd (**artikel 373 BW**). De voogdijraad adviseerde de kinderrechter (**artikel 2 Besluit**).

De ondertoezichtstelling duurde ten hoogste 1 jaar, en kon telkens worden verlengd met ten hoogste 1 jaar. De kinderrechter kon de duur bekorten (**artikel 373i BW**).

De kinderrechter wees in zijn beschikking tot ondertoezichtstelling een gezinsvoogd aan die was belast met het toezicht op het kind en die zich daarbij moest gedragen naar de aanwijzingen van de kinderrechter (**artikel 373e BW**). Een gezinsvoogd was een particulier of een ambtenaar voor de kindwetten of een agent van de ambtenaren van de reclassering (**artikel 3 besluit**). Lichamen

op het terrein van de kindbescherming en reclassering konden aan de kinderrechter de voor gezinsvoogd geschikte personen opgeven (**artikel 4 Besluit**).

De gezinsvoogd moest zoveel mogelijk aanraking (contact) zoeken met het kind en het gezin waartoe het behoorde. Hij bevorderde alles wat tot het geestelijk welzijn van het kind kon strekken. Hij kon de ouders aanwijzingen geven (**artikel 373k BW**).

De gezinsvoogd rapporteerde aan de kinderrechter. Bij een geschil tussen de gezinsvoogd en de ouder over de opvoeding en de te nemen maatregelen besliste de kinderrechter (**artikel 373l BW**).

De kinderrechter kon het onder toezicht gestelde kind voor ten hoogste 3 maanden doen opnemen in een door de hem aangewezen observatiehuis voor onderzoek naar zijn geestelijke en lichamelijke gesteldheid (**artikel 373m BW**).

Dat waren particuliere observatiehuizen en andere particuliere gestichten en inrichtingen, rijksobservatiehuizen en rijksopvoedingsgestichten en tuchtscholen (**artikel 14 Besluit**). Voor aanwijzing van particuliere observatiehuizen, gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie nodig (**artikel 15 Besluit**).

De kinderrechter kon een onder toezicht gesteld kind doen opnemen in een door hem aangewezen gesticht of inrichting dat bestemd of geschikt was voor kinderen die bijzondere tucht behoeven (**artikel 373n BW**). Dat waren tuchtscholen, rijksopvoedingsgestichten en particuliere gestichten en inrichtingen (**artikel 16 Besluit**). Voor aanwijzing van particuliere gestichten en inrichtingen was de machtiging van de minister van Justitie vereist (**artikel 17 Besluit**).

De maximumduur voor opneming van kinderen tot 14 jaar was 6 maanden en voor kinderen daarboven 1 jaar (**artikel 373n BW**). De duur van de opneming kon telkens worden verlengd met ten hoogste 6 maanden. De kinderrechter kon de duur bekorten. De minister van Justitie (gehoord de kinderrechter) of de kinderrechter kon het kind uit het gesticht of de inrichting ontslaan (**artikel 373o BW**).

De rechtbank (waarvan de kinderrechter deel uitmaakte) kon een ouder die onmachtig of ongeschikt was om zijn verzorging- en opvoedingsplicht te vervullen, ontheffen van de ouderlijke macht. Ontzetting was mogelijk wegens misbruik, slecht levensgedrag, veroordeling wegens bepaalde misdrijven of tot een vrijheidsstraf van 2 jaar of meer, het niet meewerken met de gezinsvoogd of het niet opvolgen van zijn aanwijzingen, of wegens het teruggeven van een kind van anderen die onderhoud en opvoeding van dat kind op zich hadden genomen (**artikel 374a BW**).

Indien de overblijvende ouder niet het gezag uitoefende, voorzag de rechtbank (waaronder de kinderrechter) in de voogdij en de toeziende voogdij. Met de voogdij konden worden belast een persoon of een vereniging, stichting of instelling van weldadigheid wier statuten of reglementen duurzame verzorging van kinderen voorschreven (**artikelen 374c en 421 BW**).

Indien de minderjarige zich niet reeds bevond in de feitelijke macht van de persoon of de vereniging, stichting of instelling van weldadigheid die waren belast met de ouderlijke macht of de voogdij, of van de persoon of de voogdijraad aan wie de minderjarige tijdens de ontzettingsprocedure was toevertrouwd, werd diens afgifte bevolen aan degene die met het gezag was belast (**artikel 374e bis BW**).

De voogdij kon worden opgedragen aan een voogdijinstelling. Het bestuur van de voogdijinstelling aan wie de voogdij was opgedragen, informeerde de voogdijraad en de officier van justitie over de opneming van minderjarigen in woningen en gestichten. De woningen en stichtingen werden ter beoordeling van de toestand van de daarin geplaatsten door de voogdijraad en de officier van justitie bezocht, wanneer zij zulks nodig of wenselijk achtten (**artikelen 421 en 421a BW**).

### 4.2.2.3 Wijzigingen

#### **Conclusie**

Tot 1956 blijven de gronden voor opnemings in een inrichting of pleeggezin in het kader van de ondertoezichtstelling ongewijzigd (het kind behoeft bijzondere tucht). Vanaf 1956 vond opnemings plaats wanneer zulks in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk was. Toen werd ook bepaald dat voor plaatsing buiten het gezin, behoudens in de gevallen dat de ouders daartoe overgaan zonder bezwaar van de gezinsvoogd, de tussenkomst van de kinderrechter was vereist.

In het stelsel van de Wjvh stond jeugdhulpverlening centraal.

De kinderrechter kon, indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding noodzakelijk was, het onder toezicht gestelde kind doen opnemen in een op grond van de Wjvh voor bekostiging in aanmerking gebrachte voorziening of elders.

In het kader van de jeugdhulpverlening waren de voogdijinstellingen en de raden voor de kindbescherming plaatsende instanties. Ook de kinderrechter kon een kind plaatsen in een voorziening van hulpverlening of elders. De provincie kon uitvoerders van ambulante hulp en de Riagg's erkennen als plaatsende instantie. Erkende plaatsende instanties plaatsten jeugdigen in een pleeggezin of in (semi)residentiële voorzieningen. De Wjvh voorzorg in voorzieningen voor pleegzorg. Een plaatsende instantie deed onderzoek naar de problemen van de jeugdige en bepaalde welke soort hulpverlening het meest in aanmerking kwam. Zij zorgde voor de evaluatie van de hulpverlening en ging na of voortzetting van de hulp geboden was. De plaatsende instantie zorgde ervoor dat de hulpverlening die geschikt werd geacht, werd gerealiseerd.

In 1995 trad een belangrijke wijziging in de regeling van de ondertoezichtstelling in werking. De dubbelfunctie van de kinderrechter (verantwoordelijk voor de ondertoezichtstelling en belast met het toezicht op de uitvoering van deze maatregel) werd afgeschaft. Met het oog op verduidelijking van de rol van de kinderrechter en ter verzekering van diens onafhankelijkheid werd een scheiding tussen rechtspraak en uitvoering aangebracht. Zijn bevoegdheid tot ambtshalve uithuisplaatsing werd afgeschaft. Het initiatief hiervoor en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling werden in handen gesteld van de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter verleende de machtiging tot uithuisplaatsing in de regel op verzoek van een gezinsvoogdijinstelling. Voor plaatsing in een gesloten inrichting was een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Dat kon alleen wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige.

De raad voor de kindbescherming was belast met het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Sinds de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling in handen gesteld van het bureau jeugdzorg. In de regeling van de uithuisplaatsing wordt een koppeling gelegd met de Wjz. Het initiatief voor een uithuisplaatsing komt van het bureau jeugdzorg. De Wjz voorziet in (aanspraak op) gesloten jeugdzorg. Vanaf 1 januari 2010 worden jeugdigen met een civielrechtelijke en met een strafrechtelijke titel **niet** meer samen in een residentiële voorziening geplaatst.

#### **Beschrijving**

##### *Plaatsing in het kader van ondertoezichtstelling*

Bij de wet van 10 juli 1947, Stb. H 232, zijn de bepalingen omtrent het gezag over minderjarigen opnieuw geredigeerd (artikelen 353 tot en met 461e BW). Dat

gold ook voor de bepalingen inzake (plaatsing in het kader van) ondertoezichtstelling (artikelen 365 tot en met 373 BW).

Ter uitvoering van deze bepalingen is het **Besluit van 3 maart 1948, Stb. 88** tot stand gebracht.

De gronden voor ondertoezichtstelling zijn ongewijzigd gebleven. De kinderrechter kon hangende het onderzoek het kind voorlopig onder toezicht stellen (**artikelen 365 en 368 BW**). De duur van de ondertoezichtstelling was maximaal 1 jaar, met de mogelijkheid van telkens verlenging tot maximaal 1 jaar (**artikel 369 BW**). De gezinsvoogd zocht zo veel mogelijk persoonlijk contact met het kind en zijn gezin. Hij bevorderde het geestelijk, lichamenlijk en toekomstig stoffelijk welzijn van het kind. Hij adviseerde en stimuleerde de ouders bij de opvoeding en verzorging. De ouders dienden zich te gedragen naar de aanwijzingen van de gezinsvoogd (**artikelen 370 en 371 BW**). De kinderrechter kon de termijn van 3 maanden voor opneming in een observatiehuis voor ten hoogste 3 maanden verlengen, indien het belang van het kind zulks gebiedend noodzakelijk maakte (**artikel 372a BW**). De duur van opneming van een kind dat bijzondere tucht behoefde, in een daartoe aangewezen inrichting van ten hoogste 6 maanden (kind tot 14 jaar) of 1 jaar (kind vanaf 14 jaar) kon eenmaal met ten hoogste 6 maanden worden verlengd (**artikel 372b BW**).

De voogdijraad stelde voorafgaand aan de beslissing omtrent de ondertoezichtstelling een onderzoek in (**artikel 1 Besluit**). Voor een benoeming tot gezinsvoogd kwamen in aanmerking particulieren en ambtenaren van de kinderwetten. Lichamen op het gebied der kinderbescherming of opdergelijk gebied werkzaam (zoals Pro Juventute, Vereniging voor gezinsvoogden) konden de kinderrechter personen opgeven (leden van die lichamen of anderen) die bereid waren een taak als gezinsvoogd te aanvaarden en daarvoor naar hun oordeel aanmerking kwamen. De kinderrechter wees een persoon niet aan dan nadat hij zich had overtuigd van de bereidheid een aanwijzing te aanvaarden. De aanwijzing geschiedde zo veel mogelijk in overleg met de ouders of de voogd. De kinderrechter hield in het bijzonder rekening met de godsdienstige gezindheid van het kind en zijn gezin. Hij wees bij voorkeur een persoon aan in de buurt van het verblijf van het kind. Een ambtenaar voor de kinderwetten werd alleen aangewezen als een particulier niet in aanmerking kwam. Een gezinsvoogd trachtte een op vertrouwen gebaseerde band te leggen met kind en gezin, en streefde naar een goede verstandhouding met degenen die het gezag uitoefenden. De gezinsvoogd rapporteerde regelmatig aan de kinderrechter over zijn bevindingen en meldde strafbare feiten en bijzondere voorvallen terstond. Hij volgde de wenken en aanwijzingen van de kinderrechter getrouwelijk op. Gezinsvoogden informeerden elkaar voor zover nodig.

De kinderrechter kon bevelen dat het kind voor hem werd geleid en kon zich naar de plaats begeven waar het zich bevond, zo veel hij nodig achtte (**artikelen 2 tot en met 11 Besluit**).

Opneming ter observatie geschiedde in particuliere observatiehuizen, andere particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden tot opneming van minderjarigen, rijksobservatiehuizen, en rijksopvoedingsgestichten en tuchtscholen overeenkomstig door de minister te stellen regels. Opneming ter fine van bijzondere tucht geschiedde in tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten overeenkomstig door de minister te stellen regels, en in particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden tot opneming van minderjarigen. Particuliere inrichtingen konden slechts worden aangewezen na machtiging van de minister (**artikelen 16 tot en met 18 Besluit**).

Met ingang van **15 april 1955** is de raad voor de kinderbescherming in de plaats gekomen van de voogdijraad (als een van de verzoekers voor ondertoezichtstelling).

Op **1 juli 1956** is de wet van 20 juli 1955, Stb. 323 met enige wijzigingen van de regeling van de ondertoezichtstelling in werking getreden.

Aan artikel 371 BW is toegevoegd dat plaatsing van een kind buiten het gezin, behoudens in de gevallen dat de ouders daartoe zonder bezwaar van de gezinsvoogd overgaan, uitsluitend kon geschieden door de kinderrechter op de voet van de artikelen 372a en 372b BW.

**Artikel 372b** inzake opneming in een inrichting of elders werd ook gewijzigd. De kinderrechter kon, indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk was (dit criterium kwam in de plaats van het criterium *indien het kind bijzondere tucht behoeft*), het kind doen opnemen in een bij amvb aan te wijzen inrichting of elders dan in een inrichting. Bij opneming elders kon bij voorbeeld worden gedacht aan een pleeggezin, kosthuis of grootouders. Bij de keuze lette de kinderrechter op de wensen van degene die het gezag over het kind uitoefenden en op de godsdienstige gezindheid van het kind en zijn gezin.

De duur van de opneming was maximaal 1 jaar. De kinderrechter kon deze termijn tot maximaal 1 jaar verlengen. Verdere verlenging, telkens met ten hoogste 1 jaar, was mogelijk, wanneer het kind 18 jaar of ouder was, wanneer het kind 13 jaar of ouder was, indien verlenging bepaaldelijk terwille van de voortzetting van zijn opleiding noodzakelijk was, of wanneer verlenging bepaaldelijk ter wille van voortzetting van een aangevangen behandeling van medische aard noodzakelijk was. De termijn voor opneming van een kind jonger dan 14 jaar in een tuchtschool was ten hoogste 6 maanden.

Het uitvoeringsbesluit van 1948 is bij deze gelegenheid gewijzigd.

Instellingen voor gezinsvoogdij konden aan de raad voor de kinderbescherming en kinderrechter een persoon opgeven die voor de taak van gezinsvoogd in aanmerking kwam. Voor een benoeming tot gezinsvoogd kwamen in aanmerking:

(a) leden van instellingen van gezinsvoogdij, (b) personen in dienst van instellingen van gezinsvoogdij en (c) overige particuliere personen. Benoeming van een persoon als bedoeld onder a en c geschiedde niet dan nadat de kinderrechter zich overtuigd had van de bereidheid tot aanvaarding van de benoeming. Een persoon als bedoeld onder b werd niet benoemd, als de betrokken instelling bezwaar had. Zo'n persoon werd slechts benoemd, als een persoon als bedoeld onder a niet in aanmerking kwam. De gezinsvoogd trachtte een op vertrouwen gegronde band met het kind en zijn gezin te leggen, en streefde zo veel mogelijk naar een goede verstandhouding met degenen die gezag over het kind hadden. De kinderrechter kon bevelen dat het kind voor hem werd gebracht; hij kon zich begeven naar de plaats waar het kind zich bevond, zo vaak als hij dat nodig achtte (**artikelen 3 tot en met 7, 9 en 12 besluit**).

De kinderrechter kon het kind ter observatie doen opnemen in een door de minister goedgekeurd observatiehuis dat bereid was de minderjarige op te nemen en in een rijksobservatiehuis. Hij kon het kind voorts doen opnemen in de volgende inrichtingen: (a) door de minister goedgekeurde particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden de minderjarige op nemen, (b) tuchtscholen, rijksinrichtingen voor opvoeding en rijksinrichtingen voor buitengewone behandeling volgens door de minister te stellen regels, (c) kampen en internaten voor sociale jeugdzorg, onder beheer en onder toezicht van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, (d) overige particuliere inrichtingen die bereid waren gevonden de minderjarige op nemen, mits, bij gehele of gedeeltelijke financiering ten laste van de staat, met machtiging van de minister (**artikelen 16 en 17 besluit**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Beginselenwet voor de kinderbescherming werd de termijn van verlenging van opneming ter observatie verkort tot 2 maanden (**artikel 372a BW**). De algemene termijn voor opneming in een tuchtschool was maximaal 6 maanden (**artikel 372b BW**).

Op **1 januari 1970** is Boek I nieuw BW in werking getreden. De bepalingen in boek I hebben een nieuwe nummering gekregen. De regeling van plaatsing in het kader van ondertoezichtstelling werd neergelegd in de artikelen 262 tot en met 265 BW.

Tevens op **1 januari 1970** is het **Uitvoeringsbesluit ondertoezichtstelling** van 26 november 1969, Stb. 1969, 527 in werking getreden en is het hiervoor genoemde besluit van 1948, Stb. 88 ingetrokken. Het nieuwe besluit vertoonde grote overeenkomst met het oude besluit.

Bij inwerkingtreding op **1 januari 1988** van de wet van 1 juli 1987, Stb. 333, is de mogelijkheid tot verdere verlenging van de duur van de opnemings van jeugdigen uitgebreid tot jeugdigen van 16 jaar en ouder (i.p.v. 18 jaar).

Sinds de inwerkingtreding van de Wjvh op **1 juli 1989** kon kinderrechter het kind tot onderzoek van zijn geestelijke of lichamelijke gesteldheid voor ten hoogste 3 maanden doen opnemen in een op grond van de Wjvh bekostigde voorziening (observatiehuis, een tehuis voor onderzoek naar de persoonlijkheid van jeugdigen teneinde te bezien welke hulpverlening de meest aangewezen moest worden geacht, alsmede voor het bieden van verzorging voor dag en nacht). Hij kon deze termijn eenmaal voor ten hoogste twee maanden verlengen (**artikel 262 BW**). Indien dit in het belang van de verzorging en opvoeding noodzakelijk was, kon de kinderrechter het kind doen opnemen in een op grond van de Wjvh voor bekostiging in aanmerking gebrachte voorziening of elders. De kinderrechter kon volstaan met het aanwijzen van de categorie van voorzieningen waarin de opnemings zou geschieden. De duur van de opnemings was 1 jaar met de mogelijkheid tot verlenging tot maximaal 2 jaar en kon te allen tijde worden bekort. Verdere verlenging was, telkens met ten hoogste 1 jaar, slechts mogelijk, wanneer het kind 16 of ouder was, wanneer het kind 13 jaar of ouder was en de verlenging nodig was ter wille van de voortzetting van een aangevangen opleiding, of indien verlenging nodig was ter wille van de voortzetting van een aangevangen behandeling van medische aard. De minister kon, gehoord de kinderrechter, opnemings in een voorziening voor crisisopvang, observatietehuis, tehuis voor opvoeding en verzorging, tehuis voor buitengewone behandeling of tuchtschool beëindigen, wanneer hij dit in verband met een juiste verdeling van in die tehuizen beschikbare plaatsruimte noodzakelijk oordeelde (**artikel 263 BW**).

In het stelsel van de Wjvh en in het kader van de jeugdhulpverlening waren de voogdijinstellingen en de raden voor de kinderbescherming plaatsende instanties. Ook de kinderrechter kon een kind plaatsen in een voorziening van hulpverlening of elders. De provincie kon uitvoerders van ambulante hulp en de Riagg's erkennen als plaatsende instantie (**artikel 27 Wjvh**). Erkende plaatsende instanties plaatsten jeugdigen in een pleeggezin of in (semi-)residentiële voorzieningen. De Wjvh voorzag in voorzieningen voor pleegzorg. Erkende plaatsende instanties waren tevens voorzieningen van pleegzorg. Een plaatsende instantie deed onderzoek naar de problemen van de jeugdige en bepaalde welke soort hulpverlening het meest in aanmerking kwam. Zij zorgde voor de evaluatie van de hulpverlening en ging na of voortzetting van de hulp geboden was. De jeugdige en degenen die het gezag over hem of haar hadden, werden bij de plaatsing betrokken (**artikel 29 Wjvh**). De plaatsende instantie zorgde ervoor dat de hulpverlening die geschikt werd geacht, werd gerealiseerd. Een uitvoerder van een voorziening van pleegzorg of van een voorziening voor (semi)residentiële voorziening verleende op verzoek van de plaatsende instantie aan een jeugdige ten aanzien van wie een maatregel van justitiële jeugdbescherming was getroffen die tot plaatsing strekte of haar noodzakelijk maakte, de desbetreffende hulp, tenzij er geen plaats was. In dat geval deed de plaatsende instantie daarvan melding aan de minister van Justitie. Plaatsing in een residentiële voorziening zonder maatregel van justitiële kinderbescherming



was pas mogelijk, als er geen hiervoor genoemde melding van plaatsgebrek was gedaan (**artikel 24 Wjvh**).

Indien een plaatsende instantie niet voldeed aan het bij of krachtens de wet bepaalde, kon de erkenning worden ingetrokken (**artikel 34 Wjvh**).

Met ingang van **1 november 1995** zijn belangrijke wijzigingen in de regeling van de ondertoezichtstelling in werking getreden (wet van 26 april 1995, Sb. 1995, 256). De regeling werd opnieuw vastgesteld. De wetswijziging strekte tot verduidelijking en verbetering van de rechtswaarborgen voor het kind en diens ouders. De dubbelfunctie van de kinderrechter (verantwoordelijk voor de ondertoezichtstelling en belast met het toezicht op de uitvoering van deze maatregel) werd afgeschaft. Met het oog op verduidelijking van de rol van de rechter en ter verzekering van diens onafhankelijkheid werd een scheiding tussen rechtspraak en uitvoering aangebracht.

Het begrip *doen opnemen* werd vervangen door *uit huis plaatsen*. De uithuisplaatsing was geregeld in de artikelen 261 tot en met 265 BW.

De bevoegdheid van de kinderrechter tot ambtshalve uithuisplaatsing werd afgeschaft. Het initiatief hiervoor en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling werden in handen gesteld van de gezinsvoogdijinstelling. De kinderrechter verleende de machtiging tot uithuisplaatsing op verzoek van een gezinsvoogdijinstelling (of van de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie). Bij het verzoek tot uithuisplaatsing werd vermeld voor welke voorziening, soort voorziening of andere verblijfplaats de machtiging werd gevraagd. Voor plaatsing in een gesloten inrichting was een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Dat kon alleen wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. De minister van Justitie wees aan welke inrichtingen als gesloten werden aangemerkt (**artikel 261 BW**). De speciale plaatsing ter observatie kwam te vervallen. De maximale duur van de uithuisplaatsing van 2 jaar kwam te vervallen, omdat na verstrijken hiervan enerzijds onvoldoende gronden waren voor een ontheffing of ontzetting van het ouderlijk gezag en anderzijds voortzetting van gedwongen uithuisplaatsing nodig was ter bescherming van het kind (**artikel 262 BW**).

De raad voor de kindbescherming was belast met het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Sinds de inwerkingtreding van de Wjz op **1 januari 2005** is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling in handen gesteld van het bureau jeugdzorg. In de regeling van de uithuisplaatsing wordt een koppeling gelegd met de Wjz. Het initiatief voor een uithuisplaatsing komt van het bureau jeugdzorg. Voor plaatsing in het kader van de jeugdzorg ingevolge de Wjz wordt verder verwezen naar par. 4.2.2.1.

Met ingang van **1 januari 2008** wordt voorzien in (aanspraak op) gesloten jeugdzorg (wet van 20 december 2007, Sb. 2007, 578). De inhoud van deze wet is weergegeven in par. 4.2.2.1. De wet voorziet in een overgangsfase tot 1 januari 2010. Vanaf die datum worden jeugdigen met een civielrechtelijke en met een strafrechtelijke titel niet meer samen in een residentiële voorziening geplaatst (afgezien van de uitzonderingsmogelijkheid in artikel 29k, tweede lid, Wjz).

Artikel 261, vijfde lid, wordt gewijzigd. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting is mogelijk met een uitdrukkelijk machtiging van de kinderrechter, wanneer zulks vereist was wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. Voortaan geschiedt plaatsing in een justitiële jeugdinrichting in het kader van plaatsing in gesloten jeugdzorg. Voor opnemings- en verblijfsplaatsing in een accommodatie van gesloten jeugdzorg gelden de machtigingen in de Wjz. Die gelden als een machtiging tot uithuisplaatsing ingevolge artikel 261, eerste lid, BW.

De gehele Wjz is ook van toepassing op de gesloten jeugdzorg. Dat betekent onder meer dat de voor gesloten jeugdzorg gesubsidieerde zorgaanbieders een acceptatieplicht hebben en dat de door hen aangeboden zorg moet voldoen aan de kwaliteitseis dat verantwoorde zorg moet worden geboden. Dat betekent dat de accommodatie bouwkundig is afgestemd op de (moeilijke) doelgroep van jeugdigen en dat voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig is. Daarop wordt permanent toezicht uitgeoefend.

Gesloten jeugdzorg omvat gedwongen opnemings, gesloten verblijf en de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Plaatsing in gesloten jeugdzorg wordt ook mogelijk buiten het kader van een ondertoezichtstelling. Ook jong volwassenen van 18 tot en met 20 jaar komen voor plaatsing in aanmerking. Groot voordeel is dat jeugdigen die in het kader van een ondertoezichtstelling gedwongen jeugdzorg ontvangen, die zorg kunnen blijven ontvangen na het bereiken van de meerderjarige leeftijd en na het eind van de ondertoezichtstelling.

De regeling voorziet ook in het nemen van maatregelen die de vrijheid van de jeugdige aantasten. De regeling kent geen rechten toe aan de jeugdige maar volstaat ermee te bepalen in welke gevallen welke inbreuken op aan iedere burger toekomende rechten mogen worden gemaakt. Aantasting van deze rechten is slechts mogelijk, voor zover dit voor de behandeling en opvoeding van de jeugdige noodzakelijk is, om de veiligheid binnen de voorziening te verzekeren.

In de m.v.t. bij dit wetsvoorstel wordt uitgelegd waarom behoefte bestaat aan jeugdzorg in een gesloten setting.

Alhoewel de scheidslijn tussen strafrechtelijk geplaatste jeugdigen en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen vaak dun is, wordt het samenplaatsen van de civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten naar huidige maatschappelijke opvattingen als ongewenst beschouwd. Dit, hoewel het gaat om jeugdigen van wie noch problematiek, noch de oplossingen daarvoor wezenlijk verschillen van die van jeugdigen die op strafrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen worden geplaatst. Zo gaf onderzoek van Verwey-Jonker (2004) aan dat jongeren en ouders, maar ook groepsleiders het niet eerlijk vonden dat jeugdigen op strafrechtelijke en civielrechtelijke titel bij elkaar worden geplaatst. De justitiële jeugdinrichtingen werden als gevangnissen ervaren.

Wij verbinden hieraan de conclusie dat jeugdigen, waarbij op moment van plaatsing geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling die leidt tot plaatsing in een justitiële jeugdinrichting, niet onder een strafregime horen te vallen, maar in een zorgvoorziening thuis horen.<sup>38</sup>

### *Voortzetting uithuisplaatsing in het kader van ontheffing ouderlijk gezag*

Bij wet van 10 juli 1947, H 232 zijn ook de regels voor ontheffing en ontzetting opnieuw uitgeschreven. Ontheffing kon niet worden uitgesproken, indien de ouder zich daartegen verzette. Die regel leed onder meer uitzondering, indien na een ondertoezichtstelling van ten minste 6 maanden bleek dat de maatregel – door de ongeschiktheid of onmacht van de ouder om zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen – onvoldoende was om het kind voor zedelijke of lichamelijke ondergang te behoeden (**artikel 374b BW**).

Bij wet van 20 juli 1955, Stb. 323, is aan artikel 374b BW toegevoegd dat ouderlijke instemming met de ontheffing ook niet vereist was als na een opnemings in het kader van de ondertoezichtstelling gegronde vrees bestond dat deze maatregel onvoldoende was.

### *Uithuisplaatsing in kader van de uitoefening van de voogdij*

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, pp. 1 en 2.

Sinds de inwerkingtreding **op 1 september 1948** van de herziening van het kinderrecht in boek I BW is de regeling van de voogdij door een rechtspersoon neergelegd in de artikelen 396 tot en met 400 BW.

De rechter kon – op verzoek en na een bereidverklaring – de voogdij opdragen aan een rechtspersoon of instelling van weldadigheid wier statuten of reglementen duurzame verzorging van minderjarigen voorschreven en die zich blijkens een schriftelijke door de regering aanvaarde verklaring van het bestuur onderwierpen aan door het rijk gestelde voorwaarden (verklaring van onderwerping). De rechter die de voogdij aan een rechtspersoon opdroeg, lette op de godsdienstige gezindheid van de minderjarige en zijn gezin. De uitoefening van de voogdij geschiedde door het bestuur of een door het bestuur gemachtigd bestuurslid. De rechtspersoon die de hem toevertrouwde minderjarigen in woningen of gestichten deed opnemen, hield de voogdijraad op de hoogte van de plaatsen waar de minderjarigen verbleven. De toezienend voogd werd op zijn verzoek gelegenheid gegeven de minderjarige eens per maand te bezoeken (**artikelen 396, 397 en 399 BW**).

Ter uitvoering van artikel 396 BW is het besluit van 31 oktober 1950, Stb. K 468, tot stand gekomen.

De voogdijinstelling die verklaarde zich te onderwerpen aan van rijkswege gestelde voorwaarden, legde zijn statuten over en deelde mee tot welke categorie en tot welk aantal minderjarigen de verklaring zich uitstreckte. De instelling behoorde zodanig te zijn toegerust dat een doeltreffende taakuitoefening was verzekerd. De instelling hield aantekening bij omtrent iedere verpleegde. Zij gaf de minister alle verlangde inlichtingen en bracht jaarlijks een verslag uit. De verpleging moest zodanig zijn dat iedere verpleegde hetzij in een inrichting, hetzij in een gezin, de zorg genoot die hij in verband met zijn aard en aanleg behoefde. Volgens ministeriële regels werd door of vanwege de instelling regelmatig toezicht uitgeoefend op de verpleegden en de aan hen bestede zorg. De door de minister aangewezen ambtenaren, het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijkstucht- en opvoedingswezen en de voogdijraad hadden te allen tijde toegang tot de inrichtingen en de gezinnen waaraan verpleegden waren toevertrouwd. Intrekking van de aanvaarding van de verklaring op grond van niet naleving der voorwaarden vond in de regel niet plaats, zonder dat eerst de instelling in de gelegenheid was gesteld om alsnog aan de voorwaarden te voldoen (**artikelen 1 tot en met 10 Besluit**).

Bij verpleging in een inrichting werd gelijktijdig met de verklaring van onderwerping onder meer overgelegd een opgave van de leeftijdsgrens, geslacht, categorie, en aantal in de inrichting te verplegen en verpleegde minderjarigen, van de wijze waarop de geneeskundige verzorging was geregeld en het daarop uit te oefenen toezicht, van de wijze van nachtelijke afzondering of de inrichting van de nachtelijke slaapzalen en de wijze waarop 's nachts toezicht werd uitgeoefend, en van het personeel. De inrichtingen moesten geschikt zijn voor de lichamelijke en geestelijke verpleging van de daarin gehuisveste minderjarigen. Voor een behoorlijke geestelijke en lichamelijke ontwikkeling werd zorggedragen. De minderjarigen werden onderworpen aan geregeld geneeskundig onderzoek. Onderbrenging van minderjarigen van verschillend geslacht in dezelfde inrichting – tenzij in geheel van elkaar gescheiden afdelingen - geschiedde slechts na toestemming van de minister. Dit gold niet voor (afdelingen van) inrichtingen waar uitsluitend kinderen van onder 8 jaar verbleven. Verpleegden die blijkens hun aard en aanleg kennelijk een bijzondere behandeling behoefden, behoorden in een voor hen geschikte inrichting of afdeling te worden ondergebracht. Het aan de inrichting verbonden personeel moest van goed zedelijk gedrag, voldoende bekwaam zijn en een goede gezondheid hebben (**artikelen 11, 13, 14, 16 tot en met 18 en 20 Besluit**).

De minister was bevoegd te bepalen dat een pleeggezin voor de toepassing van dit besluit als een inrichting moest worden beschouwd. De verpleging in gezinnen moest worden geregeld bij schriftelijke overeenkomst. Daarin werden enige van

de hiervoor genoemde eisen opgenomen. De woningen moesten voldoen aan eisen die de geestelijke en lichamelijke gezondheid van de te huisvesten personen zoveel mogelijk waarborgden. Pleegouders en gezinsleden moesten van goed zedelijk gedrag zijn. De pleegouders behoorden in staat te zijn om, gelet op de aard en aanleg van de verpleegde, aan deze een behoorlijke opvoeding en verzorging te geven. De pleegouders en gezinsleden moesten zich zo nodig onderwerpen aan een geneeskundig onderzoek (**artikelen 26 tot en met 29 Besluit**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Beginselenwet voor de kindbescherming op 1 juli 1965 kon de rechter – mits op haar verzoek of na bereidverklaring - de voogdij opdragen aan een voogdijinstelling die aan daartoe bij de Beginselenwet gestelde eisen voldeed (**artikel 396, eerste lid, BW**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van Boek I nieuw BW op 1 januari 1970 zijn de bepalingen inzake de voogdij van een rechtspersoon vernummerd tot de artikelen 302 tot en met 306.

Met de inwerkingtreding van de Wjvh kon de rechter de voogdij opdragen aan een voogdijinstelling die door de minister van Justitie op grond van de Wjvh werd gesubsidieerd.

Met de inwerkingtreding van de Wjz wordt de voogdij opgedragen aan de stichtingen die een bureau jeugdzorg in stand houden.

#### **4.2.2.4. Toekomst**

Bij de Eerste Kamer is aanhangig een omvangrijk wetsvoorstel dat beoogt een aantal knelpunten in de kindbeschermingswetgeving weg te nemen (Kamerstukken I 2010/11, 32 015 A). Het wetsvoorstel beoogt te passen in het streven van de overheid om een effectieve en efficiënte jeugdbescherming te verwezenlijken. Daarvoor is een goede samenwerking tussen bureaus jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming en de kinderrechter vereist.

De voorgestelde wetgeving verhoogt de rechtsbescherming van degenen die door een kindbeschermingsmaatregel (kunnen) worden getroffen. Het belang van het kind staat voorop.

Het gaat het bestek van dit overzicht te buiten om uitgebreid op deze nieuwe wetgeving in te gaan. Hierna volgt een beknopte weergave van enige voorgestelde wijzigingen.

Er wordt een nieuwe maatregel van *opgroeiondersteuning* geïntroduceerd, die lichter is dan de ondertoezichtstelling. De kinderrechter kan deze nieuwe maatregel opleggen, indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of zijn ouders die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. De kinderrechter vermeldt in zijn beschikking waarop de maatregel is gericht en draagt bureau jeugdzorg op de ouder(s) en de minderjarige ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de maatregel. Indien bureau jeugdzorg van oordeel is dat de ouders of de minderjarige de maatregel niet of onvoldoende aanvaarden, doet het hiervan terstond melding aan de raad voor de kindbescherming (**artikel 253z BW**).

De regeling van de *ondertoezichtstelling* is opnieuw uitgeschreven. De kinderrechter kan de minderjarige onder toezicht stellen van een stichting (bureau jeugdzorg), indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en (a) de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt

geaccepteerd, en (b) de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen (**artikel 1:255, eerste lid, BW**). Aan de onder (b) genoemde grond is niet voldaan, als duidelijk is dat ouders nooit in staat zullen zijn om duurzaam de verantwoordelijkheid voor de opvoeding te dragen. Dan ligt een gezagsbeëindigende maatregel in de rede (zie hierna). De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of het openbaar ministerie. Als de raad geen verzoek doet, kan de (pleeg)ouder het verzoek doen (**artikel 1:255, tweede lid, BW**). De kinderrechter noemt in zijn beslissing uitdrukkelijk de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige en de daarop afgestemde duur van de ondertoezichtstelling (**artikel 1:255, vijfde lid, BW**). De duur is dus gekoppeld aan de concrete bedreigingen.

**Artikel 262** regelt de taak van het bureau jeugdzorg bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De bepaling komt in grote lijnen overeen met het huidige artikel 257. Het bureau jeugdzorg houdt toezicht op de minderjarige en zorgt ervoor dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder(s) hulp en steun worden geboden opdat de concrete bedreigingen in diens ontwikkeling worden weggenomen. De inspanningen zijn erop gericht de ouder(s) zoveel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen te laten dragen.

Wat betreft *uithuisplaatsing* van een onder toezicht gestelde minderjarige kan het volgende worden opgemerkt.

Voor plaatsing van een minderjarige gedurende dag en nacht buiten het gezin zal voortaan steeds een machtiging tot uithuisplaatsing van de kinderrechter zijn vereist (**artikel 1: 265a BW**). Vrijwillige uithuisplaatsing voor dag en nacht door de ouders is dus niet meer mogelijk.

De kinderrechter kan op verzoek bij een uithuisplaatsing bepalen dat het gezag gedeeltelijk wordt uitgeoefend door het bureau jeugdzorg dat toezicht heeft, voor zover noodzakelijk in verband met de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Dit kan onder meer met betrekking tot de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling of het geven van toestemming voor een medische behandeling (**artikel 1:265e BW**). Ook kan de kinderrechter op ad hoc basis toestemming geven voor een medische behandeling van een minderjarige jonger dan 12 jaar die nodig is om ernstig gevaar voor diens gezondheid af te wenden, indien de ouder daarvoor geen toestemming geeft. Dat kan ook voor een behandeling van een minderjarige van 12 jaar of ouder die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen (**artikel 1:265h BW**).

Voor wijziging van het verblijf van de minderjarige door bureau jeugdzorg is de toestemming van de pleegouder die de minderjarige ten minste een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, nodig, en bij gebreke daarvan de vervangende toestemming van de kinderrechter (**artikel 1: 265i BW**).

De plicht van bureau jeugdzorg om over de concrete uitvoering van de ondertoezichtstelling verantwoording af te leggen aan de raad voor de kinderbescherming is gehandhaafd. Een verzoek tot verlenging van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing die twee jaar of langer heeft geduurd, gaat vergezeld van een advies van de raad voor de kinderbescherming (**artikel 1: 265j BW**).

De maatregelen van ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht vervallen en worden vervangen door één maatregel: beëindiging van het gezag van de ouder. De rechtbank kan dit gezag beëindigen, indien (a) een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de ouder niet in staat is de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten

termijn, of (b) de ouder het gezag misbruikt (**artikel 1:266 BW**). De instemming van de ouder met de beëindiging is niet langer vereiste. Aan beëindiging van het ouderlijk gezag behoeft geen ondertoezichtstelling vooraf te zijn gegaan.

De raad voor de kindbescherming houdt toezicht op de voogdij door het bureau jeugdzorg. Het bureau zendt de raad jaarlijks een op de cliënt afgestemde plan op basis waarvan het de voogdij uitoefent, met gegevens over het verloop van de voogdij. Bij een geschil tussen bureau en raad kan de tussenkomst van de kinderrechter worden gevraagd. Hij beproeft een vergelijk tussen beide. Lukt dat niet, dan neemt hij een beslissing die hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt (**artikel 1:305 BW**).

De rechtbank kan de voogdij van bureau jeugdzorg beëindigen, indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en (a) het bureau zijn taken op een niet verantwoorde wijze uitoefent als bedoeld in artikel 13, vierde lid, Wjz (zie hierna onder par. 4.2.3.) of (b) het nalaat de raad voor de kindbescherming jaarlijks te rapporteren over de voogdij (**artikel 1:328 BW**).

### **4.2.3. Kwaliteit en de verantwoordelijkheid daarvoor**

#### **4.2.3.1. Geldend recht**

##### ***Conclusie***

De onafhankelijke rechter is verantwoordelijk voor het afgeven van een machtiging tot gedwongen plaatsing.

De ministers van VWS en van VenJ dragen eindverantwoordelijkheid voor het plaatsingsbeleid en voor de gang van zaken in de inrichtingen.

De Wjz kent een stelsel van kwaliteitsborging voor een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering van de jeugdzorg.

In de jeugdzorg staan de bureaus jeugdzorg centraal. Provincies houden toezicht op de stichtingen die de bureaus jeugdzorg in stand houden.

Instellingen zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting.

*Particuliere instellingen* behoeven ministeriële goedkeuring. Zij sturen de onder hun beheer vallende inrichtingen aan. Het bestuur van de instelling is algemeen verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting. De directeur van de inrichting heeft de dagelijkse verantwoordelijkheid.

De minister van Justitie heeft het opperheer over de *rijksinrichtingen*. De directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in de rijksinrichtingen.

Personeel in inrichtingen wordt getoetst op geschiktheid. In de praktijk is een verklaring omtrent het gedrag vereist. Er bestaat (nog) geen wettelijke verplichting daartoe. Er is regelgeving die voorziet in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

Ook pleeggezinsleden worden gescreend. Zo dienen een pleegouder en de tot het pleeggezin behorende personen die 12 jaar of ouder zijn, te beschikken over een verklaring van geen bezwaar van de raad voor de kindbescherming. Aan het afgeven van zo'n verklaring ligt een zwaardere toetsing ten grondslag dan aan het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag.

Er bestaan klachtprocedures en vertrouwenspersonen die een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van behandeling en bejegening van in de inrichtingen opgenomen jeugdigen.

## **Beschrijving**

### *Stichting die bureau jeugdzorg in stand houdt*

Op een stichting zijn de bepalingen inzake rechtspersonen van boek 2 BW van toepassing: de algemene bepalingen in titel 1 en de specifieke bepalingen inzake stichtingen in titel 6.

Het bestuur is belast met het besturen van de stichting (**artikel 2:291 BW**).

Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van de hem opgedragen taak (**artikel 2:9 BW**).

De leiding van het bureau jeugdzorg is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Indien de leiding van het bureau tevens het bestuur van de stichting vormt, is er een raad van toezicht die toezicht houdt op het bestuur en de algemene gang van zaken binnen de stichting. De raad van toezicht kan de leden van het bestuur benoemen, schorsen en ontslaan. Gedeputeerde staten kunnen, indien de uitvoering van taken als gevolg van wanbeleid van bestuur of raad van toezicht in gevaar komt, bestuursleden of leden van de raad van toezicht schorsen of ontslaan (**artikel 4 Wjz**).

**Artikel 13 Wjz** voorziet in de borging van kwaliteit binnen het bureau jeugdzorg. De stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt, draagt zorg voor een verantwoorde uitvoering door het bureau van de opgedragen taken. Een verantwoorde uitvoering houdt in ieder geval een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering in. Tot een verantwoorde uitvoering van taken op het terrein van voogdij, ondertoezichtstelling, reclassering en de begeleiding van en het toezicht houden op jeugdigen die deelnemen aan een scholings- of trainingsprogramma, behoort in ieder geval dat die taken worden uitgevoerd op basis van een plan dat is toegesneden op de behoeften van de cliënt, en dat vóór vaststelling met hem is besproken. De stichting organiseert de uitvoering van haar taken op zodanige wijze en voorziet het bureau jeugdzorg daartoe zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel of materieel, en draagt zorg voor zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot een verantwoorde uitoefenen van taken. Gedeputeerde staten kunnen de stichting een aanwijzing geven, indien zij van oordeel zijn dat de stichting de Wjz en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels niet, in onvoldoende mate of op onjuiste wijze naleeft (**artikel 16, eerste lid, Wjz**). Indien het nemen van maatregelen in verband met gevaar voor een ernstige aantasting van de belangen van de cliënten redelijkerwijs geen uitstel kan lijden, kan een ambtenaar van de inspectie jeugdzorg een bevel geven. De stichting is verplicht aan een aanwijzing of bevel te voldoen. De beide ministers kunnen gedeputeerde staten aanwijzingen geven omtrent de uitoefening van hun aanwijzing gevende bevoegdheid.

### *Raad voor de kinderbescherming*

De raad is een organisatie van het Ministerie van VenJ. Het ministerie oefent het interne toezicht uit op de raad. De raad staat onder leiding van zijn algemeen directeur en twee directeuren. Medewerkers van de raad zijn ambtenaren. Er is geen specifieke regelgeving die voorziet in borging van kwaliteit binnen de raad.

### *Zorgaanbieder*

Een zorgaanbieder is een rechtspersoon. Het bestuur is verantwoordelijk voor de (goede) gang van zaken binnen de rechtspersoon.

**Artikel 24 Wjz** voorziet in borging van de kwaliteit van de zorgaanbieder. De zorgaanbieder verleent verantwoorde zorg, dat is zorg van goed niveau, die in

ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt. Tot verantwoorde zorg behoort in ieder geval het reeds genoemde hulpverleningsplan.

De zorgaanbieder organiseert de zorgverlening zodanig, voorziet de zorgenheid zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel en materieel en draagt zorg voor zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat zulks leidt of moet leiden tot verantwoorde zorg (**artikel 25 Wjz**).

Tot de organisatie van de zorgverlening behoren ook de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de zorg (**artikel 26 Wjz**).

De zorgaanbieder legt jaarlijks in het openbaar schriftelijk verantwoording af over het door hem gevoerde kwaliteitsbeleid, zoals over de frequentie waarmee en de wijze waarop binnen de zorgenheid kwaliteitsbeoordeling heeft plaatsgevonden, over zijn reacties op klachten en meldingen over de kwaliteit van de verleende zorg en over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en de redenen daarvoor (**artikel 27**).

Zorgaanbieders bieden accommodaties voor gesloten jeugdzorg aan. Geschiktheid daarvan heeft betrekking op voorzieningen die de veiligheid binnen de accommodatie en de maatschappelijke veiligheid daarbuiten kunnen waarborgen en de opvoedkundige doeleinden van de zorg kunnen verwezenlijken. Een aanwijzing van een accommodatie voor gesloten zorg kan worden ingetrokken indien deze accommodatie niet langer geschikt is voor verblijf van jeugdigen (**artikel 29l Wjz**).

De zorgaanbieder van deze accommodatie stelt huisregels op die betrekking hebben op een ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de accommodatie en het waarborgen van een pedagogisch klimaat (**artikel 29n Wjz**).

#### *Personen die werken in de jeugdzorg*

Medewerkers van bureau jeugdzorg die zijn belast met besluitvorming over aanspraken op zorg, voogdijwerkers, gezinsvoogdijwerkers, jeugdreclasseringswerkers, medewerkers van het AMK en medewerkers, belast met andere taken van bureau jeugdzorg, zijn werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst of op basis van een detacheringsovereenkomst tussen hun werkgever en de stichting (**artikel 25 UWjz**).

Ten behoeve van een verantwoorde uitvoering van hun taken dienen de bureaus jeugdzorg te beschikken over deskundigheid bij hun medewerkers met betrekking tot een aantal competenties, waaronder de beoordeling en aanpak van kindermishandeling (**artikel 29 UWjz**).<sup>39</sup>

#### *Pleegouder*

Aan pleegouders worden eisen gesteld (**artikel 2 Regeling pleegzorg juncto artikel 22 Wjz**). Zo dienen een pleegouder en de tot het pleeggezin behorende personen die 12 jaar of ouder zijn, te beschikken over een verklaring van geen bezwaar van de raad voor de kindbescherming. Aan het afgeven van zo'n verklaring ligt een zwaardere toetsing ten grondslag dan aan het afgeven van een verklaring omtrent het gedrag. Uit die verklaring moet blijken dat er geen sprake is van bezwarende feiten en omstandigheden voor het verzorgen van het pleegkind. Een pleegouder biedt slechts verzorging en opvoeding aan een pleegkind, indien de betrokken aanbieder van pleegzorg heeft vastgesteld dat de pleegouder gelet op zijn opvoedingsmogelijkheden, de leeftijd en de problemen van het pleegkind, de samenstelling van het pleeggezin en de verwachte duur, geschikt is voor de verzorging en opvoeding van dat pleegkind.

---

<sup>39</sup> Ten aanzien van aan het personeel van de zorgaanbieder te stellen opleidingseisen, ten aanzien van de detacheringsovereenkomst en ten aanzien van aan het personeel van de stichting te stellen opleidings- of deskundigheidseisen kunnen nadere regels worden gesteld. Deze regelgeving is niet tot stand gebracht.



De aanbieder van pleegzorg beëindigt het pleegcontract meteen, als hij ernstige vermoedens heeft dat de pleegouder het pleegkind opvoedt in strijd met het hulpverleningsplan of het verblijf bij de pleegouder schadelijk is voor de ontwikkeling van het pleegkind (bijlage 1 bij Regeling pleegzorg).

#### *Justitiële gegevens en verklaring omtrent het gedrag*

Voor de beoordeling van de geschiktheid van een persoon voor de uitoefening van een bepaalde functie kan onderzoek naar een eventueel strafrechtelijk verleden van hem wenselijk zijn. Daarvoor dienen onder meer justitiële gegevens. Dat zijn gegevens van strafzaken waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie in behandeling is genomen.

Een verklaring omtrent het gedrag is een gebruikelijk middel in de jeugdzorg dat ervoor kan zorgen dat medewerkers in de jeugdzorg die een strafrechtelijk verleden met betrekking tot seksueel misbruik hebben, geen toegang krijgen tot beroepen of functies waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen.

**De wet justitiële en strafvorderlijke gegevens** en het daarop gebaseerde **Besluit justitiële gegevens** voorzien in de verstrekking van justitiële gegevens. Justitiële gegevens van verdachten en veroordeelden wegens misdrijven worden na een bepaalde tijd vernietigd. Hoofregel is dat vernietiging plaatsvindt (a) na 30 jaar na een uitspraak in verband met een misdrijf waarop 6 jaar of meer staat, (b) na 20 jaar na een uitspraak in verband met een misdrijf waarop minder dan 6 jaarstaat, of (c) na verjaring van het misdrijf. Er zijn uitzonderingen. Zo worden justitiële gegevens inzake zedenmisdrijven pas na 80 jaar vernietigd (**artikel 4**). De **artikelen 28 e.v.** van de wet geven een regeling voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Dat is een verklaring van de Minister van VenJ dat uit onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of de rechtspersoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon. De dienst JUSTIS van het Ministerie van VenJ is hiermee belast. De minister weigert de afgifte van een verklaring indien in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager een strafbaar feit is vermeld, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, aan een behoorlijke uitoefening van de taak of de bezigheden waarvoor de verklaring wordt gevraagd, in de weg zal staan. Indien de aanvraag betrekking heeft op een rechtspersoon, betreft de minister mede in zijn oordeel de justitiële gegevens met betrekking tot strafbare feiten op naam van de rechtspersoon en van ieder van de bestuurders, vennoten, maten of beheerders van die rechtspersoon als mede van degenen die tot het strafbare feit van de rechtspersoon opdracht hebben gegeven en tegen degenen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging (**artikel 35 juncto artikel 51, tweede lid, onderdeel 2°, Sr**).

Het bevoegd gezag van een ambtenaar kan van deze vergen dat hij een verklaring omtrent het gedrag overlegt (**artikel 9, zesde lid, Arar**).

Het besluit justitiële gegevens geeft nadere regels omtrent de verstrekking van gegevens.

Justitiële gegevens worden onder meer op verzoek verstrekt:

- aan de directeurs van penitentiaire inrichtingen, TBS-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen met het oog op de selectie en bejegening van personen ten aanzien waarvan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt, op beslissingen over verlof, of met het oog op een beslissing tot toelating tot de inrichting van een niet ingeslotene in verband met de orde en veiligheid in de inrichting (**artikelen 18 en 25**).

- met het oog op een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon die in aanmerking wil komen voor een functie bij een ambtelijke dienst voor zover die functie bijzondere eisen stelt aan de integriteit of verantwoordelijkheid van betrokkene, zoals de directeur van een penitentiaire inrichting, TBS-inrichting en justitiële jeugdinrichting (**artikel 23**).
- ten behoeve van een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid van een persoon die in aanmerking wil komen voor een functie bij de rechterlijke macht (**artikelen 24 en 29**).

De artikelen 30a tot en met 30f Besluit justitiële gegevens voorzien in verstrekking van justitiële gegevens met betrekking tot veroordelingen aan een andere lidstaat (zie hierna bijlage onder 3.4.).

#### *Inzage in persoonsdossier*

Een goede rechtspositie van de cliënt is van belang voor handhaving van de kwaliteit binnen de jeugdzorg. Daarvoor is een goede informatiepositie bij de cliënt nodig en een goed beheer van diens persoonsdossier (**artikelen 49 tot en met 56 Wjz**).

#### *Klachtprocedures*

Klachtprocedures dragen mede bij aan de kwaliteit binnen de jeugdzorg en de kindbescherming. De beschikbaarheid van deze procedures draagt bij aan het waarborgen van de rechtspositie van de cliënt.

De Wjz voorziet in een klachtregeling (**artikelen 67 en 68 Wjz**). De bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders zorgen voor een regeling voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen (waaronder pleegouders) jegens jeugdigen, hun ouders, voogden, stiefouders, of degenen die samen met een ouder het gezag over een jeugdige uitoefenen. Een gedraging is enig handelen of nalaten alsmede een besluit dat gevolgen heeft voor een van voornoemde personen.

Een onafhankelijke klachtencommissie is belast met de klachtbehandeling. Deze geeft een oordeel over de gegrondheid van de klacht, al dan niet vergezeld van aanbevelingen. Tegen het oordeel van de klachtencommissie staat geen hoger beroep open.

Het **Besluit externe klachtencommissie raad voor de kindbescherming** voorziet in de externe behandeling van klachten over personen die werkzaam zijn bij de raad. Het gaat om een klacht over de wijze waarop een medewerker van de raad zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Alvorens een klacht bij de klachtencommissie in te dienen, dient de klager zijn klacht eerst in te dienen bij de raad. Die klacht wordt behandeld overeenkomstig de klachtprocedure van hoofdstuk 9 van de Awb. Klager kan tegen een beslissing van de raad op zijn klacht of tegen het uitblijven daarvan een klacht indienen bij een van de 5 regionale klachtcommissies. Klager en raad worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven.

Cliënten die verblijven in een AWBZ-instelling, zijn aangewezen op de klachtprocedure ingevolge de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

#### *Vertrouwenspersoon*

De Wjz voorziet in de instelling van vertrouwenspersonen. Gedeputeerde staten verstrekken subsidie aan een door hen aangewezen rechtspersoon ten behoeve van de werkzaamheden van de cliëntenvertrouwenspersoon (**artikel 41, vierde lid, Wjz**). Een

vertrouwenspersoon is een van de bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders onafhankelijk persoon die cliënten van deze instanties op hun verzoek ondersteunt in aangelegenheden die samenhangen met de door de bureaus uitgeoefende taken en met de aangeboden jeugdzorg (**artikel 1 Wjz**). Gedeputeerde staten zorgen ervoor dat cliënten een beroep kunnen doen op deze vertrouwenspersoon. De bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders zorgen ervoor dat de vertrouwenspersoon zijn werk kan doen (**artikel 57 Wjz**). De ondersteuning van de vertrouwenspersoon is met name gericht op de uitoefening door de cliënt van zijn rechten (**artikel 63 UWjz**). De vertrouwenspersoon heeft vrije toegang tot de gebouwen van een bureau jeugdzorg en tot de gebouwen van zorgaanbieders waar een jeugdige verblijft. Hij behoeft geen toestemming van derden om met de jeugdige te spreken. Aan de vertrouwenspersoon wordt alle informatie verschaft die hij behoeft voor een juiste uitvoering van zijn taak (**artikelen 65 en 66 UWjz**).

#### **4.2.3.2. Situatie in 1945**

##### ***Conclusie***

De minister van Justitie was verantwoordelijk voor de rijksinrichtingen. Particuliere instellingen voor verpleging en behandeling van minderjarigen behoeften de goedkeuring van de minister. Zij moesten aan de minister verklaren zich te onderwerpen aan de desbetreffende regelgeving. Personeel moest van goed levensgedrag zijn. Er was geen wetgeving die voorzag in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

##### ***Beschrijving***

###### *Instellingen en pleegouders*

De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde besluit van 15 juni 1905, Stb. 209 (nadien vele malen gewijzigd) bevatten ook regels omtrent de kwaliteit in de inrichtingen waarin jeugdigen waren opgenomen op een civielrechtelijke titel. Voor een beschrijving daarvan wordt verwezen naar de par. 4.3.2.2. en 4.3.3.2.

###### *Justitiële gegevens en verklaring omtrent het gedrag*

Er bestond geen deugdelijke regeling inzake justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag. De eerste voorschriften over justitiële documentatie stammen uit 1896. Sinds die tijd hielden de griffies van de rechtbanken strafregisters bij. Daarin werden alleen strafbladen opgenomen met aantekening van een strafrechtelijke veroordeling. Burgemeesters gaven al dan niet op wettelijke grondslag en/of op de voet van ministeriële circulaire verklaringen omtrent (goed) gedrag af.

#### **4.2.3.3 Wijzigingen**

##### ***Conclusie***

De wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit uit 1905 is blijven gelden tot de inwerkingtreding in 1965 van de Beginselenwet voor de kindbescherming en het daarop gebaseerde

het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming. Dit uitvoeringsbesluit bevatte ook regels omtrent kwaliteit in de inrichtingen en in pleeggezinnen. Het beeld bleef hetzelfde. De minister van Justitie droeg eindverantwoordelijkheid. Hij had het opperbeheer over de rijksinrichtingen. Hij kon de directeur daarvan instructies geven. Particuliere inrichtingen moesten aan allerlei eisen voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een goedkeuring om minderjarigen te verzorgen, te behandelen of te verplegen. Het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting in stand hield, was verantwoordelijk. Het personeel moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag kon worden overgelegd. De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag uit 1959 voorzag in de afgifte daarvan. Met de inwerkingtreding van de Wjvh in 1990 deed het begrip kwaliteit expliciet zijn intrede in de regelgeving. De Wjvh bevatte een afzonderlijk hoofdstuk inzake kwaliteit. Daarop waren een aantal uitvoeringsbesluiten met algemene en specifieke regels over (gezins)voogdijinstellingen en rijks- en particuliere inrichtingen en hun personeel gebaseerd. Met de inwerkingtreding van de Wjz 2005 worden de kwaliteitsregels van de Wjz van kracht. In 2004 wordt de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag vervangen door de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Sinds 1984 voorzag de Beginselenwet voor de kinderbescherming in een klachtprocedure. Klachtprocedures breidden zich verder uit.

## **Beschrijving**

### *Instellingen en pleegouders*

Voor een beschrijving tot 1965 wordt verwezen naar de beschrijving van de situatie in par. 4.3.3.2.

Van **1 juli 1965 tot 1 juli 1989** gold het regime van de Beginselenwet voor de kinderbescherming en het daarop gebaseerde het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming (zie ook par. 4.2.1.3.).

Het Uitvoeringsbesluit (hierna te noemen besluit) bevatte een groot aantal specifieke en gedetailleerde regels inzake particuliere instellingen, particuliere inrichtingen en tehuizen, en rijksinrichtingen, belast met de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Ten aanzien van *particuliere instellingen* kan in het algemeen worden gewezen op het volgende.

Een instelling behoorde zodanig te worden toegerust dat een doeltreffende uitvoering van haar taak was verzekerd. Voorts diende zij over voldoende personeel te beschikken. Dat personeel moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag kon worden overgelegd. Het personeel moest door opleiding, deskundigheid en persoonlijke geschiktheid voldoende bekwaam zijn voor de opgedragen taken. Aan de verdere opleiding en bijscholing, in het bijzonder aan de pedagogische vorming, moest voortdurend aandacht worden geschonken (**artikelen 16, 17 en 19 besluit**).

De instelling was verplicht de minister van Justitie en door hem aangewezen ambtenaren, alsmede de raad voor de kinderbescherming in te lichten omtrent haar werkzaamheden.

Wat de *voogdijinstellingen* betreft gold het volgende.

Van iedere pupil werd een dossier aangelegd. Daarin werd aantekening gehouden van alle van belang zijnde feiten (**artikel 28 besluit**).

De instelling droeg voor zover mogelijk zorg voor een gezonde geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van haar pupillen. Zij moest zorgvuldig en geregeld nagaan wat iedere pupil, gelet op zijn voorgeschiedenis, zijn persoonlijkheidsstructuur en het stadium van zijn geestelijke groei behoeft en hoe aan die behoefte kon worden voldaan. De instelling plaatste haar pupillen in een gezin, inrichting of elders waar de voorwaarden voor een goede vorming en harmonieuze ontplooiing voor hen zo gunstig mogelijk waren. Zij hield behoorlijk en geregeld toezicht op de pupillen en de aan hen bestede zorg (**artikelen 29 en 30 besluit**).

De instelling kon haar pupillen plaatsen in goedgekeurde opvangtehuizen, observatiehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling. Plaatsing in een rijksinrichting voor opvoeding en in een rijksinrichting voor buitengewone behandeling was mogelijk met inachtneming van de procedureregels in het besluit voor opnemings van voogdijpupillen. Plaatsing in enige andere inrichting kon slechts met instemming van de minister plaatsvinden (**artikel 34 besluit**).

Plaatsing van een pupil ter opvoeding en verzorging in een niet door de instelling geëxploiteerde inrichting dan wel in gezinnen of elders werd geregeld bij overeenkomst (**artikel 35 besluit**). De minister kon bepalen dat een gezin, gelet op de samenstelling ervan of de daarin gegeven verpleging, behandeling of scholing, voor de toepassing van het besluit als een inrichting werd aangemerkt (**artikel 36 besluit**).

De woning van het pleeggezin moest voldoen aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van geestelijke en lichamelijke hygiëne mochten worden gesteld. Degenen in wier gezin pupillen worden geplaatst, en hun huisgenoten moesten van goed levensgedrag zijn. Zij behoorden bereid en in staat te zijn, gelet op de aard en aanleg van de pupil, aan deze een behoorlijke opvoeding te geven. De instelling stelde degene in wier gezin een pupil was geplaatst, op de hoogte van diens geestelijke en lichamelijke gezondheidstoestand en voor zover nodig van andere gegevens die voor hen van belang waren. De raad voor de kindbescherming en de door de minister aan te wijzen ambtenaren moesten te allen tijde in de inrichtingen en in de pleeggezinnen worden toegelaten. Zij kregen alle relevante informatie (**artikelen 37, 38 en 40 besluit**).

Deze eisen golden ook, wanneer een pupil, elders dan in een pleeggezin, buiten de inrichting was geplaatst (**artikel 40 besluit**).

Wat betreft *gezinsvoogdijinstellingen* kan worden gewezen op het volgende. Van iedere minderjarige werd een dossier aangelegd. Daarin werd aantekening gehouden van relevante feiten. De instelling moest bevorderen dat er een voldoende aantal personen in staat en bereid zijn als patroon, gezinsvoogd of toezichthouder op te treden. Zij maakte daarbij zo veel als nodig is gebruik van deskundige hulp aan deze personen. De instelling zorgde voor dagelijkse leiding, raad en bijstand aan hen. De instelling zag toe op en bevorderde een doelmatige en geregelde rapportage door haar geregistreerde patroons, gezinsvoogden, en toezichthouders. De instelling onderhield contacten met deze personen. Zij voldeed aan verzoeken van de kinderrechter of van de raad voor de kindbescherming een persoon op te geven die voor benoeming tot gezinsvoogd in aanmerking kon komen. Zij voldeed aan verzoeken van de kinderrechter om advies bij de benoeming van een gezinsvoogd, om inlichtingen tijdens de ondertoezichtstelling en om medewerking bij het uitoefenen van de leiding van het toezicht. De instelling voldeed aan opdrachten van de rechter en van de minister tot het verlenen van hulp en steun bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen (**artikelen 44 tot en met 52 besluit**).

Het Besluit besteedde vervolgens aandacht aan particuliere inrichtingen en rijksinrichtingen. Plaatsing in een particuliere inrichting stond voorop. Opnemings

in een rijksinrichting geschiedde, als opneming in een particuliere inrichting niet mogelijk was.

De artikelen 53 tot en met 105 bevatten algemene regels voor de *particuliere inrichtingen* (opvanghuizen, observatiehuizen, inrichtingen voor opvoeding en inrichtingen voor buitengewone behandeling).

De schriftelijke verklaring waarbij het bestuur van de exploiterende inrichting zich onderwierp aan de voorwaarden, bevatte onder meer een opgave van leeftijdsgrens, geslacht, categorie, en aantal van de minderjarigen voor wie de inrichting was bestemd, een uiteenzetting over de methodiek, mede omvattende de wijze van indeling van de minderjarigen in groepen en de wijze waarop de opvoeding en de verzorging waren geregeld, en gegevens omtrent aantal, leeftijd en genoten opleiding van het personeel. De minister hoorde na ontvangst van de verklaring de desbetreffende raad voor de kinderbescherming en de Nationale Federatie voor Kinderbescherming en liet onderzoek instellen naar de inrichting. Van de uitkomsten hiervan hing af of de goedkeuring volgde. De goedkeuring vermeldde onder meer het doel van het verblijf in de inrichting, de aard, de leeftijd en het geslacht van de op te nemen minderjarigen, en de levens- of wereldbeschouwelijke grondslag. De minister kan de goedkeuring intrekken, als de inrichting niet meer voldoet aan de eisen, na raadpleging van de raad voor de kinderbescherming en de Nationale Federatie voor Kinderbescherming (**artikelen 53 tot en met 57 besluit**).

De gebouwen moesten geschikt zijn voor de opvoeding en verzorging van de daarin opgenomen minderjarigen. Er moest gelegenheid zijn voor onderbrenging van een kind zonder contact met een ander kind. De leiding werd bijgestaan door deskundigen. In de inrichting werd zorggedragen voor een gezonde geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van de minderjarigen. Zorgvuldig en geregeld werd nagegaan waaraan iedere minderjarige, gelet op zijn voorgeschiedenis, zijn persoonlijkheidsstructuur en het stadium van zijn geestelijke groei, behoefte had en hoe daaraan kon worden voldaan. De minderjarigen werden onderworpen aan stelselmatig medisch onderzoek (**artikelen 59, 60, 64 en 66 besluit**).

De leiding van de inrichting pleegde overleg met de plaatsende instantie over de opvoeding en verzorging van de minderjarige. Over de minderjarige werd regelmatig verslag uitgebracht. Het beleid en de organisatie van de inrichting waren zodanig dat een doeltreffende uitvoering van de taak was verzekerd. Er moest voldoende personeel zijn. Dat moest van goed levensgedrag zijn.

Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, kon worden overgelegd. Het personeel moest door opleiding, deskundigheid en persoonlijke geschiktheid voldoende bekwaam zijn voor de opgedragen taken. Aan de verdere opleiding en bijscholing, in het bijzonder aan de pedagogische vorming, moest voortdurend aandacht worden geschonken (**artikelen 68, 70 en 72 besluit**).

De raad voor de kinderbescherming en de door de minister aangewezen ambtenaren hadden toegang tot de inrichting. Aan hen werd relevante informatie verstrekt. Er vond regelmatige registratie van relevante gegevens plaats, in het bijzonder op pedagogisch en medisch terrein. De minister werd op de hoogte gesteld van bijzondere voorvallen. Er werd voor gewaakt dat de minderjarige zich niet onttrok aan het toezicht over hem. De inrichting bracht jaarlijks een verslag uit aan de minister over haar werkzaamheden (**artikelen 74 tot en met 77 en 81 besluit**).

De leiding van een *opvangtehuis* droeg er zorg voor dat de minderjarige zoveel mogelijk overeenkomstig zijn godsdienstige gezindte of levensbeschouwing, geestelijke verzorging kreeg (**artikel 84 besluit**).

Opneming in een *observatiehuis* was alleen aan de orde, indien een interne, veelzijdige observatie nodig was. Aan een observatiehuis behoorden deskundigen op de gebieden van pedagogie, psychologie, psychiatrie, geneeskunde en maatschappelijk werk in voldoende mate verbonden te zijn. Tijdens de observatie

werd de minderjarige aan een diepgaand onderzoek naar zijn persoonlijkheid, een lichamelijk onderzoek en een onderzoek naar zijn milieu onderworpen. Aan het eind van de observatie werd een observatierapport opgesteld met een advies over de verdere opvoeding en verzorging van de minderjarige (**artikelen 91 tot en met 94 besluit**).

*Inrichtingen voor opvoeding* werden onderscheiden in inrichtingen voor: (a) normale minderjarigen, bestemd tot opvoeding van minderjarigen die niet in een andere inrichting behoeften te worden opgenomen, (b) werkende normale minderjarigen, bestemd tot opvoeding van niet meer leerplichtige minderjarigen, (c) doorgang naar gezinsverpleging, zolang nog geen passend pleeggezin beschikbaar was, (d) zwakzinnige minderjarigen, bestemd tot opvoeding van minderjarigen met defecten in de ontwikkeling van hun intelligente, (e) werkende zwakzinnige minderjarigen, (f) ongehuwde moeders en haar kinderen, bestemd tot opvoeding van minderjarige meisjes voor en na hun bevalling en tot opvoeding van hun kinderen, (g) behandeling, bestemd voor de opvoeding van minderjarigen die een psychotherapeutische behandeling behoeften en (h) vakopleiding, bestemd tot opvoeding van minderjarigen die tijdens hun verblijf werden opgeleid voor een beroep. Aan de plaatsende instantie werd geregeld rapport uitgebracht over de ontwikkeling en de vorderingen van de minderjarige (**artikelen 96 en 99 besluit**).

De buitengewone behandeling in een *inrichting voor buitengewone behandeling* was gericht op het zoveel mogelijk wegnemen van de oorzaken van de zeer moeilijke opvoedbaarheid en op de sociale aanpassing. Daaraan behoorden deskundigen op de gebieden van pedagogie, psychologie, psychiatrie, geneeskunde en maatschappelijk werk in voldoende mate verbonden te zijn. Ook hier werd aan de plaatsende instantie geregeld rapport uitgebracht (**artikelen 103 tot en met 105 besluit**).

De artikelen 106 tot en met 143 bevatten gedetailleerde voorschriften over subsidies en kostenvergoedingen.

De artikelen 144 tot en met 184 bevatten regels voor de *rijksinrichtingen*.

De directeur had de leiding van een inrichting. Hij moest de aanwijzingen van de minister opvolgen; deze stelde een instructie voor de directeur op. De directeur was verantwoordelijk voor de goede gang van zaken in de inrichting. Hij deed jaarlijks verslag aan de minister. De minister bepaalde de categorieën en het aantal van de ambtenaren in de inrichting naar gelang de behoefte en gelet op de aard van de inrichting. Deze ambtenaren waren ondergeschikt aan de directeur (**artikelen 144 tot en met 146, 148 en 149 besluit**).

Elke rijksinrichting had een commissie van toezicht. Die had tot taak toezicht te houden op de gang van zaken in de inrichting, de minister te adviseren over aangelegenheden die de inrichting betroffen en de directeur te informeren over haar bevindingen en hem aanbeveling te doen. De leden van de commissie hadden te allen tijde toegang tot de inrichting en ontvingen alle gewenste informatie. De commissie bracht jaarlijks verslag uit aan de minister en informeerde hem tussendoor over aangelegenheden die de inrichting betroffen, wanneer dat wenselijk was (**artikelen 154, 155 en 157 besluit**).

De artikelen 158 tot en met 177 gaven voorschriften over de opvoeding en verzorging van minderjarigen in een rijksinrichting.

Omtrent iedere minderjarige werd gezorgd voor een regelmatige registratie van relevante gegevens, in het bijzonder op medisch en pedagogisch gebied. Er werd voor gewaakt dat de opgenomen minderjarige zich niet onttrok aan toezicht over hem. Minderjarigen werden na opneming medisch onderzocht en onderworpen aan regelmatig medisch toezicht. Minderjarigen werden in de gelegenheid gesteld om persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden. Het was aan geestelijke verzorgers niet toegestaan zich zonder toestemming van de directeur in verbinding te stellen met minderjarigen met wier geestelijke verzorging zij niet waren belast. De bepalingen over particuliere opvangtehuizen, observatiehuizen en inrichtingen voor buitengewone behandeling waren van overeenkomstige

toepassing op de rijksinrichtingen van dezelfde categorie (**artikelen 159, 161, 166, 169, 174 en 177 besluit**).

Tijdelijke opnemings van een onder voogdij van een voogdijinstelling staande minderjarige in een rijksinrichting voor opvoeding of in een rijksinrichting voor buitengewone behandeling in zijn belang was mogelijk met instemming van de minister. Een verzoek daartoe liep via de raad voor de kindbescherming die daarover de minister adviseerde. De overbrenging naar de rijksinrichting van overheidswege geschiedde door de zorg van de officier van justitie. De directeur kon het verblijf beëindigen in overeenstemming met de voogdijinstelling. Ook de minister kon het verblijf beëindigen na het horen van die instelling (**artikelen 178 tot en met 182 besluit**).

Onder het regime van de Wjvh – geldig van **1 juli 1989 tot 1 januari 2005** - waren particuliere instellingen verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulpverlening in de praktijk, en voor de kwaliteit daarvan.

Bij amvb's waren kwaliteitseisen gesteld aan de jeugdhulpverlening in het algemeen (artikel 35 Wjvh), aan (gezins-)voogdijinstellingen (artikel 60, vierde lid, Wjvh) en aan rijks- en particuliere inrichtingen voor justitiële kindbescherming (artikel 66 Wjvh). Deze bepalingen waren voor een deel overgenomen uit het Uitvoeringsbesluit kindbescherming.

In het besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening van 6 september 1990 (nadien nog verscheidene malen gewijzigd) waren algemene regels omtrent kwaliteit neergelegd.

Zo moest een uitvoerder voor elke voorziening die hij in stand hield, een werkplan opstellen, gerelateerd aan de functies en werkzaamheden van die voorziening. Dat plan bevatte in ieder geval onder meer: de uitgangspunten voor het beleid van de voorziening afgestemd op de problemen en stoornissen van de jeugdigen, personeelsformatie alsmede de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor de diverse taken binnen de voorziening waren verdeeld, waarbij werd aangegeven of en onder welke voorwaarden de uitvoerder gebruik maakte van diensten van personen die anders dan als beroepskracht werkzaam waren, de omvang en inrichting van de accommodatie gerelateerd aan de op basis van de doelstelling uit te oefenen functies en werkzaamheden en de doelgroep, en de wijze van behandeling van klachten. Het plan (en eventuele wijzigingen) werd toegezonden aan de beide ministers en aan de Inspectie voor de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (**artikel 2**).

Het bestand van personeel in dienst van de voorziening en van personen die anderszins bij de voorziening als beroepskracht werkzaam waren, was zowel kwalitatief als kwantitatief afgestemd op de op basis van de doelstelling uit te oefenen functies en werkzaamheden en op de doelgroep. De dagelijkse leiding van de voorziening berustte bij een beroepskracht (**artikel 3**).

Voorts moest de uitvoerder een hulpverleningsplan voor iedere jeugdige vaststellen. Dat plan bevatte in ieder geval onder meer: een beschrijving, op basis van een diagnose, van het voorgenomen hulpverleningsproces, in relatie tot de doelen, met vermelding van de bij de hulpverlening in te schakelen deskundigen en van evaluatiemomenten, een vermelding van de hulpverlener die voor het gehele proces van hulpverlening contactpersoon was voor de bij de hulpverlening betrokken cliënten en instanties, in geval van pleegzorg een omschrijving van de rol van de pleegouders in het hulpverleningsproces en van de wijze waarop de begeleiding van de pleegouders werd vorm gegeven. Het plan kwam niet tot stand dan na overleg met de jeugdige, ouders, wettelijke vertegenwoordigers, kinderrechtter (bij ondertoezichtstelling) en pleegouders (bij pleegzorg), en niet dan na overeenstemming met de gezinsvoogdijinstelling en raad voor de kindbescherming, voor zover betrokken (**artikel 5**). Dat gold ook voor de uitvoerder van een voorziening van (semi)residentiële voorziening. Indien



de problemen en stoornissen van de jeugdige dit nodig maakten, kwam het plan tot stand op grond van multidisciplinaire oordeelsvorming (**artikel 12**).

De uitvoerder van een voorziening van residentiële hulpverlening stelde een reglement vast waarin de regel en afspraken over de rechten en verplichtingen van de jeugdige waren vastgelegd. Die konden slechts gerelateerd zijn aan de leeftijd, de specifieke problemen of de behandeling van de jeugdige, dan wel gerelateerd aan de rechten en vrijheden van de mede bewoners (**artikel 16**).

De uitvoerder van pleegzorg belastte een of meer beroepskrachten die over specifieke deskundigheid op het terrein van de pleegzorg beschikten, met de werkbegeleiding van degenen die in de pleegzorg werkzaam waren. De uitvoerder van een centrale voor pleeggezinnen moest ervoor zorgen dat beroepskrachten specifieke deskundigheid bezaten ten aanzien van voorlichting, werving, selectie en voorbereiding van pleeggezinnen (**artikel 18**).

In een pleeggezin werden in beginsel niet meer dan 3 pleegkinderen opgenomen. Een pleegouder was ten minste 21 jaar. Hij of zij was niet tevens degene die was belast met de begeleiding van het pleegkind, de pleegouders en de ouders. De pleegouder beschikte voorafgaande aan de plaatsing over een verklaring van geen bezwaar, afgegeven door de raad voor de kindbescherming. De geschiktheid van het pleeggezin was voorafgaand aan de plaatsing beoordeeld door de voorziening van pleegzorg. De pleegouder was bereid begeleiding door de voorziening voor pleegzorg te aanvaarden (**artikel 19**).

Het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen van 18 juni 1990 (nadien nog verscheidene malen gewijzigd) bevatte kwaliteitsregels voor (gezins)voogdijinstellingen. Deze kwamen – voor zover in dezen van belang – goeddeels overeen met de hierboven genoemde regels.

De statuten van de instelling (en wijzigingen daarin) werden ter kennis gebracht van de minister van Justitie (**artikel 3**).

De instelling maakte slechts gebruik van diensten van een persoon die anders dan als beroepskracht werkzaam was, indien deze beschikte over voldoende kennis en ervaring om de te verrichten werkzaamheden te kunnen uitvoeren, schriftelijk verklaarde duurzaam bij de uitvoerder werkzaamheden te zullen verrichten, zo nodig een training wilde volgen, en de werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van een daartoe aangewezen beroepskracht werden verricht (**artikel 5**).

De taak van de voogdijinstelling omvatte de volledige verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van jeugdigen over wie zij de voogdij uitoefende. Daartoe deed zij de jeugdige in voorzieningen van jeugdhulpverlening of elders verzorgen en opvoeden. Zij droeg zorg voor de continuïteit in de persoonlijke contacten met de jeugdige (**artikel 9**).

De voogdijinstelling hield geregeld en behoorlijk toezicht op de jeugdige en de aan hem bestede zorg. Zij hield zich op de hoogte van de ontwikkeling van de jeugdige (**artikel 10**).

Indien de voogdijinstelling met natuurlijke personen of rechtspersonen afspraken maakte over te verrichten taken, werden die werkzaamheden, de daaraan bestede tijd en de wijze van verantwoording schriftelijk vastgelegd (**artikel 11**). Een of meer beroepskrachten werden belast met de begeleiding van andere beroepskrachten en niet-beroepskrachten (**artikel 12**).

De gezinsvoogdijinstelling wees zo spoedig mogelijk een gezinsvoogd aan, nadat een minderjarige onder haar toezicht is gesteld. Zij deed daarvan mededeling aan de ouder en de minderjarige. Zij vermeldde daarbij tevens welke functionaris de gezinsvoogd bij diens afwezigheid verving en de wijze waarop over het optreden van de gezinsvoogd en zijn vervanger kon worden geklaagd (**artikel 18**).

Het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kindbescherming van 22 februari 1990 (nadien nog verscheidene malen gewijzigd) bevatte tevens kwaliteitsregels

voor rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen voor justitiële kinderbescherming.

De leiding van een inrichting berustte bij de directeur. Hij was verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in de inrichting. De minister van Justitie benoemde de directeur van een rijksinrichting (**artikel 7 Besluit**).

Er werd voor gewaakt dat de jeugdige zich niet onttrok aan het toezicht over hem. Indien de jeugdige zich had onttrokken, werd zulks gemeld aan de plaatsende instantie en de politie. De directeur stelde de minister van Justitie onmiddellijk op de hoogte van bijzondere voorvallen (**artikel 8 Besluit**).

Ook de directeur van een inrichting voor justitiële kinderbescherming stelde een werkplan vast, zoals hiervoor reeds is vermeld. Het personeelsbestand en de accommodatie van de inrichting waren afgestemd op de op basis van de bestemming uit te oefenen functies en werkzaamheden en op de doelgroep van de opgenomen jeugdigen (**artikelen 9 tot en met 11 Besluit**). De in de inrichting opgenomen jeugdigen werden in de gelegenheid gesteld geestelijke verzorging te ontvangen en persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden (**artikel 12 Besluit**). Elke inrichting beschikte over een rechtspositiereglement voor de jeugdigen. Een rechtspositiereglement voor rijksinrichtingen werd vastgesteld door de minister van Justitie. Een rechtspositiereglement voor particuliere inrichtingen werd aan hem toegezonden. De directeur stelde een huisreglement voor zijn inrichting op (**artikel 14 Besluit**). In de inrichting bestond gelegenheid voor verblijf in groepen en tot verblijf buiten de groep dan wel in afzondering. Bij de indeling in groepen werd rekening gehouden met het doel van het verblijf, de aard van de jeugdige en diens vermoedelijke verblijfsduur. Elke groep werd zo mogelijk afzonderlijk gehuisvest (**artikel 15 Besluit**). Er waren regels voor verblijf buiten de groep en voor afzondering (**artikelen 16 tot en met 19 Besluit**). Het besluit bevatte regels over (vrij) briefverkeer (**artikelen 20 tot en met 24**). Er waren regels over bezoek van familie en derden (**artikelen 25 en 26 Besluit**). Zo kon toezicht aanwezig zijn bij bezoek en dienden de bezoekers zich te houden aan de daarvoor geldende voorschriften (**artikel 27 Besluit**). Er bestonden regels voor verlof (**artikelen 29 tot en met 31 Besluit**).

Op verzoek van de plaatsende instantie kon een diepgaand onderzoek worden ingesteld naar de persoonlijkheid van de jeugdige, zijn lichamelijke gesteldheid en zo nodig zijn sociale achtergrond (**artikel 33 Besluit**). De directeur van een inrichting voor opvang bracht tijdig rapport uit aan de instantie die de jeugdige had geplaatst. Indien voornoemd onderzoek plaatsvond, bevatte het rapport de resultaten daarvan, met een advies over de verdere opvoeding of behandeling van de jeugdige (**artikel 34 Besluit**).

De directeur van een tuchtschool of van een inrichting voor opvoeding, voor buitengewone behandeling of voor zeer intensieve behandeling stelde een hulpverleningsplan op. Dat bevatte in ieder geval een op basis van een diagnosestelling vastgestelde beschrijving van het voorgenomen hulpverleningsproces, met vermelding van de in te schakelen deskundigen en van evaluatiemomenten, en van het te voeren overleg met de jeugdige, zijn of haar ouders en de plaatsende instantie. Aan die instantie werd regelmatig verslag uitgebracht over de jeugdige en diens vorderingen ten aanzien van opvoeding of behandeling (**artikel 35 Besluit**).

Met de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 worden de kwaliteitsregels van de Wjz van kracht.

#### *Justitiële gegevens en verklaring omtrent het gedrag*

Tot **1 januari 1959** bestond er geen deugdelijke regeling inzake justitiële documentatie en de verklaring omtrent het gedrag.

De eerste voorschriften over justitiële documentatie stammen uit 1896. Sinds die tijd hielden de griffies van de rechtbanken strafregisters bij.

Met de totstandkoming van het Besluit justitiële documentatie in 1951 werd er een justitiële documentatiedienst in het leven geroepen (besluit van 2 februari 1951, Stb. 36).

Deze dienst had ten doel de registratie van in justitiële bescheiden voorkomende gegevens met betrekking tot natuurlijke personen, rechtspersonen of doelvermogens teneinde uit die gegevens inlichtingen te verschaffen aan Nederlandse rechterlijke autoriteiten en aan de autoriteiten en personen die tot het ontvangen daarvan door de minister van Justitie gerechtigd waren verklaard. De leiding van de dienst berustte bij de minister. Bij de griffie van elke rechtbank was een afdeling van de dienst. Die afdelingen hadden tot taak het registreren van gegevens betreffende in haar arrondissement geboren personen. Op het departement was een afdeling die gegevens registreerde van personen met een geboorteplaats buiten Europa of met een onbekende geboorteplaats, of van rechtspersonen. Het toezicht op de verstrekking van inlichtingen door de afdelingen bij de griffies geschiedde door de procureur-generaal bij het hof. Er was geen algemene regeling over de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Burgemeesters gaven al dan niet op wettelijke grondslag en/of op de voet van ministeriële circulaire verklaringen omtrent (goed) gedrag af.

Op **1 januari 1959** zijn de **Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag** (wet van 15 augustus 1955, Stb. 395) en het **Besluit inlichtingen justitiële documentatie** (besluit van 23 september 1958, 466) in werking getreden. Wet en besluit zijn nadien vele malen gewijzigd. De meeste wijzigingen zijn niet relevant voor dit overzicht.

Er was een justitiële documentatiedienst die in het belang van een goede rechtsbedeling de nodige justitiële gegevens registreerde. De leiding berustte bij de minister. Bij de griffie van elke rechtbank en op het departement was een afdeling van de dienst (**artikel 1 wet**).

Gegevens met betrekking tot in Nederland geboren personen wier woonplaats bekend was werden ter griffie van de rechtbank geregistreerd. Gegevens met betrekking tot overige personen en rechtspersoon werden ten departemente geregistreerd (**artikelen 2 en 3**).

De strafregisters bestonden onder meer uit strafbladen van tegen natuurlijke personen gewezen onherroepelijke veroordelingen wegens misdrijven, bepaalde overtredingen, en uittreksels van veroordelingen door buitenlandse rechters, voor zover door de minister voorgeschreven (**artikel 4 wet**).

Een strafblad werd uit het register gehaald als na vernietiging van de veroordeling geen straf of maatregel werd opgelegd. Een strafblad werd na 4 jaar uit het strafregister verwijderd. Bij een veroordeling tot gevangenisstraf of plaatsing in een rijkswerkinrichting was de termijn 8 jaar. De termijn van 8 jaar gold niet als (1) een geheel voorwaardelijke straf was opgelegd, (2) de veroordeelde ten tijde van de uitspraak in eerste aanleg nog geen 18 jaar was en de hem opgelegde straf niet langer was dan 3 maanden, of (3) de rechter had bevolen dat de straf zal worden ondergaan in een bijzondere strafgevangenis voor jonge lieden. De termijn werden verlengd met de duur van de opgelegde onvoorwaardelijke straf. Een strafblad werd niet verwijderd, zolang nog enig ander strafblad ten aanzien van de veroordeelde in het strafregister geplaatst bleef (**artikelen 7, 8 en 10 wet**).

De dienst verstreekte inlichtingen onder meer aan Nederlandse rechterlijke ambtenaren, andere personen, voor zover de minister dat voorschreef, en, in de door de minister te bepalen gevallen, aan erkende personen en instellingen die op het gebied der reclassering, kindbescherming of psychopatenzorg werkzaam waren. De dienst verstreekte op door de minister te bepalen wijze aan de burgemeester uittreksels uit de registers ten behoeve van de afgifte van de verklaringen omtrent het gedrag (**artikelen 11 en 14 wet**).

Een Commissie van advies inzake de justitiële documentatie adviseerde de minister daarover (**artikelen 16 en 18 wet**).

De burgemeester was belast met de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Die hield niet anders in dan dat de burgemeester uit het onderzoek met betrekking tot het gedrag van betrokkene, gelet op het doel waarvoor de afgifte was gevraagd, niet was gebleken van bezwaren tegen die persoon. Het verzoek om een verklaring wordt gedaan door de persoon omtrent wiens gedrag een verklaring werd gevraagd (**artikelen 19 en 22 wet**).

De burgemeester gaf een verklaring slechts af in die gevallen waarin hem uit een onderzoek, met betrekking tot het gedrag van betrokkene ingesteld, gelet op het doel waarvoor de afgifte was gevraagd, niet was gebleken dat bezwaren tegen die persoon bestaan. In de andere gevallen weigerde hij de afgifte van de verklaring. De burgemeester mocht bij zijn onderzoek uitsluitend acht slaan op: (1) verstrekte uittreksels uit de strafregisters, (2) gegevens uit de politieregisters, (3) andere schriftelijke bescheiden die hem in verband met de verzochte afgifte ter beschikking zijn gesteld. Als er geen strafblad was, lette de burgemeester – uitgezonderd in bijzondere gevallen – niet op feiten en gedragingen, vermeld in andere registers en bescheiden, indien sinds de dag waarop die waren voorgevallen meer dan 4 jaar is verlopen. De burgemeester kon advies inwinnen van een door hem ingestelde of door de ministers ingestelde commissie. De burgemeester kon de afgifte slechts weigeren, indien uit het onderzoek was gebleken dat betrokkene zich had schuldig gemaakt aan een misdrijf of overtreding, die in het strafregister was vermeld, dan wel dat hij zich anderszins had misdragen (**artikelen 26 tot en met 29 wet**).

Tegen weigering van de afgifte stond beroep bij de rechtbank open. Bij de behandeling van het klaagschrift werd ook het openbaar ministerie gehoord. Werd het klaagschrift gegrond verklaard, dan gaf de burgemeester de verklaring alsnog af (**artikelen 30 tot en met 34**).

Ieder was verplicht tot geheimhouding van de gegevens die hem over een derde ter kennis waren gekomen behoudens in de gevallen waarin met het oog op de uitvoering van een wettelijk voorschrift mededeling was toegelaten (**artikel 36 wet**).

Op **1 juli 1965** werd aan artikel 4 van de Wet een derde lid toegevoegd dat bij toepassing van het kinderstrafrecht slechts een strafblad werd opgemaakt, indien een veroordeling was gewezen wegens een misdrijf en daarbij geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk waren opgelegd: plaatsing in een tuchtschool, geldboete van meer dan 50 gulden en tbs. Als deze veroordeling een feit betrof dat was begaan op een moment dat de dader nog geen 16 jaar was, kon de rechter te allen tijde de verwijdering van het daarop betrekking hebbende strafblad bevelen.

Op **9 juni 1969** werden in artikel 4, derde lid, de woorden "geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk" geschrapt en aan het artikel een vierde lid toegevoegd dat voornoemde derde lid geen toepassing vond, als was bepaald dat geen straf of maatregel ten uitvoer zou worden gelegd.

Op **1 april 1985** werd de geheimhoudingsbepaling gewijzigd. Een ieder die de beschikking kreeg over gegevens met betrekking tot een derde, was verplicht tot geheimhouding daarvan behoudens voor zover een bij of krachtens de wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat, dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt, tot bekendmaking noodzaakt (**artikel 36, eerste lid**).

Op **1 september 1995** is artikel 4 wederom gewijzigd. De strafregisters bevatten ook veroordeling waarbij een tbs of een plaatsing in een inrichting voor jeugdigen was opgelegd. Bij de toepassing van jeugdstrafrecht werd alleen een strafblad opgemaakt, als de veroordeelde ten tijde van het begaan van het strafbare feit 16 jaar of ouder was en de veroordeling een misdrijf betrof en daarbij waren opgelegd jeugd detentie, een boete van meer dan f 250, een alternatieve sanctie van meer dan 40 uur of een plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Geen

strafblad werd opgemaakt met betrekking tot een veroordeelde jeugdige, als de straf of maatregel hem geheel voorwaardelijk was opgelegd. Ook artikel 7 inzake de termijn voor verwijdering van het strafblad uit het register werd gewijzigd. De termijn van 8 jaar gold niet, als de straf of maatregel (voor een volwassene) geheel voorwaardelijk was opgelegd en een last tot herroeping niet was gegeven. Bij de toepassing van jeugdstrafrecht gold ingevolge een nieuw artikel 7a dat een strafblad werd verwijderd na 4 jaar bij veroordeling tot jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, en na 2 jaar in de overige gevallen.

Op **1 april 2004** is de **Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens** (wet van 7 november 2002, Stb. 552) en het daarop gebaseerde **Besluit justitiële gegevens** (besluit van 25 maart 2004, Stb. 130) in werking getreden. Deze wetgeving vervangt de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag. De verklaring omtrent het gedrag wordt voortaan afgegeven door de minister van Justitie (zie hiervoor par. 4.2.3.1.).

#### *Inzage in persoonsdossier*

De Wjvh kende als uitgangspunt een inzagerecht voor jeugdigen. Voorts is uitgangspunt dat aan anderen dan de jeugdige geen informatie over hem wordt verstrekt dan met zijn toestemming (**artikelen 42 en 43**).

#### *Klachtprocedures*

Op **1 april 1984** is een klachtprocedure voor in rijksinrichtingen opgenomen jeugdigen in de Beginselenwet voor de kinderbescherming geïntroduceerd (wet van 6 mei 1982, Stb. 273).

In elke rijksinrichting was een commissie van toezicht. Een jeugdige kon bij de commissie beklag doen over elke door of vanwege de directeur gegeven beslissing (een beslissing van een personeelslid werd geacht genomen te zijn vanwege de directeur) die zich tot hem persoonlijk richtte of waarbij werd afgeweken van zijn rechten. De klacht werd behandeld door de voorzitter of een lid van de commissie. Indien de zaak naar hun oordeel van eenvoudige aard was, werd deze enkelvoudig afgedaan. Indien de zaak niet eenvoudig was, werd deze afgedaan door de klachtencommissie uit de commissie van toezicht. Deze commissie was ook beroepsinstantie voor beroepen van de jeugdige of de directeur tegen een beslissing van de voorzitter of een lid van de commissie van toezicht.

Indien de klacht van de jeugdige gegrond wordt verklaard, wordt de directeur uitgenodigd zijn beslissing te herzien, tenzij hij een beroepsmogelijkheid heeft en daarvan gebruik maakt. In bepaalde gevallen kon beroep worden ingesteld bij het College van Advies voor de kinderbescherming (**artikelen 26a tot en met 26j Beginselenwet**).

Ingevolge de Wjvh was bij elke voorziening van residentiële hulpverlening – niet zijnde een rijksinrichting – een klachtencommissie. Jeugdigen, hun ouders en stiefouders konden bij die commissie een klacht indienen over elke door of vanwege de uitvoerder (instantie die de voorziening in stand houdt) gegeven beslissing die gericht was tot de klager of deze anderszins in zijn belangen trof. De klacht werd behandeld door ten minste één lid van de commissie die niet werkzaam bij de voorziening waarover werd geklaagd. De commissie hoorde de klager en degene op wie de klacht betrekking had en bracht vervolgens verslag uit van haar bevindingen. De uitvoerder liet betrokkenen en de commissie weten wat zijn standpunt ten aanzien van die bevindingen was (**artikelen 46 tot en met 52 Wjvh**).

Ingevolge de Wjvh was in elke rijksinrichting een commissie van toezicht. De commissie had tot taak toezicht te houden op de bejegening van de jeugdigen, aan de minister van Justitie advies uit te brengen omtrent aangelegenheden die de inrichtingen betroffen en de directeur van advies te dienen. De jeugdige kon bij deze commissie beklag doen over elke door of vanwege de directeur van de inrichting gegeven beslissing die zich tot de jeugdige persoonlijk richtte of waarbij werd afgeweken van de rechten die de jeugdige aan de in de inrichting geldende voorschriften kon ontlenen.

Als de zaak van eenvoudige aard was, werd de klacht afgedaan door de voorzitter of een lid van de commissie van toezicht. Als de zaak niet van eenvoudige aard was, werd deze behandeld door een uit drie leden bestaande klachtencommissie, samengesteld uit de commissie van toezicht. Tegen een beslissing in een eenvoudige zaak stond beroep open bij de klachtencommissie.

Als het beklag gegrond werd verklaard, nodigde de voorzitter/lid van de commissie van toezicht dan wel de klachtencommissie de directeur uit zijn beslissing te herzien. De directeur moest daaraan gevolg geven tenzij voor hem beroep openstond en hij daarvan gebruik maakte (**artikelen 70 tot en met 80 Wjvh en de artikelen 36 tot en met 45 van het besluit regels voor justitiële kindbescherming**).

Tegen een beslissing van de klachtencommissie in eerste aanleg stond beroep open bij het College van advies voor de justitiële kindbescherming (**artikelen 79 en 81 tot en met 84 Wjvh en het Besluit College van advies voor de justitiële kindbescherming van 26 februari 1990, Stb. 113**).

Bij inwerkingtreding op **1 oktober 1997** van de wet van 29 mei 1997, Stb 273, is het klachtrecht in de Wjvh aanzienlijk uitgebreid. Er werd een klachtrecht geïntroduceerd voor de jeugdige, diens ouders, voogd, stiefouders en pleegouders ten aanzien van een gedraging van een voor uitvoerders en voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen werkzame persoon jegens de jeugdige, diens ouders, voogd, stiefouders of pleegouders. De klacht werd behandeld door een klachtencommissie bij de instelling. Tegen een beslissing van de klachtencommissie stond beroep open bij een provinciale klachtencommissie (**artikelen 46 tot en met 52 Wjvh**).

Op **1 september 2001** is met de inwerkingtreding van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) de klachtregeling in de Wjvh inzake rijksinrichtingen voor justitiële kindbescherming vervangen door een klachtregeling in de Bjj inzake justitiële jeugdinrichtingen. Sinds de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 worden klachten over gedragingen van medewerkers van bureau jeugdzorg en van de zorgaanbieders behandeld door een onafhankelijke klachtencommissie.

Op **29 juni 1996** trad het Besluit klachtbehandeling raad voor de kindbescherming in werking (besluit van 24 juni 1996, Stb. 330). Een belanghebbende of informant kon bij de directeur klagen over gedragingen van een medewerker van de raad. De klager kon naar aanleiding van de beslissing van de directeur een klacht voorleggen aan een van de 5 klachtencommissies.

Op **20 september 2006** treedt het Besluit externe klachtencommissie raad voor de kindbescherming in werking (besluit van 25 augustus 2006, Stb. 402). Dit besluit komt in de plaats van het besluit klachtbehandeling raad voor de kindbescherming dat wordt ingetrokken.

#### *Vertrouwenspersoon*

De Wjvh en het daarop gebaseerde besluit cliëntenvertrouwenspersoon jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (besluit van 19 oktober 1998, Stb. 632)

voorzag **sinds 20 november 1998** in de instelling van een cliëntenvertrouwenspersoon. Deze gaf advies en bijstand aan jeugdigen in aangelegenheden die samenhangen met de geboden hulpverlening, in het bijzonder de uitoefening door de jeugdige van zijn rechten

#### **4.2.4 Extern toezicht**

##### **4.2.4.1 Geldend recht**

###### **Conclusie**

De Inspectie jeugdzorg houdt toezicht op de jeugdzorg en de kinderbescherming. De Inspectie gezondheidszorg houdt onder meer toezicht op de jeugd geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen.

###### **Beschrijving**

Er is een **Inspectie jeugdzorg**. Deze houdt extern toezicht op de jeugdzorg en de kinderbescherming. Zij ressorteert onder de Minister van VWS (**artikel 47 Wjz**). De Inspectie en haar ambtenaren hebben onder meer de volgende taken:

- a. het doen van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de bureaus jeugdzorg, de jeugdzorg, de justitiële jeugdinrichtingen en de raad voor de kinderbescherming, en het geven van adviezen tot verbetering van de kwaliteit;
- b. het toezicht op de naleving van de regelgeving ten aanzien de stichtingen die de bureaus in stand houden, en zorgaanbieders, en op de rechtmatige en doelmatige besteding van subsidies;
- c. toezicht op de naleving van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de daarop gebaseerde regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van die inrichtingen;

De inspectie doet onderzoek uit eigen beweging of op verzoek van de betrokken minister(s) en gedeputeerde staten.

De inspectie informeert degene bij wie het onderzoek is uitgevoerd, over haar bevindingen, en kan daarbij voorstellen doen tot verbetering van de kwaliteit. Zij informeert ook het betrokken overheidsorgaan.

De inspectie stelt de beide ministers van haar bevindingen ten aanzien van bureaus jeugdzorg of zorgaanbieders op de hoogte, indien zij van mening is dat de ministers gebruik moeten maken van hun bevoegdheid om gedeputeerde staten een aanwijzing te geven om op hun beurt een aanwijzing te geven aan een bureau jeugdzorg of om bestuursdwang toe te passen (**artikel 47, negende lid, juncto artikelen 17 en 16, eerste en zevende lid, Wjz**).

De inspectie maakt een jaarverslag. Daarin doet zij voorstellen die zij in het belang van de jeugdzorg nodig acht.

De **Inspectie gezondheidszorg** houdt onder meer toezicht op de jeugd geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen. De Inspectie heeft een handhavende en een adviserende taak. Handhaving omvat zowel toezicht als opsporing.

Onder coördinatie van de Inspectie Jeugdzorg oefenen sinds 2006 de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor het onderwijs en (naderhand ook) de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gezamenlijk toezicht uit op de jeugdinstellingen. Het integraal toezicht resulteert bij grote onderzoeken in een gemeenschappelijk eindrapport.

##### **4.2.4.2. Situatie in 1945**

Er bestond een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies. Dat stond de minister bij diens toezicht op de naleving van voorwaarden door

rechtspersonen en instellingen van weldadigheid, betreffende de verpleging van tbs gestelden, en op de naleving van voorwaarden door deze rechtspersonen en instellingen en door voogdijinstellingen betreffende maatregelen ten behoeve van de gezondheid, zedelijkheid, schoolonderwijs en vakonderricht (artikel 13 juncto artikelen 12, 14 en 15 wet van 12 februari 1901, houdende beginselen en voorschriften ten opzichte van jeugdige personen, Stb. 64).

#### **4.2.4.3. Wijzigingen**

##### ***Conclusie***

Het hiervoor genoemde Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies is blijven bestaan tot 1955.

De raad voor de kindbescherming hield toezicht op de voogdij door een voogdijinstelling.

In het stelsel van de Wjvh was de Inspectie jeugdhulpverlening belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening.

De inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam de aanwijzingen van de beide ministers in acht.

De Inspectie jeugdhulpverlening wordt in 2000 Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de onafhankelijke Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

##### ***Beschrijving***

Op 15 april 1955 is het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies opgeheven.

De raad voor de kindbescherming hield toezicht op de voogdij door een voogdijinstelling.

De voogdijinstelling die de hem toevertrouwde minderjarigen in pleeggezinnen of inrichtingen deed opnemen, hield de raad voor de kindbescherming schriftelijk op de hoogte van de plaatsen waar deze zich bevonden. De pleeggezinnen en inrichtingen waar minderjarigen waren geplaatst, werden door de raad voor de kindbescherming bezocht, zo vaak hij dit ter beoordeling van de toestand van de minderjarigen dienstig achtte (**artikel 399 BW**). Niet-nakoming van deze verplichtingen vormden een grond voor ontzetting van de instelling van de voogdij (**artikel 419a BW**).

De Wjvh stelde de Inspectie jeugdhulpverlening in. De Inspectie was belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. De Inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam bij de vervulling van haar taak de aanwijzingen van de ministers van VWS en van Justitie in acht. De Inspectie bracht in voorkomende gevallen verslag uit van haar bevindingen aan deze ministers en aan het betrokken provinciaal bestuur. Zo nodig deed zij voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening in een voorziening. (**artikel 54 Wjvh**).

Er bestond een plicht voor de uitvoerders van de jeugdhulpverlening tot het verschaffen van de nodige schriftelijke informatie aan de Inspectie. Wettelijke geheimhouders hadden het recht zich te verschonen (**artikel 55 Wjvh**).

De Inspectie was niet belast met toezicht op de naleving van de regels met betrekking tot (gezins)voogdijinstellingen en de inrichtingen voor justitiële kindbescherming. Daarmee was de minister van Justitie belast (**artikelen 63 en 67 Wjvh**).



De Inspectie jeugdhulpverlening werd met ingang van **23 augustus 2000** Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

#### **4.2.5. Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik**

##### **4.2.5.1. Geldend recht**

###### ***Conclusie***

Er is een advies- en meldpunt kindermishandeling (amk). Daar kan kindermishandeling, waaronder seksueel misbruik, worden gemeld. Het amk heeft de volgende taken: (a) het naar aanleiding van een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling; (b) beoordeling van vraag of, en zo ja, tot welke stappen de melding daarvan aanleiding geeft; (c) overdragen binnen het bureau met het oog op het bezien van de noodzaak tot zorg; (d) het in kennis stellen van andere justitiële autoriteiten van de kindermishandeling of een vermoeden daarvan indien het belang van de minderjarige of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft; (e) informatieverschaffing aan degene die de melding heeft gedaan over de ondernomen stappen. Het amk verstrekt bovendien advies/ondersteuning aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft, over/bij de door hem eventueel te ondernemen stappen.

De geheimhoudingsplicht van beroepsbeoefenaren kan worden doorbroken om (een vermoeden van) seksueel misbruik te melden.

Indien een zorgaanbieder ermee bekend is geworden dat een persoon die bij hem werkzaam is, zich mogelijk heeft schuldig maakt of heeft gemaakt aan kindermishandeling, meldt deze dit terstond aan het amk. Voor een persoon die werkzaam is bij de zorgaanbieder en die wetenschap krijgt van mogelijke kindermishandeling door een bij de zorgaanbieder werkzame andere persoon, geldt een plicht tot melding aan de zorgaanbieder.

###### ***Beschrijving***

De bureaus jeugdzorg fungeren als advies- en meldpunt kindermishandeling (Amk) (**artikel 10, eerste lid, onderdeel e, Wjz**). Kindermishandeling is elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of **seksuele aard**, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. Daaronder valt dus seksueel misbruik, gepleegd in het kader van de jeugdzorg en de jeugdbescherming (**artikel 1 Wjz**).

De taak van de Amk houdt het volgende in: (a) het naar aanleiding van een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling; (b) beoordeling van vraag of, en zo ja, tot welke stappen de melding daarvan aanleiding geeft; (c) overdragen binnen het bureau met het oog op het bezien van de noodzaak tot zorg; (d) het in kennis stellen van andere justitiële autoriteiten van de kindermishandeling of een vermoeden daarvan indien het belang van de minderjarige of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft; (e) informatieverschaffing aan

degene die de melding heeft gedaan over de ondernomen stappen. Het AMK verstrekt bovendien advies/ondersteuning aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft, over/bij de door hem eventueel te ondernemen stappen (**artikel 11 Wjz**).

Het bewaren van het beroepsgeheim is geen absolute plicht. Het kan worden doorbroken op grond van een wettelijke bepaling of bij een conflict van plichten (beroepsgeheim tegenover de plicht een ander (hoger) belang te dienen).

Ingevolge **artikel 53, derde lid, Wjz**, kan de persoon die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan het Amk inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

Ingevolge **artikel 1:240 BW** kan degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan de raad voor de kinderbescherming inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van taken van de raad.

Indien een zorgaanbieder ermee bekend is geworden dat een persoon die bij hem werkzaam is zich mogelijk heeft schuldig maakt of heeft gemaakt aan kindermishandeling, meldt deze dit terstond aan het Amk. Voor een persoon die werkzaam is bij de zorgaanbieder en die wetenschap krijgt van mogelijke kindermishandeling door bij de zorgaanbieder werkzame andere persoon, geldt een plicht tot melding aan de zorgaanbieder (**artikel 21 Wjz**).

Er bestaat een meldcode kindermishandeling voor professionals die met kinderen werken. Deze ondersteunt beroepskrachten in de kinderopvang, in het onderwijs en jeugdgezondheidszorg bij het signaleren en melden van vermoedens van kindermishandeling.

#### **4.2.5.2. Situatie in 1945**

Er bestonden geen specifieke regels over melding van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik). Wel bestonden er regels om bijzondere voorvallen te melden aan de bevoegde autoriteiten.

#### **4.2.5.3. Wijzigingen**

##### ***Conclusie***

Er bestonden geen specifieke regels over melding van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik). Wel bestonden er regels om bijzondere voorvallen te melden aan de bevoegde autoriteiten.

In 2003 zijn de amk's in het leven geroepen om de aanpak van kindermishandeling doeltreffender en doelmatiger te maken.

De gebruikelijke geheimhoudingsbepalingen (in de Wjvh) stonden er niet aan in de weg om (een vermoeden van) seksueel misbruik te melden.

In 2003 is in de Wjvh/BW bepaald dat degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan een Amk/raad voor de kinderbescherming inlichtingen kan verstrekken, indien dit noodzakelijk werd geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden daarvan te onderzoeken.

Sinds 2005 bestaat een meldingsplicht voor zorgaanbieders en hun personeel.

## **Beschrijving**

Er zijn geen specifieke regels over melding van kindermishandeling (waaronder seksueel misbruik) gevonden. Wel bestonden er regels om bijzondere voorvallen te melden aan de bevoegde autoriteiten.

De Wjvh kende een gebruikelijke geheimhoudingsbepaling: een ieder die betrokken was bij de uitvoering van de Wjvh en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht gold, was verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enige wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplichtte of uit zijn taak bij de uitvoering van de Wjvh de noodzaak tot bekendmaking voortvloeide (**artikel 91 Wjvh**).

Op **1 juni 2003** traden de artikelen 34a tot en met 34e Wjvh in werking (wet van 26 september 2002, Stb. 515). Deze bepalingen en het daarop gebaseerde Besluit advies- en meldpunten kindermishandeling voorzagen in de instelling van provinciale **advies- en meldpunten kindermishandeling (amk)**.

Een amk had onder meer tot taak: (a) het n.a.v. een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling, (b) het beoordelen van de vraag of, en zo ja, tot welke stappen de melding aanleiding geeft, (c) het initiatief nemen tot de voor de minderjarige meest aangewezen hulpverlening, (d) het, na overleg met de raad voor de kinderbescherming, aan deze overdragen van een geval van kindermishandeling, of een ernstig vermoeden daarvan, indien een maatregel met betrekking tot het gezag over de minderjarige overwogen dient te worden, (e) het in kennis stellen van andere justitiële autoriteiten van kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de minderjarige of de ernst van de situatie daartoe aanleiding geeft, (f) het op de hoogte stellen van de melder van de stappen die door de amk zijn ondernomen.

Een amk had bovendien tot taak om het verstrekken van advies aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft over de door hem eventueel te nemen stappen en het zo nodig ondersteunen daarbij.

Kindermishandeling omvatte: elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel (**artikel 34a Wjvh**).

Bij amvb werden nadere regels gesteld omtrent de werkwijze van de amk, zijn samenwerking met de raad voor de kinderbescherming, alsmede omtrent de gevallen waarin de identiteit van de melder achterwege kan blijven (**artikel 34b Wjvh**). Daartoe stelde een amk een werkplan vast (**artikel 3 Besluit**). Het bestand van beroepskrachten van het amk was zowel kwalitatief als kwantitatief afgestemd op de werkzaamheden die voortvloeiden uit de wettelijke taak. Er was in ieder geval een arts als beroepskracht werkzaam, die deskundig was op het gebied van kindermishandeling. De dagelijkse leiding van een Amk berustte bij een beroepskracht (**artikel 4 Besluit**).

Aan degene die advies vroeg, melding deed, op wie een melding betrekking had of degene die om informatie had gevraagd, werd informatie verstrekt over de procedure (**artikel 7 Besluit**). Ten minste twee personen beslisten over de uitoefening van de hiervoor genoemde taken. Bij een complexe problematiek lag aan besluitvorming een multidisciplinaire beoordeling ten grondslag (**artikel 9 Besluit**).

Een amk verstreekte in beginsel inlichtingen over de herkomst van de persoonsgegevens die het naar aanleiding van de melding verkreeg, tenzij een

persoon die in een beroepsmatige hulpverlenende of pedagogische relatie tot de minderjarige of zijn gezin stond, de gegevens had verstrekt en het geven van die gegevens een bedreiging zou (kunnen) vormen voor de minderjarige of de andere minderjarige leden van het gezin, voor die persoon of zijn medewerkers dan wel zou (kunnen) leiden tot een verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin van de minderjarige. Waren de persoonsgegevens door een andere persoon dan hiervoor genoemd verstrekt, dan behoefde informatie over de herkomst ervan diens toestemming (**artikel 11 Besluit**).

Bij die gelegenheid zijn ook de Wjvh en het BW aangepast.

Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, kon, zonder toestemming van degene die het betreft, aan een Amk inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk werd geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van daarvan te onderzoeken (**artikel 34c, derde lid, Wjvh**).

Uitgangspunt was dat, indien persoonsgegevens werden verkregen bij een ander dan degene die het betrof, een Amk betrokkene daarover informeerde. Dit kon achterwege blijven voor zover dit noodzakelijk werd geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van daarvan te onderzoeken (**artikel 34d Wjvh**).

Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding was verplicht, kon zonder toestemming van degene die het betreft, aan de raad voor de kindbescherming inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kon worden geacht voor de uitoefening van taken van de raad (**artikel 243, tweede lid, BW**, later vernummerd tot het **huidige artikel 240 BW**).

Ook de Wjz voorziet in amk's (zie hiervoor par. 4.2.5.1.).

#### **4.2.5.4. Toekomst**

Er is wetgeving aanhangig die ondermeer voorziet in een verbetering van de bestaande bepaling inzake informatieverstrekking bij kindermishandeling en in verduidelijking van de informatieverstrekking van persoonsgegevens in het kader van de ondertoezichtstelling (reeds genoemde wetsvoorstel 32 015).

Derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van een minderjarige die onder toezicht is gesteld, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder of voogd betreffen en die noodzakelijk kunnen worden geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, kunnen het bureau jeugdzorg die de ondertoezichtstelling uitvoert, deze inlichtingen desgevraagd of uit eigen beweging verstrekken, zonder toestemming van degenen die het betreft en indien nodig met doorbreking van de plicht tot geheimhouding op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep (**artikel 53, derde lid, Wjz**).

Derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen die noodzakelijk kunnen worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken, kunnen de stichting deze inlichtingen desgevraagd of uit eigen beweging verstrekken zonder toestemming van degenen die het betreft en indien nodig met doorbreking van de hiervoor bedoeld plicht tot geheimhouding (**artikel 53, vierde lid, Wjz**).

De toevoeging *met doorbreking van de plicht tot geheimhouding* laat er voor zover nodig geen enkele misverstand over bestaan dat doorbreking van deze plicht toelaatbaar is, en dat de beroepsbeoefenaar hierdoor geen enkele risico loopt.

Bij de Raad van State is een wetsvoorstel aanhangig gemaakt dat verplicht tot toepassing van een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling op het

terreinen van de jeugdgezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, politie en justitie.

### **4.3. Strafrechtelijke plaatsing**

#### **4.3.1. Inleiding**

##### **4.3.1.1. Geldend recht**

###### ***Conclusie***

Personen zijn strafrechtelijk aansprakelijk vanaf de leeftijd van 12 jaar. Het Wetboek van Strafrecht voorziet in een specifiek strafrechtelijk regime voor jeugdige daders. Dat regime is van toepassing op daders tussen 12 en 18 jaar. De rechter kan dit regime buiten toepassing laten voor daders van 16 en 17 jaar, indien hij daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Dan is het volwassenstrafrecht van toepassing, zij het dat geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd.

De rechter kan de strafzaak ten aanzien daders van 18 tot en met 20 jaar afdoen overeenkomstig het jeugdregime indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan. Voor daders tot 18 jaar (van seksueel misbruik ten aanzien van kinderen) geldt als gezegd een specifiek verjaringsregime.

Jeugdigen kunnen worden veroordeeld tot vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen. De jeugdige dader kan voor een misdrijf worden veroordeeld tot de straf van jeugddetentie. Als maatregelen kunnen worden opgelegd plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige. Een maatregel betreffende gedrag van de jeugdige kan inhouden dat de veroordeelde jeugdige deelneemt aan een programma in een door de rechter aan te wijzen instelling.

Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen worden tenuitvoergelegd in een justitiële jeugdinrichting.

De Minister van VenJ is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging in een justitiële jeugdinrichting of voor opnemings elders.

###### ***Beschrijving***

Personen zijn strafrechtelijk aansprakelijk vanaf de leeftijd van 12 jaar (**artikel 77a Sr**).

Het Wetboek van Strafrecht voorziet in een specifiek strafrechtelijk regime voor jeugdige daders. Dat regime is neergelegd in de artikelen 77d tot en met 77g Sr. Het regime is van toepassing op daders tussen 12 en 18 jaar (**artikel 77a Sr**).

De rechter kan dit regime buiten toepassing laten voor daders van 16 en 17 jaar, indien hij daartoe grond vindt in de ernst van het begane feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (**artikel 77b Sr**). Dan is het volwassenstrafrecht van toepassing, zij het dat geen levenslange gevangenisstraf kan worden opgelegd.

De rechter kan de strafzaak ten aanzien daders van 18 tot en met 20 jaar afdoen overeenkomstig het jeugdregime indien hij daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan (**artikel 77c Sr**).

Voor daders tot 18 jaar (van seksueel misbruik ten aanzien van kinderen) geldt als gezegd een specifiek verjaringsregime (**artikel 77d Sr**) (zie par. 3.2.1.4.).

Jeugdigen kunnen worden veroordeeld tot vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen.

De jeugdige dader kan voor een misdrijf worden veroordeeld tot de **straf** van jeugddetentie (**artikel 77h, eerste lid, Sr**). Als **maatregelen** kunnen worden opgelegd plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (**artikel 77h, vierde lid, Sr**).<sup>40</sup>

De jeugddetentie bedraagt ten hoogste 24 maanden; voor daders onder 16 jaar ten hoogste 12 maanden (**artikel 77i Sr**).

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan alleen worden opgelegd, indien het feit een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen en goederen het opleggen van die maatregel eist, **en** de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijk verdere ontwikkeling van de verdachte (**artikel 77s, eerste lid, Sr**).

Voor het opleggen van de maatregel is advisering van ten minste twee gedragsdeskundigen van verschillende disciplines vereist.

De plaatsing duurt maximaal 2 jaar. De maatregel kan telkens voor ten hoogste 2 jaar worden verlengd. Onder voorwaarden kan de maatregel tot maximaal 6 jaar worden verlengd. In dat geval dient een van de gedragsdeskundigen een psychiater te zijn.

De Minister van VenJ is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging in een justitiële jeuginrichting of voor opnemings elders (**artikel 77s, vijfde lid, Sr**).

De minister kan de maatregel te allen tijde na inwinning van een advies van de raad voor de kindbescherming voorwaardelijk of onvoorwaardelijk beëindigen (**artikel 77s, achtste lid, Sr**).

Bij oplegging van jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan de rechter in zijn uitspraak een advies opnemen over de plaats waar en de wijze waarop de straf of maatregel zal moeten worden ten uitvoer gelegd. Het openbaar ministerie informeert de minister over de voor tenuitvoerlegging vatbare uitspraak en voegt daar een eventueel advies omtrent plaatsing bij. De minister kan het advies van de raad voor de kindbescherming inwinnen over de plaats van tenuitvoerlegging (**artikel 77v Sr**).

Bij de vordering tot verlenging worden overgelegd een recent opgemaakt, met redenen omkleed en ondertekend advies van het hoofd van de inrichting en een afschrift van de aantekeningen omtrent de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de veroordeelde (**artikel 77t, vijfde lid, Sr**).

De maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige kan alleen worden opgelegd, indien de ernst van het begane misdrijf of de veelvuldigheid van de begane misdrijven of voorgegane veroordelingen wegens misdrijf daartoe aanleiding geven, **en** de maatregel in het belang is van een zo gunstig mogelijk verdere ontwikkeling van de verdachte. Daarvoor is een advies van de raad voor de kindbescherming vereist dat wordt ondersteund door ten minste één gedragsdeskundige. Een maatregel betreffende gedrag van de jeugdige kan inhouden dat de veroordeelde jeugdige deelneemt aan een programma in een door de rechter aan te wijzen instelling of dat de veroordeelde een ambulante programma zal volgen onder begeleiding van een door de rechter aan te wijzen organisatie (**artikel 77w Sr**).

De instellingen of organisaties stellen voor de uitvoering van het programma een plan vast dat is afgestemd op de problematiek van de veroordeelde. Een programma kan bestaan uit een of meer gedragsinterventies (**artikel 4 Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen**).

De jeugdreclassering (bureau jeugdzorg) bereidt de tenuitvoerlegging van de maatregel voor en ondersteunt deze (**artikel 10, eerste lid, onderdeel c, Wjz**).

---

<sup>40</sup> Bij toepasselijkheid van het jeugdregime op daders van 18 – 20 jaar wordt de maatregel tot plaatsing in een inrichting als een TBS maatregel tenuitvoergelegd (artikel 77c Sr).

De maatregel duurt ten minste 6 en ten hoogste 12 maanden (**artikel 77w Sr**). De maatregel kan eenmaal worden verlengd voor ten hoogste dezelfde tijd als waarvoor zij was opgelegd (**artikel 77wd Sr**).

De rechter kan bepalen dat het programma geheel of gedeeltelijk bestaat uit jeugdzorg indien uit een ten aanzien van de jeugdige genomen indicatiebesluit blijkt dat deze op die vorm van zorg is aangewezen (**artikel 77wa Sr**).

De rechter beveelt bij het opleggen van de maatregel dat vervangende jeugddetentie wordt opgelegd, indien de veroordeelde niet naar behoren aan de tenuitvoerlegging van de maatregel heeft meegewerkt (**artikel 77wc Sr**).

Jeugdigen kunnen ook worden veroordeeld tot een **taakstraf**. Een taakstraf bestaat uit een werkstraf (verrichten van onbetaalde arbeid of het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade) of een leerstraf (het volgen van een leerproject) of een combinatie hiervan (**artikel 77h Sr**).

#### 4.3.1.2. Situatie in 1945

##### **Conclusie**

Er bestond geen minimum leeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Er waren enige specifieke bepalingen voor jeugdige delinquenten. Straffen en maatregelen werden tenuitvoergelegd in tuchtscholen, bijzondere strafgevangenissen voor jongelieden of rijksopvoedingsgestichten.

##### **Beschrijving**

In 1945 gold nog de wet van 12 februari 1901, Stb. 63, houdende wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen.

Bij veroordeling van een minderjarige die bij de uitspraak in eerste aanleg jonger dan 18 jaar was, kon de hoofdstraf van plaatsing in een tuchtschool worden opgelegd. Ook voor minderjarigen gold de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting (**artikel 9 oud Sr**).

Bij strafrechtelijke vervolging van een jeugdige die ten tijde van het plegen van het feit nog geen 16 jaar was, kon de rechter bevelen dat hij aan zijn ouders of voogd zou worden teruggegeven zonder oplegging van straf (**artikel 38 Sr**).

Bij vervolging wegens een misdrijf van een minderjarige die bij de uitspraak in eerste aanleg jonger dan 18 jaar was, kon de rechter bepalen dat deze ter beschikking van de regering werd gesteld zonder oplegging van straf. Dat was ook mogelijk ten aanzien van jeugdige recidivisten bij vervolging wegens bepaalde overtredingen (**artikel 39 Sr**). De minderjarige die op de voet van artikel 39 ter beschikking was gesteld, werd geplaatst hetzij in een rijksopvoedingsgesticht met het oog op zijn opvoeding, hetzij ter opvoeding toevertrouwd aan een rechtspersoon wiens statuten duurzame verzorging van minderjarigen voorschrijven, tot het bereiken van de leeftijd van 21 jaar (**artikel 39ter Sr**).

Bij niet-toepassing van de artikelen 38 of 39 werd de schuldige aan een misdrijf, die bij de uitspraak in eerste aanleg jonger was dan 14 jaar, gestraft met plaatsing in een tuchtschool, geldboete of berisping, en de schuldige tussen 14 en 18 jaar met plaatsing in een tuchtschool of geldboete. De rechter kon deze bepaling buiten toepassing laten ten aanzien van schuldigen tussen 16 en 18 jaar en recht doen overeenkomstig het volwassenstrafrecht (**artikel 39septies Sr**).

De duur van plaatsing in een tuchtschool was ten minste 1 maand en wegens een misdrijf en enige bepaalde overtredingen ten hoogste 6 maanden voor een jeugdige die ten tijde van het plegen van het strafbaar feit jonger dan 14 was, en ten hoogste 1 jaar voor de jeugdige die toen 14 of ouder was (**artikel 27bis Sr**).

Een jeugdige die zijn geldboete niet volledig had betaald, kon zijn vervangende hechtenis ondergaan in een tuchtschool (**artikel 23 Sr**).

Afzonderlijke opsluiting was niet mogelijk voor jeugdigen onder 14 jaar (**artikel 12 Sr**).

De rechter kon bevelen dat een persoon tussen 18 en 23 jaar, veroordeeld tot een gevangenisstraf tussen 1 en 3 jaar, voor een misdrijf waarop 2 jaar of meer was gesteld, zijn straf zou ondergaan in een bijzondere strafgevangenis voor jongelieden. Wegens bijzondere omstandigheden kon deze tenuitvoerlegging ook plaatsvinden ten aanzien van personen tussen 23 en 25 jaar (**artikel 13 Sr**). Op bevel van het hoofd van het departement van Justitie konden jeugdigen tussen 16 en 23 en tussen 23 en 25 jaar na het ondergaan van een deel van hun gevangenisstraf eveneens in zo een bijzondere gevangenis worden geplaatst (**artikel 13a Sr**). In deze gevangnissen konden de gedetineerden voor bepaalde doeleinden in gemeenschap worden gebracht (**artikel 13b Sr**).

#### 4.3.1.3. Wijzigingen

##### **Conclusie**

In 1965 trad een ingrijpende herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht in werking.

Een jeugdige onder de leeftijd van 12 jaar was niet langer strafrechtelijk aansprakelijk.

De nieuwe bepalingen inzake het jeugdstrafrecht waren van toepassing op jeugdigen tussen 12 en 18 jaar. Het volwassenstrafrecht kon van toepassing worden verklaard op jeugdigen tussen 16 en 18 jaar, indien de rechter daartoe grond vond in de ernst van het begane feit of de persoonlijkheid van de dader. Het volwassenstrafrecht was van toepassing op minderjarigen van 18 jaar of ouder. Niettemin kon de rechter het kinderstrafrecht toepassen op deze groep van minderjarigen, indien hij daartoe grond vond in de persoonlijkheid van de dader. Bij toepassing van het volwassenstrafrecht op een minderjarige die zodanig opgroeide dat hij bedreigd werd met zedelijke of lichamelijke ondergang, kon de rechter bij een veroordeling tevens de maatregel van ondertoezichtstelling opleggen. De rechter kon bepalen dat geen straf of maatregel werd opgelegd, indien hij dat in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit was begaan, raadzaam achtte.

De straffen waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrijf*: plaatsing in een tuchtschool, arrest, geldboete en berisping, en voor overtredingen: arrest, geldboete en berisping. De *maatregelen* waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrijf*: terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling en ondertoezichtstelling, en voor *overtredingen*: ondertoezichtstelling.

In 1988 wordt de leeftijd van meerderjarigheid verlaagd tot 18 jaar.

In 1995 onderging het jeugdstrafrecht weer een omvangrijke wijziging en heeft het zijn huidige vorm gekregen.

De straffen arrest en tuchtschool zijn vervangen door jeugddetentie.

In plaats van een hoofdstraf konden één of meer alternatieve sancties worden opgelegd: het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte en het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade en het volgen van een leerproject.

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is in de plaats getreden van de jeugd-tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling.

In 2001 is de alternatieve sanctie taakstraf geworden. Een taakstraf bestaat uit een werkstraf, zijnde het verrichten van onbetaalde arbeid of het verrichten van



arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade, of een leerstraf, zijnde het volgen van een leerproject, of een combinatie van werkstraf en leerstraf.

In 2009 is de maatregel omtrent het gedrag van jeugdigen in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd.

### **Beschrijving**

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 24 december 1954, Stb. 602, hadden de raden voor de kinderbescherming een voorlichtende en toezichthoudende taak bij de jeugdstrafrechtspleging (**artikelen 488a en 488b Sv en 39bis a Sr**).

Op **1 juli 1965** trad de wet van 9 november 1961, Stb. 402 tot herziening van het kinderstrafrecht en het kinderstrafprocesrecht in werking.

Vanaf dat tijdstip is een jeugdige onder de leeftijd van 12 jaar niet langer strafrechtelijk aansprakelijk (**artikel 77a Sr**). Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat een kind in die leeftijdscategorie geacht kan worden niet toerekeningsvatbaar te zijn.

De nieuwe bepalingen inzake het jeugdstrafrecht waren van toepassing op jeugdigen tussen 12 en 18 jaar. Het volwassenstrafrecht kon van toepassing worden verklaard op jeugdigen tussen 16 en 18 jaar, indien de rechter daartoe grond vond in de ernst van het begane feit of de persoonlijkheid van de dader. Het volwassenstrafrecht was van toepassing op minderjarigen van 18 jaar of ouder. Niettemin kon de rechter het kinderstrafrecht toepassen op deze groep van minderjarigen, indien hij daartoe grond vond in de persoonlijkheid van de dader. Bij toepassing van het volwassenstrafrecht op een minderjarige die zodanig opgroeide dat hij bedreigd werd met zedelijke of lichamelijke ondergang, kon de rechter bij een veroordeling tevens de maatregel van ondertoezichtstelling opleggen. De rechter kon bepalen dat geen straf of maatregel werd opgelegd, indien hij dat in verband met de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader en de omstandigheden waaronder het feit was begaan, raadzaam achtte (**artikelen 77b tot en met 77f Sr**).

De *straffen* waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrijf*: plaatsing in een tuchtschool, arrest, geldboete en berisping, en voor *overtredingen*: arrest, geldboete en berisping. De *maatregelen* waren voor (poging van of medeplichtigheid aan) een *misdrijf*: terbeschikkingstelling van de regering, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling en ondertoezichtstelling, en voor *overtredingen*: ondertoezichtstelling (**artikelen 77g en 77h Sr**).

Indien de verdachte niet strafbaar was op de grond dat het feit hem wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geest niet kon worden toegerekend, kon de rechter bij een misdrijf of een overtreding als bedoeld in artikel 432 Sr (landloperij, bedelarij of souteurschap) niettemin de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling of, bij dreiging van zedelijke of lichamelijke ondergang ondertoezichtstelling opleggen (**artikel 77j Sr**).

Overigens kon de rechter de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling slechts opleggen bij vervolging van een minderjarige bij wie tijdens het begaan van een misdrijf of een overtreding als bedoeld in artikel 432 Sr gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geestvermogens bestond, indien de persoonlijkheid van de minderjarige zulks bepaaldelijk vorderde (**artikel 77k Sr**).

De rechter kon naast een straf tevens de maatregel van ondertoezichtstelling opleggen, indien hij daartoe grond vond in de ernst van het feit, de persoonlijkheid of de levensomstandigheden van de dader, en, indien deze zodanig opgroeide dat hij met zedelijke of lichamelijke ondergang werd bedreigd.

Dat was ook mogelijk bij voorwaardelijke terbeschikkingstelling of plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikel 77l Sr**).

De duur van plaatsing in een tuchtschool was maximaal 6 maanden. De duur van het arrest was maximaal 14 dagen (**artikelen 77m en 77n Sr**).

De maatregelen van jeugdtr en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling eindigden, wanneer de minderjarige meerderjarig werd en konden te allen tijde (on)voorwaardelijk worden beëindigd. Om de 2 jaar ging de rechter na of verdere tenuitvoerlegging van deze maatregelen nog in het belang van de minderjarige nodig was (**artikelen 77 q en 77r Sr**).

De maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling kon, indien het gedrag of de persoonlijkheid van de minderjarige daartoe aanleiding gaf, worden vervangen door een tbs (**artikel 77s Sr**).

De straf van plaatsing in een tuchtschool ten aanzien van een veroordeelde die bij de tenuitvoerlegging ervan 18 jaar of ouder was, kon worden vervangen door een straf die aan een meerderjarige zou kunnen worden opgelegd (**artikel 77t Sr**).

Bij de ondertoezichtstelling benoemde de rechter een gezinsvoogd (**artikel 77v Sr**).

De rechter kon naast de oplegging van arrest of geldboete tevens een voorwaardelijke plaatsing in een tuchtschool of voorwaardelijke tbs opleggen (**artikel 77x Sr**).

Bij het opleggen van een voorwaardelijke straf of bij voorwaardelijke invrijheidstelling van een tot plaatsing in een tuchtschool of arrest veroordeelde konden bijzondere voorwaarden het gedrag van de minderjarige betreffende worden gesteld. Het toezicht op de naleving van die voorwaarden berustte bij de raad voor de kindbescherming. Een gezinsvoogdijinstelling werd belast met hulp en steun bij de naleving ervan (**artikelen 77z en 77aa Sr**).

Bij amvb werden nadere regels gesteld betreffende de uitvoering van straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool en de maatregelen van tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikel 77ff Sr**). Dat was het Uitvoeringsbesluit kindbescherming.

De behandeling van kindstrafzaken in eerste aanleg was opgedragen aan de kinderrechter. Behandeling geschiedde door de meervoudige kamer, indien naar het aanvankelijk oordeel van de officier van justitie en de kinderrechter hetzij in de zaak een zwaardere straf dan gevangenisstraf van 6 maanden diende te worden opgelegd hetzij wegens de ingewikkeldheid van de zaak meervoudige behandeling de voorkeur verdiende (**artikel 500 Sv**).

De officier van justitie won bij de raad voor de kindbescherming inlichtingen in omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte. De raad bracht advies uit over de wenselijkheid van vervolging. Indien de raad adviseerde om van vervolging af te zien, werd de zaak niet ter terechtzitting aanhangig gemaakt dan na overleg met de kinderrechter (**artikelen 495 en 499 Sv**).

Indien het onderzoek naar de persoonlijkheid van de verdachte niet voldoende op andere wijze kon plaatsvinden, kon de kinderrechter bevelen dat de verdachte werd opgenomen in een observatiehuis. Deze opname geschiedde voor een termijn van maximaal 3 maanden, die ten hoogste 2 maal voor 1 maand kon worden verlengd (**artikelen 496c en 496e Sv**).

De tenuitvoerlegging van het arrest vond niet plaats dan na overleg met de rechter die het arrest oplegde (**artikel 505 Sv**).

Op **24 december 1975** is de wet van 10 december 1975, Stb. 684, tot intrekking van de artikelen 13-13d van het Wetboek van Strafrecht en aanvulling van de wettelijke voorschriften betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling in werking getreden.

De vervallen artikelen 13 tot 13d hadden betrekking op detentie van personen in een bijzondere strafgevangenis voor jongelieden.

Op **1 januari 1988** trad de wet van 1 juli 1987, Stb. 334, tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, het Burgerlijk Wetboek en de Beginselenwet voor de kindbescherming in verband met verlaging van de leeftijd waarop volgens het Burgerlijk Wetboek de leeftijd van meerderjarigheid wordt bereikt.

Op **1 september 1989** is de wet van 19 november 1986, Stb. 587 in werking getreden. Bij deze wet is de regeling van de tbr gewijzigd. De terbeschikkingstelling van de regering is vervangen door terbeschikkingstelling met een bevel tot verpleging van overheidswege (tbs).

Op **1 september 1995** onderging het jeugdstrafrecht een zeer omvangrijke wijziging en heeft het zijn huidige vorm gekregen (wet van 7 juli 1994, Stb. 1994, 528).

De straffen arrest en tuchtschool zijn vervangen door **jeugddetentie**.

De maximumstraffen zijn voor daders onder 16 jaar verhoogd van 6 tot 12 maanden en voor daders van 16 en 17 jaar van 12 maanden tot 24 maanden. Aan de gronden voor toepasselijkheid van het volwassenstrafrecht op jeugdigen van 16 en 17 jaar (ernst van het gepleegde feit of persoonlijkheid van de dader) wordt een nieuwe grond toegevoegd: de omstandigheden waartoe het feit is begaan (**artikel 77b Sr**).

In plaats van een hoofdstraf konden één of meer **alternatieve sancties** worden opgelegd: het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemene nutte en het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade en het volgen van een leerproject (**artikelen 77h, tweede lid, en 77m tot en met 77o Sr**).

**De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen** is in de plaats getreden van de jeugd-tbr en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikelen 77h, vierde lid, en 77s tot en met 77w Sr**). De gronden voor het opleggen van de PIJ maatregel zijn anders dan de tbs niet gerelateerd aan de toerekeningsvatbaarheid van de dader (misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen eist het opleggen van de maatregel en deze is in het belang van een zo gunstig mogelijke verdere ontwikkeling van de verdachte) (**artikel 77s Sr**).

Op **1 februari 2001** is de Wet taakstraffen in werking getreden (wet van 7 september 2000, Stb. 365).

Bij die gelegenheid is een alternatieve sanctie een **taakstraf** geworden. Een taakstraf bestaat uit een werkstraf, zijnde het verrichten van onbetaalde arbeid of het verrichten van arbeid tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade, of een leerstraf, zijnde het volgen van een leerproject, of een combinatie van werkstraf en leerstraf (artikel 77h, tweede lid).

Met de inwerkingtreding van de Wet op jeugdzorg op **1 januari 2005** krijgen de bureaus jeugdzorg belangrijke taken op het terrein van de jeugdreclassering. De bureaus geven onder meer hulp en steun bij de naleving van de voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, bij de voorwaardelijke beëindiging van de PIJ maatregel en bij de tenuitvoerlegging van een taakstraf (**artikelen 77j, 77s en 77o Sr**). De raad voor de kindbescherming is belast met het toezicht op het reclasseringswerk van de bureaus (**artikel 77hh Sr**).

Op **1 februari 2009** is de maatregel omtrent het gedrag van jeugdigen in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd (wet van 27 december 2007, Stb. 575) (zie hiervoor par. 4.3.1.1.).

### **4.3.2. Plaatsing in een justitiële jeugdinrichting en deelneming aan een programma in een instelling in kader van maatregel betreffende het gedrag van een jeugdige**

#### **4.3.2.1. Geldend recht**

##### ***Conclusie***

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het daarop gebaseerde Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) voorzien in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Daarin zijn de bevoegdheden en de verplichtingen van de directeur en het personeel van de jeugdinrichtingen en de rechten en de verplichtingen van de jeugdige gedetineerde neergelegd. De regels voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel.

Tenuitvoerlegging van deze straffen en maatregelen vindt plaats in een inrichting. Dat zijn landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening. Er bestaan door de minister van VenJ te subsidiëren particuliere inrichtingen en door hem in stand te houden rijksinrichtingen. Particuliere inrichtingen zijn rechtspersonen. Het beheer berust bij een door het bestuur te benoemen directeur.

Rijksinrichtingen worden door de minister van VenJ aangewezen. Bij hem berust het opperbeheer. Het beheer van een rijksinrichting berust bij een door de minister aan te wijzen directeur.

Met handhaving van het karakter van de straf wordt de tenuitvoerlegging ervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van diens terugkeer in de maatschappij. Jeugdigen worden alleen onderworpen aan beperkingen die noodzakelijk zijn voor: (a) het doel van de vrijheidsbeneming, waaronder hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan, en (b) handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting.

De verdere tenuitvoerlegging van straf of maatregel kan ook plaatsvinden door deelneming van de jeugdige aan een door de minister erkend scholings- en trainingsprogramma in aansluiting op zijn verblijf in de inrichting.

De minister bepaalt de bestemming van elke inrichting of afdeling daarvan. Inrichtingen zijn opvanginrichtingen en behandelinrichtingen.

Opvanginrichtingen zijn bestemd voor onderbrenging van (a) preventief gehechte personen tot 18 jaar, (b) personen die (vervangende) jeugddetentie ondergaan, (c) personen tot 18 jaar in vreemdelingenbewaring, en (d) personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen is opgelegd en personen die moeten worden geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis of ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opneming in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting, in afwachting van hun plaatsing.

Behandelinrichtingen zijn bestemd voor onderbrenging van personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd en personen ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opneming in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting.

##### ***Beschrijving***

*Plaatsingen in een justitiële jeugdinrichting*

De **Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen** (Bjj) en het daarop gebaseerde **Reglement justitiële jeugdinrichtingen** (Rjj) voorzien in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Daarin zijn de bevoegdheden en de verplichtingen van de directeur en het personeel van de jeugdinrichtingen en de rechten en de verplichtingen van de jeugdige gedetineerde neergelegd. De regels voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel.

Tenuitvoerlegging van deze straffen en maatregelen vindt plaats in een inrichting. Dat zijn landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening. Er bestaan door de minister van VenJ te subsidiëren **particuliere inrichtingen** en door hem in stand te houden **rijksinrichtingen (artikel 2 juncto artikel 3a Bjj)**.

Particuliere inrichtingen zijn rechtspersonen. Het beheer berust bij een door het bestuur te benoemen directeur (**artikel 3b Rjj**).

Rijksinrichtingen worden door de minister van VenJ aangewezen. Bij hem berust het opperbeheer. Het beheer van een rijksinrichting berust bij een door de minister aan te wijzen directeur. De minister kan zijn regelgevende bevoegdheden mandateren aan de Dienst Justitiële inrichtingen (**artikel 3c Bjj**).

Met handhaving van het karakter van de straf wordt de tenuitvoerlegging ervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van diens terugkeer in de maatschappij. Jeugdigen worden alleen onderworpen aan beperkingen die noodzakelijk zijn voor: (a) het doel van de vrijheidsbeneming, waaronder hun geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan, en (b) handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting (**artikel 2 Bjj**).

De verdere tenuitvoerlegging van straf of maatregel kan ook plaatsvinden door deelneming van de jeugdige aan een door de minister erkend scholings- en trainingsprogramma in aansluiting op zijn verblijf in de inrichting (**artikelen 2, eerste lid, en 3 Bjj**). In de **artikelen 2 tot en met 13 Rjj** zijn nadere regels gesteld over deze programma's. Bureau jeugdzorg is belast met de begeleiding van en het toezicht op jeugdigen die aan zo'n programma deelnemen (**artikel 10, eerste lid, onderdeel d, Wjz**).

De minister bepaalt de bestemming van elke inrichting of afdeling daarvan. Hij stelt regels voor de plaatsing en overplaatsing van jeugdigen (**artikel 8 Bjj**).

Inrichtingen zijn **opvanginrichtingen** of **behandelinrichtingen**.

**Opvanginrichtingen** zijn bestemd voor onderbrenging van (a) preventief gehechte personen tot 18 jaar, (b) personen die (vervangende) jeugddetentie ondergaan, (c) personen tot 18 jaar in vreemdelingenbewaring, en (d) personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen is opgelegd en personen die moeten worden geplaatst in een psychiatrisch ziekenhuis of ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opneming in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting, in afwachting van hun plaatsing.

**Behandelinrichtingen** zijn bestemd voor onderbrenging van personen aan wie de maatregel van plaatsing in een inrichting van jeugdigen is opgelegd en personen ten aanzien van wie is bepaald dat de machtiging voor opneming in gesloten jeugdzorg kan worden ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting.

Behandeling is een samenstel van handelingen gericht op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden (**Artikel 9 Bjj**).

Opvanginrichtingen en behandelinrichtingen dragen zorg voor een veilige omgeving voor en een menswaardige bejegening van de jeugdigen. Zij dragen bij aan een beter sociaal functioneren van de jeugdige, door middel van een verplicht gesteld pedagogisch dagprogramma en een individueel verblijfsplan/individueel behandelprogramma. Zij dragen voorts bij aan een goede rechtsgang. Doel van het verblijf is de kans op ontsporing van de jeugdige na diens terugkeer in de maatschappij te verminderen (**artikel 24 Rjj**).

In opvanginrichtingen worden in de regel jongens en meisjes gescheiden ondergebracht, tenzij de inrichting is aangewezen voor bijzondere opvang. De directeur kan jeugdigen van verschillend geslacht in de gelegenheid stellen gezamenlijk aan activiteiten deel te nemen. In behandelinrichtingen worden jongens en meisjes gescheiden of tezamen ondergebracht (**artikel 12 Bjj**).

Inrichtingen of afdelingen zijn naar de mate van beveiliging beperkt beveiligd (dat is een open inrichting of afdeling) of normaal beveiligd (dat is een gesloten inrichting of afdeling) (**artikel 14 Bjj**).

De directeur van de inrichting stelt huisregels voor de inrichting vast overeenkomstig een door de minister vast te stellen model en volgens diens aanwijzingen.

De directeur kan in de regel personeelsleden en medewerkers machtigen tot uitoefening van zijn bevoegdheden.

De directeur is bevoegd de jeugdige aanwijzingen te geven voor zover noodzakelijk in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, hun geestelijke of lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan (**artikel 4 Bjj**)

De directeur meldt ongeoorloofde afwezigheid van de jeugdige en andere bijzondere voorvallen aan de minister (**artikel 5 Bjj**).

Met de daadwerkelijke plaatsing in een inrichting zijn de selectiefunctionarissen belast. Bij de plaatsingsbeslissing nemen zij de aanwijzingen van het openbaar ministerie en van de autoriteiten die de straf of maatregel hebben opgelegd, in aanmerking. Zij nemen bij deze beslissing ook de aanwijzingen van bureau jeugdzorg voor zover mogelijk in acht (**artikel 16 Bjj**).

De directeur van een opvanginrichting kan voor een jeugdige een verblijfsplan vaststellen. Dat gebeurt steeds voor een jeugdige met een strafrestant van 3 maanden of meer. De directeur van een behandelinrichting stelt altijd een behandelplan vast (**artikelen 20 en 21 Bjj**). In het verblijfsplan en behandelplan worden onder meer opgenomen een omschrijving van de problematiek van de jeugdige, een aanduiding van de groep waarin hij verblijft, een omschrijving van de toegestane bewegingsvrijheid, de soort activiteiten waaraan hij deelneemt en de personen van buiten de inrichting waarmee hij contact mag onderhouden (**artikelen 26 en 27 Rjj**).

De **artikelen 22 tot en met 31 Bjj** bevatten regels over bewegingsvrijheid en de gang van zaken binnen de inrichting.

Jeugdigen verblijven in de regel in groepen en nemen deel aan gemeenschappelijke activiteiten (**artikel 22 Bjj**). De directeur kan de jeugdige daarvan uitsluiten – behoudens dagelijks verblijf in de buitenlucht – (a) indien dit in het belang van de orde of veiligheid van de inrichting noodzakelijk is, (b) indien dit ter bescherming van de jeugdige noodzakelijk is, (c) ingeval van ziekte en (d) op verzoek van de jeugdige voor zover redelijk en uitvoerbaar (**artikel 24 Bjj**).

De **artikelen 29 tot en met 31 Bjj** voorzien in verlof en proefverlof. Voor (proef)verlof geldt de algemene voorwaarde dat jeugdige zich tijdens het verlof niet schuldig maakt aan een misdrijf. De directeur kan aan het (proef)verlof voorwaarden inzake het gedrag van de jeugdige verbinden. De directeur kan het (proef)verlof intrekken, indien dit noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de maatschappij tegen de gevaarlijkheid van de jeugdige voor de veiligheid van anderen, of de algemene veiligheid van personen of goederen of indien de jeugdige een voorwaarde niet nakomt.

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam kan worden beperkt (**artikel 32 Bjj**). Zo kan de directeur bepalen dat een jeugdige in het lichaam wordt onderzocht, indien dit noodzakelijk is ter afwijking van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of veiligheid dan wel voor de gezondheid van de jeugdige. Dit onderzoek wordt verricht door een arts, of in diens opdracht, door een verpleegkundige (**artikel 36 Bjj**). De jeugdige kan worden verplicht om te gedogen dat hij een medische handeling ondergaat, indien zulks naar het oordeel van de arts volstrekt noodzakelijk is ter afwijking van gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de jeugdige of anderen. Ook hier wordt het onderzoek verricht door een arts, of in diens opdracht, door een verpleegkundige (**artikel 37 Bjj**).

De jeugdige heeft recht op bezoek. Beperkingen van het aantal toe te laten personen is mogelijk, indien dit noodzakelijk is in het belang van de orde of de veiligheid in de inrichting. De directeur kan bezoek van een bepaald persoon of bepaalde personen weigeren met het oog op de: (a) handhaving van de orde en veiligheid, (b) voorkoming of opsporing van strafbare feiten, (c) bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven en (d) uitvoering van het verblijfs- en behandelplan. Op dezelfde gronden kan toezicht op het bezoek worden uitgeoefend (**artikel 43 juncto artikel 41, vierde lid, Bjj**).

De **artikelen 54 tot en met 59 Bjj** voorzien in disciplinaire straffen. Indien een personeelslid of medewerker constateert dat een jeugdige betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming en hij van plan is zulks te melden bij de directeur, informeert hij de jeugdige daarover. De directeur kan na zo'n melding of bij eigen constatering disciplinaire straffen opleggen, zoals ontzegging van bezoek, uitsluiting van deelneming aan activiteiten en weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof (**artikel 55 Bjj**).

Voor de tenuitvoerlegging van het jeugdstrafrecht is nog relevant het **Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994** (besluit van 12 december 1994, Stb. 886) Het bevat regels over de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, vervroegde beëindiging van deze maatregel door de minister van VenJ, beslissing omtrent verlenging van deze maatregel en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Zodra er een uitspraak is waarbij de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen is opgelegd, brengt het openbaar ministerie deze uitspraak ter kennis van de plaatsende selectiefunctionaris. Hij voegt daarbij het advies van de rechter omtrent de plaatsing (**artikel 2**).

Omtrent de jeugdige worden door of vanwege de directeur aantekeningen bijgehouden. Die bevatten gegevens over de afkomst en het verleden van de jeugdige, gegevens omtrent de lichamelijke en geestelijke toestand bij binnenkomst, de voortgang in het hulpverleningsplan en gegevens over belangrijke voorvallen gedurende het verblijf (**artikel 4**).

**T.a.v. vervroegde beëindiging door de minister.** De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen kan te allen tijde door de minister voorwaardelijk of onvoorwaardelijk worden beëindigd. Een voorstel voor voorwaardelijke

beëindiging komt van de directeur of van de (jeugd)reclassering door tussenkomst van de directeur. De minister wijst bij zijn beschikking tot voorwaardelijke beëindiging een stichting aan die met de begeleiding en het toezicht op de naleving van de voorwaarden is belast. Aan de beëindiging zijn in ieder geval algemene voorwaarden verbonden: de jeugdige gedraagt zich overeenkomstig de aanwijzingen van de (jeugd)reclassering en verschaft de reclasseringswerker alle gevraagde informatie, hij meldt tevoren een wijziging van betrekking of woonplaats en hij maakt zich niet schuldig aan een strafbaar feit (**artikelen 5 tot en met 7**).

Het openbaar ministerie doet aan de stichting en de minister terstond onder meer mededeling van elk misdrijf dat de jeugdige (vermoedelijk) heeft begaan en een te zijner kennis gekomen overtreding van de voorwaarden.

Bij overtreding van de voorwaarden of wanneer het belang van de jeugdige zulks bepaaldelijk eist kan de minister op voorstel van de stichting het voorwaardelijk ontslag intrekken of schorsen (**artikelen 11 en 12**).

**T.a.v. beslissing omtrent de verlenging van de maatregel.** Uiterlijk 3 maanden vóór het verstrijken van de termijn van 2 jaar maakt de directeur een advies over de wenselijkheid van de verlenging van de maatregel en de termijn van de verlenging. Daarbij zitten ook de aantekeningen over de toestand van de jeugdige, en bij proefverlof of voorwaardelijke beëindiging, beschouwingen van de (jeugd)reclassering over wenselijkheid van de verlenging van de maatregel. Dit advies gaat naar de minister, die het doorgeleid naar het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie beslist over het indienen van een vordering tot verlenging. De rechter neemt een beslissing op een vordering (**artikelen 14 en 15**).

**T.a.v. voorwaardelijke invrijheidstelling.** Indien de directeur van de inrichting waar jeugddetentie wordt ondergaan van oordeel is dat de gestrafte voorwaardelijk in vrijheid behoort te worden gesteld, doet hij daarover een voorstel aan het openbaar ministerie. De rechter neemt een beslissing over de voorwaardelijke invrijheidstelling (**artikelen 18 en 19 besluit juncto artikel 77j, vierde lid, Sr**).

#### **4.3.2.2. Situatie in 1945**

##### ***Conclusie***

Minderjarigen werden geplaatst in tuchtscholen (bestemd tot opnemings van degenen wier plaatsing door de strafrechter was bevolen), in rijksopvoedingsgestichten (bestemd voor opnemings in het kader van de maatregel van terbeschikkingstelling van de regering en voor opnemings van minderjarigen met een verdorven of weerbarstig karakter), in bijzondere gevangenissen voor jongelieden, of toevertrouwd aan rechtspersonen die hen in het kader van een tbr duurzaam verzorgden in of buiten een gesticht. Het wettelijk kader werd gevormd door de wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen uit 1901 en het daarop gebaseerde besluit uit 1905.

##### ***Beschrijving***

Voor de strafrechtelijke plaatsing van jeugdigen waren leidende wettelijke voorschriften de wet van 12 februari 1901, Stb. 64, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde besluit van 15 juni 1905, Stb. 209, nadien vele malen gewijzigd.

Tuchtscholen waren bestemd tot opnemings van degenen wier plaatsing door de strafrechter was bevolen. Rijksopvoedingsgestichten waren bestemd voor opnemings in het kader van de maatregel van terbeschikkingstelling van de



regering en voor opnemng van minderjarigen met een verdorven of weerbarstig karakter (**artikel 4 juncto artikel 16 Wet**).

Het opperbeheer van de tuchtscholen en de rijksopvoedingsgestichten berustte bij de minister van Justitie. Het beheer werd gevoerd door een directeur (of directrice) onder toezicht van een commissie van toezicht (**artikel 5 Wet**).

De in tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten op te nemen jeugdigen werden zoveel mogelijk naar gelang herkomst, leeftijd, verstandelijke en zedelijke ontwikkeling, geaardheid en gedrag over de verschillende inrichtingen of onderdelen daarvan verdeeld (**artikel 6 Wet**).

Aan de verpleegden in tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten werd gelegenheid gegeven om aan godsdienstoefeningen deel te nemen en godsdienstonderwijs te ontvangen (**artikel 7 Wet**).

De financiering van tuchtscholen en rijksopvoedingsgestichten komt ten laste van de staat. Particuliere instellingen wier statuten duurzame verzorging van minderjarigen voorschreven en die zich schriftelijk bereid hadden verklaard om te voldoen aan de gestelde voorwaarden (o.a. op het terrein van de zedelijkheid), konden tegen subsidie worden belast met de verpleging van ter beschikking gestelde jeugdigen (**artikelen 11 en 12 Wet**).

Het toezicht op deze instellingen berustte bij de minister van Justitie met bijstand van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies (**artikel 13 Wet**).

Op verzoek van de instelling kon een minderjarige in een rijksinrichting worden geplaatst, indien hij door zijn gedrag van een verdorven of weerbarstig karakter deed blijken (**artikel 16 Wet juncto artikelen 175 tot en met 183**).

Bij krankzinnigheid of ernstig zenuwlijden, van geestelijke of lichamelijke gebreken, en van ernstige of besmettelijke ziekten, konden daaraan lijdende verpleegden ter verpleging worden overgebracht naar krankzinnigengestichten, ziekenhuizen of andere inrichtingen (**artikel 17 Wet**).

Er waren 3 **tuchtscholen** (2 voor jongens en 1 voor meisjes). Iedere tuchtschool was ingericht tot verpleging in gemeenschap, met uitzondering van een afdeling voor verpleging in afzondering (**artikelen 1 en 3 Besluit**).

De directeur was ondergeschikt aan de minister van Justitie. Hij was verantwoordelijk voor de goede gang van zaken in het gesticht (**artikelen 17 en 18 Besluit**).

De verpleegden werden aan een voortdurend nauwkeurig geneeskundig toezicht onderworpen dat ook hun geestelijke toestand omvatte (**artikel 38 Besluit**).

Inbreuken op orde, tucht en regels inzake zindelijkheid, arbeidzaamheid en gezondheid en opzettelijke beschadiging van goederen werden bestraft (**artikel 71 Besluit**).

Er waren 3 **rijksopvoedingsgestichten** (2 voor jongens en 1 voor meisjes) (**artikel 87 Besluit**). De hiervoor genoemde voorschriften golden ook voor deze gestichten (**artikelen 89, 90 en 95 Besluit**).

Het Besluit bevatte regels over de beëindiging van de terbeschikkingstelling (**artikelen 165 – 174bis**).

Voor de algemene penitentiaire wetgeving golden de **wet tot vaststelling der beginselen van het gevangeniswezen** en de **Gevangenismaatregel**.

Het opperbeheer van de gevangnissen en rijkswerkinrichtingen berustte bij de minister van Justitie (**artikel 2**). In de bijzondere gevangnissen voor jongelieden werd de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf mede in het bijzonder dienstbaar gemaakt aan hun verbetering (**artikel 4a**).

Wet en Maatregel waren van toepassing op gestichten. Daaronder vielen gevangnissen (strafgevangnissen en huizen van bewaring) en rijkswerkinrichtingen (**artikel 1 Maatregel**). Het beheer van een gesticht was toevertrouwd aan een gestichtsbestuur, bestaande uit een college van regenten die werden benoemd door de commissaris der Koningin. De dagelijkse gang van

zaken in een gesticht werd toevertrouwd aan de directeur (**artikelen 4, 7 en 11 Maatregel**).

Het college hield toezicht op alle aangelegenheden die het gesticht betroffen. Het lette in het bijzonder op het gedrag, de dienstijver en de plichtsbetrachting van de ambtenaren, de behandeling van de gedetineerden en de naleving van de voorschriften (**artikel 13 Maatregel**).

In de bijzondere strafgevangenissen voor jongelieden was de gewone taak van het college van regenten toevertrouwd aan de directeur (**artikel 26a Maatregel**).

De Maatregel bevatte uitgebreide voorschriften over de behandeling van gedetineerden (**artikelen 32 – 183**).

Indien het feit wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geestvermogens van de verdachte niet aan hem kon worden toegerekend, kon de rechter gelasten dat hij in een krankzinnigengesticht werd geplaatst. Daarnaast kon de rechter bevelen dat deze verdachte (van een misdrijf of enige overtredingen) ter beschikking van de regering zou worden gesteld, wanneer het belang van de openbare orde dat nodig maakt (**artikel 37 Sr**). Het **Psychopathen-reglement** was toepassing op de uitvoering van de maatregel van ter beschikkingstelling van de regering (besluit van 28 september 1928, Stb. 386).

De verpleging geschiedde bij voorkeur door particulieren. Rijksasyls (2 voor mannen en 1 voor vrouwen) bezaten een aanvullend karakter (**artikel 2 reglement**).

Hoofdstuk II van het Reglement was gewijd aan de Rijksasyls. Het opperbeheer daarover berustte bij de minister van Justitie. Het beheer van een Rijksasyl werd gevoerd door de geneesheer-directeur onder toezicht van een commissie van toezicht (**artikelen 30 en 31 reglement**).

Hoofdstuk III was gewijd aan verpleging in particuliere zorg. Die werd opgedragen aan rechtspersonen en natuurlijke personen tot wier bemoeienis duurzame verpleging van personen met gebrekkige ontwikkeling en ziekelijke storing van hun geestvermogens behoorde en die zich daartoe bereid hadden verklaard welke door de minister van Justitie was aanvaard en die voldeden aan de eisen en de voorwaarden van het reglement (**artikel 99 reglement**). Bij de bereidverklaring werden zoveel mogelijk alle gegevens over de gestichten en de gezinnen waar de verpleging zou plaatsvinden, overgelegd die voor de beoordeling van de verpleging van belang konden zijn. Bij de bereidverklaring van een rechtspersoon werden haar statuten overgelegd. Ten aanzien van gestichten werd onder meer overgelegd: opgave van de wijze van nachtelijke afzondering, van de inrichting van de gemeenschappelijke slaapzalen en van het nachtelijk toezicht, van het aan het gesticht verbonden personeel, en van de soort, geslacht, en leeftijd van eventuele andere verpleegden. Bij de bereidverklaring van een natuurlijke persoon werden voor zover mogelijk gegevens overgelegd waaruit de bedoeling van duurzame verpleging kan blijken. Ten aanzien van gezinnen werd ten minste een algemene omschrijving overgelegd van hun maatschappelijke welstand, zedelijke opvattingen en godsdienstige gezindte (**artikelen 99 – 104 reglement**).

Het personeel van de gestichten en het gezinshoofd en de gezinsleden moesten van goed zedelijk gedrag en behoorlijke beschaving zijn (**artikelen 108 en 113 reglement**).

Verpleging in een gezin geschiedde altijd krachtens een schriftelijke overeenkomst van uitbesteding tussen de rechtspersoon of natuurlijke persoon aan wie verpleging in particuliere zorg was opgedragen, en het gezinshoofd (**artikel 111 reglement**).

Het algemeen toezicht op de verpleging in particuliere zorg berustte bij de minister van Justitie. De minister en zijn ambtenaren hebben daartoe toegang tot

de gestichten en de gezinnen. Bij een bezoek werden alle gewenste inlichtingen verstrekt (**artikelen 120 en 121 reglement**).

#### **4.3.2.3. Wijzigingen**

##### **Conclusie**

In 1953 traden de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen en de nieuwe Gevangenismaatregel in werking. Deze penitentiaire regelgeving was van toepassing op volwassen en jongere gedetineerden in rijksinrichtingen, dat waren personen, ingesloten in de huizen van bewaring, gevangnissen, rijkswerkinrichtingen en rijksasyls voor psychopathen.

De minister wees een of meer gevangnissen aan, uitsluitend bestemd voor opnemng van mannelijke gevangenen, en een of meer gestichten, bestemd voor de opnemng van vrouwelijke gevangenen, ten aanzien van wie was bevolen dat de hun opgelegde straf in een bijzondere gevangenis voor jonge lieden zou worden ondergaan. De minister wees een of meer gevangnissen aan, die in het bijzonder bestemd waren voor mannen die nog geen 23 jaar waren dan wel nog geen 25 jaar waren.

De nieuwe Gevangenismaatregel bevatte vele voorschriften over beheer, toezicht en het regiem in rijksgestichten, en bijzondere bepalingen met betrekking tot veroordeelden tot gevangenisstraf, onveroordeelden en psychopathen.

Deze wetgeving werd in 1999 vervangen door de Penitentiaire beginselenwet.

In 1965 traden de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming in werking. Deze wetgeving zou geldig blijven tot 1 juli 1989 (zie ook par. 4.2.1.3).

Het Uitvoeringsbesluit bevatte regels over de tenuitvoerlegging van maatregelen en straffen die ingevolge het herziene kindstrafrecht konden worden opgelegd. Het bevatte regels over de tbr, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, plaatsing in een tuchtschool, arrest, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.

Met de komst van Wjhv kwam het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht tot stand. Dit besluit kwam in de plaats van het Uitvoeringsbesluit kindbescherming. Het vertoonde daarmee grote gelijkenis. Het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht had onder meer betrekking op de uitvoering van de maatregelen van tbr en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, van arrest en plaatsing in een tuchtschool.

Uitgangspunt was dat straffen en maatregelen van jeugdrecht ten uitvoer werden gelegd in rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen voor justitiële kindbescherming.

In 1995 trad het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 in werking. Dit besluit was een gevolg van de grote herziening van het jeugdstrafrecht van 1995. Dit besluit is in de plaats gekomen van het besluit Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht uit 1990.

In 2001 zijn de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) in werking getreden. De Bjj en het Rjj voorzien als gezegd in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen.

##### **Beschrijving**

Op **1 juni 1953** trad de wet van 21 december 1951 tot vaststelling van een nieuwe **Beginselenwet gevangeniswezen** in werking (Stb. 596). Ter uitvoering van de artikelen 22, 32 en 37j Sr en op de grondslagen van de nieuwe Beginselenwet kwam de nieuwe Gevangenismaatregel tot stand (besluit van 23 mei 1953, Stb. 237). Deze penitentiaire regelgeving was van toepassing op

gedetineerden in rijksinrichtingen, dat waren personen, ingesloten in de huizen van bewaring, gevangenis, rijkswerkinrichtingen en rijksasyls voor psychopaten (**artikel 1 wet**). Door deze wetgeving zijn gedeelten uit het Psychopaten-reglement vervallen.

In het algemeen waren de ingeslotenen meerderjarig.

Er was een Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering. Hoofdtak van de Centrale Raad betrof de advisering van de minister van Justitie over het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikelen 2 en 5 wet**).

De minister wees, gehoord de Centrale Raad, een of meer gevangenis aan, uitsluitend bestemd voor opnemng van mannelijke gevangenen, en een of meer gestichten, bestemd voor de opnemng van vrouwelijke gevangenen, ten aanzien van wie was bevolen dat de hun opgelegde straf in een bijzondere gevangenis voor jonge lieden zou worden ondergaan. De minister wees, gehoord de Centrale Raad, een of meer gevangenis aan, die in het bijzonder bestemd waren voor mannen die nog geen 23 jaar waren, of indien de minister zulks in bepaalde gevallen wenselijk oordeelde, nog geen 25 jaar waren (**artikelen 15 en 16 wet**).

Het opperbeheer van de gestichten berustte bij de minister, die na consult van de Centrale Raad voor elk gesticht een huishoudelijk reglement vaststelde. Het beheer in de inrichting berustte bij de (geneesheer-)directeur. In elk gesticht was een commissie van toezicht (**artikelen 22 tot en met 25 wet**).

Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel werd de tenuitvoerlegging ervan mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in het maatschappelijk leven, de zogenoemde resocialisering. De minister kon in de huishoudelijke reglementen van de gestichten met algehele of beperkte gemeenschap, bepalen dat de gedetineerden op grond van ieders persoonlijkheid in groepen zouden worden ingedeeld (**artikelen 26 en 27 wet**).

Het behoorde tot de taak van de gestichtsdirectie te bevorderen dat de gedetineerden godsdienstoefeningen konden bijwonen. Zij werden in de gelegenheid gesteld om godsdienstonderwijs te ontvangen en persoonlijk contact met geestelijke verzorgers te onderhouden (**artikelen 39 en 40 wet**).

Het behoorde tot de taak van de directie om in de tijd, niet bestemd voor arbeid, de ontwikkeling en ontspanning van de gedetineerden te organiseren (**artikel 42 wet**).

Het was mogelijk om disciplinaire straffen op te leggen voor het begaan van feiten die onverenigbaar waren met een goede orde en tucht (**artikel 44 wet**).

Omtrent de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van in een rijksasyl opgenomen personen werden door of vanwege de geneesheer-directeur regelmatig aantekeningen gehouden (**artikel 49 wet**).

De nieuwe **Gevangenismaatregel** bevatte vele voorschriften over beheer, toezicht en het regiem in rijksgestichten, en bijzondere bepalingen met betrekking tot veroordeelden tot gevangenisstraf, onveroordeelden en psychopaten. Nu de maatregel ook van toepassing kon zijn op minderjarigen, verdient deze een beschrijving.

De maatregel gebruikte het begrip *gedetineerden* (alle in huizen van bewaring, gevangenis, rijkswerkinrichtingen en rijksasyls voor psychopaten opgenomen personen), *gevangenen* (personen, ingesloten in gevangenis), *verpleegden* (personen, opgenomen in rijkswerkinrichtingen en rijksasyls) (**artikel 1**)

**T.a.v. beheer en toezicht.** Het beheer van elk gesticht berustte bij de directeur. Een hoofd-directeur kon worden aangesteld voor meer gestichten. Het beheer over een asyl berustte bij de geneesheer-directeur. De (hoofd)(geneesheer)directeur was verantwoordelijk voor de regelmatige gang van de werkzaamheden in het gesticht. Hij was gebonden aan de grenzen die de minister van justitie hem (bij huishoudelijk reglement) stelde. De directeur

zorgde voor vervanging. De bij het gesticht aangestelde ambtenaren volgden de aanwijzingen van de directeur stipt op (**artikelen 3 tot en met 7**).

In elk gesticht was een commissie van toezicht die tot taak had toezicht te houden op alle aangelegenheden die het gesticht betroffen, in het bijzonder de behandeling van de gedetineerden en de naleving van de voorschriften, de minister en de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering te adviseren en de directeur aanbevelingen te doen. De commissie en haar leden hadden toegang tot het gesticht, kregen alle door hen gewenste informatie en de directeur meldde de commissie alle voor de uitoefening van haar taak relevante feiten en omstandigheden. De commissie had regelmatig persoonlijk contact met de gedetineerden en stelde zich op de hoogte van hun wensen en gevoelens; zij konden in beginsel ongecensureerd schriftelijk met de commissie communiceren. De commissie bracht jaarlijks verslag uit aan de minister (**artikelen 8, 10, 11, 12 en 14**).

In elk gesticht was een gestichtsraad, bestaande uit vertegenwoordigers van alle werkzame geledingen. De raad adviseerde de directeur over het voor iedere gedetineerde op te stellen behandelingsschema, andere praktische zaken en over voorstellen inzake voorwaardelijke invrijheidstelling (**artikelen 16, 19 en 20**).

**T.a.v. regiem.** De gedetineerden werden in algehele gemeenschap, beperkte gemeenschap of in afzondering geplaatst. In algehele gemeenschap verbleven de gedetineerden overdag tezamen; bij beperkte gemeenschap werden bepaalde gemeenschappelijke activiteiten gezamenlijk verricht, zoals gemeenschappelijke arbeid, (godsdienst)onderwijs, sport en maaltijden; afzondering werd ten uitvoer gelegd door opsluiting in een cel. Het regime was afhankelijk van de aard van het gesticht (**artikelen 21 tot en met 27**).

De directeur kon de gedetineerden aan hun kleding en aan het lijf onderzoeken op door het huishoudelijk reglement verboden voorwerpen (**artikel 29**).

Bij het bezoeken van een afdeling voor vrouwen werd een mannelijke ambtenaar steeds door een vrouwelijke ambtenaar vergezeld. Dat gold niet voor de directeur, zijn vervanger, de geneesheer en de geestelijk verzorgers. De sociaal ambtenaar en de onderwijzer konden met toestemming van de directeur een afdeling voor vrouwen onbegeleid bezoeken (**artikel 32**).

Bij binnenkomst van de gedetineerde stelde de geneesheer zich op de hoogte van diens lichamelijke en geestelijke toestand. Deze toestand werd daarna, ook zonder klacht, regelmatig gecontroleerd (**artikel 45**).

Aan ieder gesticht waren een of meer geestelijke verzorgers van protestante, rooms-katholieke en Israëlitische gezindte verbonden. Op de protestante en rooms-katholieke geestelijke verzorging werd toezicht uitgeoefend door de hoofdpredikant resp. de hoofdaalmoezenier bij de inrichtingen van Justitie. Vertegenwoordigers van genootschappen op geestelijke grondslag konden door de minister worden toegelaten tot het behartigen van de geestelijke belangen van de tot hun gezindte behorende gedetineerden. De geestelijke verzorgers bezochten de gedetineerden wier geestelijke verzorging aan hen was opgedragen, zo spoedig mogelijk en hielden geregeld contact hen. De gedetineerden werden in de gelegenheid gesteld godsdienstonderwijs te ontvangen van de geestelijke verzorgers (**artikelen 63, 67, 73 en 74**).

In buitengewone gevallen kon de minister toestemming geven aan een gedetineerde om het gesticht te verlaten. Bij huishoudelijk reglement kon worden bepaald dat bepaalde gedetineerden zonder begeleiding buiten het gesticht konden werken. Bij huishoudelijk reglement kon worden bepaald dat bepaalde (groepen van) gedetineerden gedurende de laatste 8 maanden vóór hun vermoedelijke ontslag een paar keer gedurende maximaal 3 dagen naar door de directeur goed te keuren bestemming mochten vertrekken (**artikelen 95 tot en met 99**).

De directeur kon wegens het begaan van feiten die onverenigbaar waren met de goede orde en tucht, in de maatregel omschreven disciplinaire straffen opleggen (**artikelen 100 e.v.**).

### **T.a.v. gevangenen, veroordeelden tot plaatsing in een rijkswerkinrichting en verpleegden in een rijksasyl.**

De plaatsing van een gevangene in een gesticht geschiedde op last van het openbaar ministerie bij het veroordelende gerecht overeenkomstig richtlijnen van de minister. Gevangenisstraffen van minder dan 3 maanden werden in de regel in een huis van bewaring ten uitvoer gelegd. Langere straffen worden ondergaan in een gevangenis, bestemd voor de categorie waartoe de gevangene behoorde (**artikelen 107 tot en met 115**).

Gevangenen konden op last van de minister worden overgeplaatst naar een ander gesticht (**artikel 116 tot met 119**).

Gevangenen die op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van hun geestvermogens ongeschikt waren voor (verder) verblijf in een gevangenis konden voor observatie of ter verdere tenuitvoerlegging van hun straf in een rijksasyl worden geplaatst, met de mogelijkheid van terugplaatsing (**artikelen 120 en 122**). Deze plaatsing was ook mogelijk voor veroordeelden tot de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting (**artikel 130**).

Omtrent iedere in een rijksasyl verpleegde werden aantekeningen bijgehouden, met gegevens onder meer omtrent de lichamelijke en geestelijke toestand bij binnenkomst en gedurende de verpleging en belangrijke voorvallen gedurende de verpleging (**artikel 134 en 135**).

Op **1 juli 1965** traden de Beginselenwet voor de kindbescherming en het Uitvoeringsbesluit kindbescherming in werking. Dit besluit zou geldig blijven tot 1 juli 1989 (zie ook par. 4.2.1.3).

De artikelen 185 tot en met 245 van dit besluit bevatten regels over de tenuitvoerlegging van maatregelen en straffen die ingevolge het herziene kinderstrafrecht konden worden opgelegd. Het bevatte regels over de tbs, plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, plaatsing in een tuchtschool, arrest, voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.

T.a.v. **tbr**. De uitspraak waarbij de minderjarige tbr was gesteld, werd ter kennis gebracht van de raad voor de kindbescherming. De raad bracht advies uit aan de minister van Justitie over de verdere behandeling. De minister droeg de opvoeding en verzorging van de minderjarige op aan een particuliere voogdijinstelling of deed deze opnemen in een rijksinrichting (**artikel 185 besluit**).

De minister droeg de opvoeding en verzorging slechts op aan een particuliere instelling, nadat deze dit had verzocht of zich daartoe bereid had verklaard (**artikel 190 besluit**).

De opdracht tot opvoeding en verzorging had zo mogelijk slechts plaats aan een instelling die waarborg gaf voor een opvoeding overeenkomstig de godsdienstige gezindte van de minderjarige (**artikel 191 besluit**).

Een minderjarige die was opgenomen in een rijksinrichting, kon worden overgedragen aan een particuliere inrichting (**artikelen 193 tot en met 195 besluit**).

Intrekking van een opdracht aan een instelling wegens niet-naleving van de voorwaarden was mogelijk na het horen van de instelling (**artikel 198 besluit**).

Bij een opdracht van de opvoeding en verzorging van een tbr gestelde minderjarige waren de bepalingen in het besluit inzake voogdijinstellingen van overeenkomstige toepassing. Het bestuur van de instelling bracht elke 3 maanden een rapport over de minderjarige uit. Bijzondere voorvallen werden onverwijld aan de minister gemeld. Indien de minderjarige zich had onttrokken aan het gezag, gaf het bestuur hiervan kennis aan de betrokken officier van justitie. De instelling aan wie de zorg over een minderjarige was opgedragen, bleef ook verantwoordelijk bij een plaatsing elders dan in een inrichting die werd geëxploiteerd door deze instelling (**artikelen 200, 202 en 203 besluit**).

De artikelen 204 tot en met 213 bevatten bepalingen over vervroegde beëindiging van de tbr door de minister; de artikelen 214 tot en met 219 bevatten regels over beëindiging van de tbr door de rechter.

T.a.v. **plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling**. De bepalingen inzake tbr waren van overeenkomstige toepassing op de maatregel van plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (**artikel 220 besluit**).

T.a.v. **plaatsing in een tuchtschool**. De straf van plaatsing in een tuchtschool werd ten uitvoer gelegd in een tuchtschool. In zeer bijzondere gevallen kon de minister na overleg met de rechter bepalen dat de straf in een andere rijksinrichting werd ondergaan. Met de rechter die de straf had opgelegd, werd overlegd over de keuze van de inrichting waar de straf moest worden ondergaan (**artikelen 221 en 222 besluit**).

T.a.v. **arrest**. Een rechtspersoon die een opvangtehuis of een inrichting voor opvoeding exploiteerde, kon de minister vragen om goedkeuring voor het ondergaan van arrest. Het besluit tot goedkeuring vermeldde de categorie en het aantal minderjarigen die de straf van arrest konden ondergaan. Intrekking van de goedkeuring door de minister was mogelijk wanneer de inrichting niet meer voldeed aan de wettelijke voorschriften. Tenuitvoerlegging van het arrest elders dan in een tot dat doel goedgekeurde inrichting vond niet plaats dan in overeenstemming met degene aan wiens zorg de minderjarige was toevertrouwd. Voor een tenuitvoerlegging elders dienden de nodige waarborgen voor een doelmatige tenuitvoerlegging aanwezig te zijn; deze plaats moest voldoen aan de eisen die daaraan uit een oogpunt van geestelijke en lichamelijke hygiëne mochten worden gesteld. Het arrest werd zo spoedig mogelijk ten uitvoer gelegd, bij voorkeur op een plaats zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de gestrafte minderjarige. Het arrest kon geheel of gedeeltelijk in afzondering worden ondergaan, met instemming van de rechter (**artikelen 223, 227, 228, 230, 231 en 233 besluit**).

T.a.v. **voorwaardelijke veroordeling**. Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kindbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk veroordeelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad voor de kindbescherming onder meer over een onherroepelijke uitspraak waarbij bewezen was verklaard dat de voorwaardelijk veroordeelde gedurende de proeftijd een strafbaar feit had gepleegd, over een misdrijving of een overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk veroordeelde (**artikelen 236 tot en met 238 besluit**).

T.a.v. **voorwaardelijke invrijheidstelling**. Indien het hoofd van de inrichting waarin de plaatsing in een tuchtschool of het arrest werd ondergaan (of degene aan wie de minderjarige was toevertrouwd, wanneer deze het arrest elders onderging), van mening was dat de gestrafte voorwaardelijk in vrijheid behoorde te worden gesteld, deed hij een voorstel daartoe aan het openbaar ministerie. De raad van de kindbescherming bracht hierover advies uit aan het openbaar ministerie, dat daarop een beslissing nam. Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kindbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk in vrijheid gestelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad voor de kindbescherming onder meer over een misdrijving of overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk in vrijheid gestelde (**artikelen 239 tot en met 244 besluit**).

Op **1 september 1988** is een omvangrijke herziening van de straf- en strafproceswetgeving en penitentiaire wetgeving inzake tbs en de berechting van geestelijk gestoorde delinquenten in werking getreden (wet van 19 november 1986, Stb. 587).

Het begrip *rijksasyl voor psychopathen* werd vervangen door *justitiële rijksinrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden*.

Op **1 april 1988** is een wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen in werking getreden (wet van 23 december 1987, Stb. 646). De Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering is bij die gelegenheid vervangen door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. De Centrale Raad bestond uit drie secties: een sectie gevangeniswezen, een sectie terbeschikkingstelling en een sectie reclassering. De Centrale Raad diende de minister van advies over het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering en verrichtte overigens hem bij of krachtens de wet opgedragen werkzaamheden (**artikelen 2, 3 en 5 Beginselenwet**).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Wjvh op **1 juli 1989** zijn ook enige bepalingen van het jeugdstrafrecht gewijzigd.

De straf van arrest werd overeenkomstig bij amvb te stellen regels ten uitvoer gelegd in een tehuis, behorende tot een categorie, genoemd onder II (categorie secundaire hulpverlening), onderdelen 1 tot en met 4, of onder III (categorie tertiaire hulpverlening), onderdeel 2, van de bij de Wjvh behorende bijlage of ter plaatse door de rechter aangewezen. Deze tehuizen in categorie II waren voorzieningen voor crisisopvang, observatiehuizen, tehuizen voor opvoeding en verzorging en tehuizen voor buitengewone behandeling. Dit tehuis in categorie III was een tuchtschool (**artikel 77g bis Sr**).

Bij tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling droeg de minister van Justitie de opvoeding en verzorging onderscheidenlijk de behandeling op aan een voogdijinstelling of deed hij de veroordeelde opnemen in een tehuis, behorende tot een categorie, genoemd onder II, onderdelen 3 en 4, van de bij de Wjvh behorende bijlage, voor zover door de minister in stand gehouden of elders. Dit waren tehuizen voor opvoeding en verzorging en tehuizen voor buitengewone behandeling. De minister lette bij zijn beslissing op de godsdienstige gezindheid van de veroordeelde en zijn gezin, het advies van de rechter en de wens van degene die het gezag uitoefende. Hij hoorde voorafgaand de raad voor de kindbescherming (**artikel 77h bis Sr**).

De minister kon te allen tijde de tbs of de plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling (on)voorwaardelijk beëindigen na inwinnen van een advies van de raad. Het voorwaardelijk ontslag kon worden ingetrokken of geschorst bij niet-naleving van de voorwaarden, een andere misdrijving of in het belang van de minderjarige. De raad was belast met het toezicht op de naleving van de voorwaarden (**artikel 77s bis Sr**).

Ter uitvoering van deze in de Wjvh gewijzigde strafbepalingen is het **Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht** in werking getreden (Besluit van 30 maart 1990, Stb. 165). Dit besluit kwam in de plaats van de regeling van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in het Uitvoeringsbesluit kindbescherming. Het Uitvoeringsbesluit was gebaseerd op de Beginselenwet kindbescherming die met de inwerkingtreding van de Wjvh is vervallen. Het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht had betrekking op de uitvoering van de maatregelen van tbs en plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling, van straffen van arrest en plaatsing in een tuchtschool, het verstrekken van informatie aan het openbaar ministerie en de raden voor de kindbescherming met betrekking tot de persoon ten aanzien van wie een voorwaardelijke veroordeling was uitgesproken dan wel een beslissing tot



voorwaardelijke invrijheidstelling was genomen en de wijze waarop een voorwaardelijke invrijheidsstelling werd uitgelokt.

De bepalingen kwamen grotendeels overeen met de desbetreffende bepalingen van het Uitvoeringsbesluit kinderbescherming.

Uitgangspunt was dat straffen en maatregelen van jeugdrecht werden ten uitvoer gelegd in rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen voor justitiële kinderbescherming, als bedoeld in artikel 65 van de Wjvh.

**T.a.v. tbs.** Na ontvangst van de uitspraak waarbij de jeugdige tbs was gesteld, zond de raad voor de kinderbescherming het dossier aan de minister met een advies hoe ten aanzien van de jeugdige te handelen. De minister bracht zijn beslissing ter kennis van het openbaar ministerie dat zo nodig zorgde voor overbrenging van de jeugdige naar zijn plaats van bestemming (**artikelen 2 en 3 besluit**).

De voorziening vanwege de regering in de opvoeding en verzorging kon te allen tijde - op een voorstel van de directeur of van het bestuur van de voogdijinstelling, of van de raad voor de kinderbescherming (na overleg met directeur of bestuur) - door de minister worden beëindigd, indien het doel van de voorziening bereikt was of beter op een andere wijze kon worden bereikt. De jeugdige kon ook voorwaardelijk worden ontslagen. Aan voorwaardelijk ontslag waren steeds de algemene voorwaarden verbonden dat de ontslagene zich gedroeg overeenkomstig de aanwijzingen van degene die hulp en steun verleende, deze alle gevraagde inlichtingen verstrekke, hem informeerde over een verandering van betrekking of woonplaats en dat hij zich niet schuldig zou maken aan een strafbaar feit. Een gezinsvoogdijinstelling of een particulier persoon werd belast met het verlenen van hulp en steun ten behoeve van de naleving van de voorwaarden. Deze bracht ten minste 1 maal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kinderbescherming. Hij deed bovendien aan de raad meteen mededeling van ter kennis gekomen misdrijven en andere bijzondere voorvallen. Het openbaar ministerie informeerde de raad over elk misdrijf dat de voorwaardelijk ontslagene had begaan en over een overtreding van de voorwaarden. Bij overtreding van de voorwaarden zond degene die hulp en steun verleende, of de raad voor de kinderbescherming de minister een voorstel tot intrekking of schorsing van het voorwaardelijk ontslag dan wel een voorstel om zulks niet te doen. Een voorstel tot intrekking of schorsing was ook mogelijk, indien het belang van de jeugdige zulks bepaaldelijk vorderde.

(**artikelen 6 tot en met 8, 10 en 12 tot en met 14 besluit**).

Ook de rechter kon de tbs vervroegd (voorwaardelijk) beëindigen. Hij besliste na ontvangst van een verslag van de minister over het verloop van de tbs. Dit verslag zond de minister uiterlijk 2 maanden voor het verstrijken van de termijn van 2 jaar. De bepalingen over voorwaardelijk ontslag door de minister waren van overeenkomstige toepassing. De rechter kon het voorwaardelijk ontslag intrekken of schorsen wegens overtreding van de voorwaarden of in het belang van de jeugdige (**artikelen 16 tot en met 25 besluit**).

De artikelen met betrekking tot de tbs waren van overeenkomstige toepassing op de maatregel van **plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling** (**artikel 22 besluit**).

Het **arrest** werd zo spoedig mogelijk ten uitvoer gelegd en ondergaan op een plaats zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de jeugdige. Het arrest kon geheel of gedeeltelijk in afzondering worden doorgebracht, met instemming van de veroordelende rechter (**artikelen 23 en 24 besluit**).

T.a.v. **voorwaardelijke veroordeling**. Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kinderbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk veroordeelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad onder meer over een onherroepelijke uitspraak waarbij bewezen was verklaard dat de voorwaardelijk veroordeelde gedurende de proeftijd een strafbaar feit had

gepleegd of over een overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk veroordeelde (**artikelen 25 tot en met 28 besluit**).

**T.a.v. de voorwaardelijke invrijheidstelling.** Indien het hoofd van de inrichting waarin de plaatsing in een tuchtschool of het arrest werd ondergaan (of degene aan wie de minderjarige was toevertrouwd, wanneer deze het arrest elders onderging), van mening was dat de gestrafte voorwaardelijk in vrijheid behoorde te worden gesteld, deed hij een voorstel daartoe aan het openbaar ministerie. De raad voor de kinderbescherming bracht hierover advies uit aan het openbaar ministerie, dat daarop een beslissing nam. Degene die met het verlenen van hulp en steun was belast, bracht ten minste eenmaal per 3 maanden verslag uit van zijn bevindingen aan de raad voor de kinderbescherming. Strafbare feiten en andere bijzondere voorvallen, de voorwaardelijk in vrijheid gestelde betreffende, deelde hij terstond aan de raad mee. Het openbaar ministerie informeerde de raad voor de kinderbescherming onder meer over een onherroepelijke uitspraak waarbij bewezen was verklaard dat de voorwaardelijk veroordeelde gedurende de proeftijd een strafbaar feit had gepleegd, een misdrijving of overtreding van de voorwaarden. De raad gaf het desbetreffende openbaar ministerie kennis van alle relevante informatie over de voorwaardelijk in vrijheid gestelde (**artikelen 29 tot en met 35 besluit**).

Op **1 september 1995** is het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 in werking getreden (Besluit van 12 december 2004, Stb. 866). Dit besluit was een gevolg van de grote herziening van het jeugdstrafrecht van 1995. Dit besluit is in de plaats gekomen van het hiervoor genoemde besluit uit 1990. Het is daarna nog gewijzigd en geldt nog steeds (zie hiervoor par. 4.3.2.1.).

Bij gelegenheid van de inwerkingtreding van de Aanpassingswet herziening adviesstelsel (wet van 6 februari 1997, Stb. 63) op **21 februari 1997** is de algemene adviserende taak van de Raad voor Strafrechtstoepassing geschrapt.

Met ingang van **1 januari 1997** is de Wet adviesstelsel Justitie in werking getreden (wet van 5 juli 1997, Stb. 323). Bij deze wet zijn de taken van een aantal vaste colleges van advies van het rijk op het terrein van het Justitie opnieuw geformuleerd, ook van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing: het de minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging van advies dienen over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering, mede in het licht van overige werkzaamheden hem bij krachtens de wet opgedragen (**artikel 5 Beginselenwet gevangeniswezen**).

Op **1 oktober 1997** is de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden in werking getreden (wet van 25 juni 1997, Stb. 280). Hierdoor is de Beginselenwet gevangeniswezen niet langer van toepassing op inrichtingen voor verpleging van tbs gestelden.

Op **1 januari 1999** zijn de Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel in werking getreden. Zij zijn in de plaats getreden van de Beginselenwet gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel.

Op **1 september 2001** zijn de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) in werking getreden (wet van 2 november 2000, Stb. 481 en Besluit van 5 juli 2001, Stb. 350). De Bjj sluit aan bij de Penitentiaire beginselenwet. De Bjj en het Rjj voorzien als gezegd in de noodzakelijke penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Daarin zijn de bevoegdheden en de verplichtingen van de directeur en

het personeel van de jeugdinrichtingen en de rechten en de verplichtingen van de jeugdige gedetineerde neergelegd. De regels voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel (zie hiervoor par. 4.3.2.1.).

Op **1 juli 2005** is de wet van 7 april 2005, Stb. 194 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken in werking getreden. De minister kan mandaat verlenen betreffende de hem toegekende bevoegdheden tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen (**artikel 3c, derde lid, Bjj**). Er wordt voorzien in de mogelijkheid dat indien zulks ter bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de jeugdige noodzakelijk is, de jeugdige die in een afzonderingscel verblijft, dag en nacht door middel van een camera wordt geobserveerd (**artikelen 25a en 55a Bjj**).

### **3.3.2.5 Toekomst**

In de loop van 2011 zal in werking treden de wet van 13 december 2010, Stb. 818 in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties. Deze wetgeving strekt ertoe deze tenuitvoerlegging op onderdelen te optimaliseren en de veiligheid in de inrichtingen te verbeteren. De wetgeving bevat onder meer:

- een time out maatregel (de jeugdige wordt kortstondig uit de groep gehaald)
- een perspectiefplan dat in de plaats komt van het verblijfs- en behandelplan. Bij dit plan is de zogenoemde trajectbenadering een leidend beginsel.
- verduidelijking van de verhouding tussen verlop enerzijds en het scholings- en trainingsprogramma anderzijds
- het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen komt te vervallen. Dat vergroot de flexibiliteit en effectiviteit van de inrichtingen. In beginsel zullen alle inrichtingen vormen van behandeling kunnen aanbieden.
- het wordt mogelijk om een tbs-maatregel die is opgelegd aan een 16- of 17-jarige, ten uitvoer te leggen in een jeugdinrichting
- er komt een uitdrukkelijke grondslag voor het toezicht van de minister van VenJ (in de praktijk de Inspectie voor de Santietoepassing bij het ministerie van VenJ en de ambtenaren van de Dienst Justitiële Inrichtingen) op het verblijf van personen ten aanzien van wie een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd
- bemiddeling naar aanleiding van een klacht gaat vooraf aan een klachtbehandeling
- er komt een experimenteerbepaling die ruimte biedt aan het beproeven van nieuwe inzichten omtrent opvoeding en resocialisatie van de jeugdige
- er komt een verplichte nazorg

### **4.3.3. Kwaliteit en de verantwoordelijkheid daarvoor**

#### **4.3.3.1. Geldend recht**

##### ***Conclusie***

De onafhankelijke rechter is verantwoordelijk voor het opleggen van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen.

De minister van VenJ draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de gang van zaken in de justitiële jeugdinrichtingen.

De Bjj en het Rjj bevatten expliciet en impliciet regels die strekken tot een passende opvang en behandeling van gedetineerde jeugdigen. Dat is zorg die in

ieder geval doeltreffend, doelmatig en gericht op de jeugdige wordt verleend en die is afgestemd op een reële behoefte van de jeugdige.

De justitiële jeugdinrichtingen zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting.

*Particuliere instellingen* behoeven ministeriële goedkeuring. Zij sturen de onder hun beheer vallende inrichtingen aan. Het bestuur van de instelling is algemeen verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting. De directeur van de inrichting heeft de dagelijkse verantwoordelijkheid.

De minister van Justitie heeft het opperheer over de *rijksinrichtingen*. De directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken in de rijksinrichtingen.

Personeel in inrichtingen wordt getoetst op geschiktheid. In de praktijk is een verklaring omtrent het gedrag vereist. Er bestaat (nog) geen wettelijke verplichting daartoe. Er is regelgeving die voorziet in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

Er bestaan klachtprocedures die een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van behandeling en bejegening van in de inrichtingen opgenomen jeugdigen.

## **Beschrijving**

### *Inrichtingen*

De minister van VenJ draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit binnen de justitiële jeugdinrichtingen.

Op een aanvraag tot aanwijzing als particuliere inrichting van een rechtspersoon die een residentiële voorziening beheert, beslist de minister van VenJ. Daarbij wordt onder meer overgelegd de door de minister verlangde gegevens over de personele en materiële geschiktheid van de voorziening als particuliere inrichting (**artikel 72 Rjj**).

De aanwijzing wordt ingetrokken, als de beveiliging of de personele of materiële toerusting niet meer voldoet aan de door de minister gestelde eisen. De aanwijzing kan worden ingetrokken, als de rechtspersoon die de inrichting beheert, heeft gehandeld in strijd met de regelgeving of met hetgeen bij de aanvraag tot aanwijzing is verklaard (**artikel 73 Rjj**).

Het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting beheert, is verantwoordelijk voor de (goede) gang van zaken in de inrichting.

De justitiële jeugdinrichting biedt passende opvang of behandeling aan. Dat is zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en gericht op de jeugdige wordt verleend en die is afgestemd op een reële behoefte van de jeugdige. De inrichting organiseert de opvang of behandeling op zodanige wijze, voorziet de inrichting zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel en materieel en draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot een verantwoorde opvang of behandeling (**artikelen 77 en 78 Rjj**). Het zorgen voor een verantwoorde opvang of behandeling omvat mede de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit ervan.

Het ministerie van VenJ en de dienst justitiële inrichtingen sturen de inrichtingen aan. De minister kan de inrichting een aanwijzing geven als de regels omtrent borging van kwaliteit niet worden nageleefd (**artikel 80 Rjj**).

De Inspectie voor de Sanctietoepassing houdt toezicht op de inrichtingen.

In elke inrichting is een commissie van toezicht.

### *Klachtprocedures*

De commissies van toezicht zijn belast met de behandeling van klachten. Tegen de beslissing van een beklagcommissie staat beroep open bij de Raad voor

strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (**artikelen 6, 7 en 74 tot en met 76 Wjj**). Bij de Raad staat ook beroep open tegen beslissingen van de selectiefunctionaris op een bezwaar- of verzoekschrift inzake plaatsing, overplaatsing, (proef)verlof, deelname aan een scholings- en trainingsprogramma en strafonderbreking (**artikelen 77 en 78 Wjj**).

#### **4.3.3.2. Situatie in 1945**

##### **Conclusie**

De minister van Justitie was verantwoordelijk voor de rijksinrichtingen. Particuliere instellingen voor verpleging en behandeling van minderjarigen behoeften de goedkeuring van de minister. Zij moesten aan de minister verklaren zich te onderwerpen aan de desbetreffende regelgeving. Personeel moest van goed levensgedrag zijn. Er was geen wetgeving die voorzag in de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

##### **Beschrijving**

###### *Instellingen*

Het in par. 4.3.2.2. genoemde besluit van 1905 bevatte bepalingen over kwaliteit ten aanzien van inrichtingen en pleegouders.

**T.a.v. tuchtscholen.** Aan het hoofd van een tuchtschool stond een directeur die het beheer voerde over de school onder toezicht van een commissie van toezicht. De directeur was ondergeschikt aan de minister en werkte volgens diens instructie. De directeur was verantwoordelijk voor de goede gang van zaken in de tuchtschool. Hij bracht verslag uit van zijn beheer en de toestand in de tuchtschool aan de minister en stelde deze terstond op de hoogte van bijzondere voorvallen (**artikelen 4, 5, 17, 18 en 21 besluit**).

De minister was zo nodig betrokken bij de benoeming van de bedienaren van de godsdienst en godsdienstonderwijzers. Indien dezen rechtstreeks waren benoemd zonder betrokkenheid van de minister, hadden zij voor toegang tot de tuchtschool de toestemming van de minister nodig. Het was aan de bedienaren van de godsdienst en godsdienstonderwijzers verboden om zich zonder toestemming van de directeur in verbinding te stellen met verpleegden wier godsdienstige verzorging aan anderen was opgedragen (**artikelen 65 en 66 besluit**).

Bij inbreuk op orde en tucht, de regelen van de zindelijkheid, arbeidzaamheid en gezondheid, en bij opzettelijke beschadiging van goederen, werden tuchtstraffen opgelegd (**artikelen 71 tot en met 77 besluit**).

###### **T.a.v. t.b.r. in rijksopvoedingsgestichten en verpleging in particuliere zorg.**

De hiervoor genoemde bepalingen waren ook van toepassing op rijksopvoedingsgestichten.

De **met particuliere zorg belaste rechtspersoon** die zich bereid verklaarde tot verpleging van tbr gestelde jeugdigen, deelde de minister van Justitie mee tot welke categorie van jeugdigen en tot welk aantal de bereidverklaring zich uitstreekte. Indien de verpleging in een gesticht geschiedde, werd tevens informatie gegeven onder meer over de wijze van afzondering, de wijze van nachtelijke afzondering, de inrichting van de gemeenschappelijke slaapzalen, nachtelijk toezicht, en het personeel (**artikel 115 Besluit**).

In hetzelfde gesticht mochten geen verpleegden van verschillend geslacht worden opgenomen tenzij in geheel gescheiden afdelingen. Dit gold niet voor gestichten waarin uitsluitend jeugdigen onder 10 jaar werden verpleegd. Jong verpleegden werden zoveel mogelijk gescheiden van de ouderen. Er moest 's nachts toezicht

worden uitgeoefend op de gemeenschappelijke slaapzalen. Het personeel moest van goed zedelijk gedrag zijn (**artikelen 132 tot en met 135 Besluit**). Bij uitbesteding van de verpleegden tot verzorging buiten een gesticht bleef de particuliere rechtspersoon verantwoordelijk. Uitbesteding geschiedde op basis van een overeenkomst (**artikelen 142 en 143 Besluit**). Zij, bij wie de verpleegden werden uitbesteed en de overige leden van het gezin, moesten van goed zedelijk gedrag en behoorlijke beschaving zijn (**artikel 147 Besluit**). De instellingen moesten aantekeningen bijhouden en jaarlijks verslag uitbrengen aan de minister van Justitie. Van buitengewone voorvallen wordt terstond kennis gegeven aan de minister (**artikelen 148, 149 en 150 Besluit**). De minister liet de instelling onderzoeken na ontvangst van een bereidverklaring tot verpleging. De kopie van de uitbestedingsovereenkomst werd gezonden naar de minister (**artikelen 152 en 156 Besluit**). Justitieambtenaren en leden van het Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies hadden toegang tot het gesticht en het pleeggezin en hadden recht op verstrekking van alle gewenste informatie (**artikelen 155 en 157 Besluit**).

#### **4.3.3.3. Wijzigingen**

##### ***Conclusie***

De wet van 1901, houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen en het daarop gebaseerde uitvoeringsbesluit uit 1905 zijn blijven gelden tot de inwerkingtreding in 1965 van de Beginselenwet voor de kindbescherming en het daarop gebaseerde het Uitvoeringsbesluit kindbescherming. Deze oude wetgeving bevatte ook regels over de kwaliteit in de inrichtingen en in pleeggezinnen.

Ook de nadien tot stand gekomen wetgeving bevatte regels daaromtrent. De Wjvh en de Bjj verwijzen uitdrukkelijk naar kwaliteitsborging. Het beeld bleef in essentie hetzelfde.

De minister van Justitie droeg eindverantwoordelijkheid. Hij had het opperbeheer over de rijksinrichtingen. Hij kon de directeur daarvan instructies geven. Particulieren inrichtingen voor justitiële kindbescherming (later justitiële jeugdinrichtingen) moesten aan allerlei eisen voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een goedkeuring om minderjarigen te verzorgen, te behandelen of te verplegen. Het bestuur van de rechtspersoon die de inrichting in stand hield, was algemeen verantwoordelijk voor de gang van zaken in de inrichting.

Het personeel moest van goed levensgedrag zijn. Indienstneming was mogelijk, indien een verklaring omtrent het gedrag kon worden overgelegd. De Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag uit 1959 voorzagen in de afgifte daarvan. Die wet werd in 2004 vervangen door de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Sinds 1984 voorzagen de Beginselenwet voor de kindbescherming in een klachtprocedure. Klachtprocedures breidden zich verder uit.

##### ***Beschrijving***

Hierbij wordt verwezen naar de beschrijving in de par. 4.3.3.2. en 4.2.3.3.

Wat betreft klachtprocedures kan nog het volgende worden opgemerkt. Ingevolge de Gevangenismaatregel van 1953 stond tegen beslissingen inzake plaatsing en overplaatsing beroep open bij de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikelen 123 tot en met 129 Gevangenismaatregel**).

Tegen beslissingen van (over)plaatsing van een veroordeelde tot de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting kon eveneens beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad (**artikel 130 Gevangensmaatregel**).

Op **23 mei 1977** was bij wet van 21 oktober 1976, Stb. 568, een regeling van beklag en beroep in de Beginselenwet gevangeniswezen ingevoerd. Een gedetineerde in een gevangenis, huis van bewaring of een rijkswerkinrichting kon bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht schriftelijk beklag doen over een disciplinaire straf, het weigeren tot uitreiken of verzending van post en enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij werd afgeweken van de hem toekomende rechten. Hangende de beslissing op het klaagschrift kon de beklagcommissie aan de directeur het voorstel doen om de verdere tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te schorsen. De beklagcommissie kon de bestreden beslissing herzien, als die in strijd was met een in het gesticht geldend voorschrift dan wel die bij afweging van alle in aanmerking komende belangen en omstandigheden onredelijk of onbillijk moest worden geacht. In dat geval werden de gevolgen van de beslissing zo veel mogelijk ongedaan gemaakt. Als dat niet meer mogelijk was, ging de voorzitter in overleg met de directeur na of compensatie mogelijk was. In bijzondere gevallen kon de voorzitter bepalen dat aan de gedetineerde een geldelijke tegemoetkoming werd toegekend. Tegen de beslissing van de (voorzitter van de) beklagcommissie stond beroep open op bij de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikelen 51 tot en met 58 Beginselenwet**).

Sinds de wijziging van de Beginselenwet gevangeniswezen op **1 april 1988** (wet van 23 december 1987, Stb. 646) was de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing de beroepsinstantie ter vervanging van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering. Bij deze wetswijziging is de alleensprekende beklagrechter geïntroduceerd. De voorzitter van een beklagcommissie kon de klacht enkelvoudig (laten) afdoen, als hij het klaagschrift van eenvoudige aard, dan wel kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond achtte. De alleensprekende beklagrechter kon de zaak verwijzen naar de beklagcommissie (**artikel 53a**).

Met de inwerkingtreding van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen op 1 september 2001 doet de regeling van beklag en beroep in die wet haar intrede (artikelen 65 tot en met 78 Bjj).

#### **4.3.4. Extern toezicht**

##### **4.3.4.1. Geldend recht**

###### ***Conclusie***

De Inspectie jeugdzorg houdt extern toezicht. Zij doet onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de justitiële jeugdinrichtingen en geeft adviezen tot verbetering van de kwaliteit. Zij houdt toezicht op de naleving van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de daarop gebaseerde regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van die inrichtingen.

###### ***Beschrijving***

De **Inspectie jeugdzorg** houdt extern toezicht. Zij doet onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de justitiële jeugdinrichtingen en geeft adviezen tot verbetering van de kwaliteit. Zij houdt toezicht op de naleving van de

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de daarop gebaseerde regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van die inrichtingen.

Onder coördinatie van de Inspectie Jeugdzorg oefenen sinds 2006 de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor het onderwijs en (naderhand ook) de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gezamenlijk toezicht uit op de jeugdinstellingen. Het integraal toezicht resulteert bij grote onderzoeken in een gemeenschappelijk eindrapport.

#### **4.3.4.2. Situatie in 1945**

##### ***Conclusie***

Het algemeen toezicht op de gang van zaken in de tuchtscholen en de rijksopvoedingsgestichten en op de naleving van de voorwaarden die vanwege de regering zijn gesteld ten aanzien van minderjarigen die door haar aan particuliere zorg waren overgedragen, werd uitgeoefend door een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies.

Het algemeen toezicht op de gehele Psychopathenzorg berustte bij de Algemene Raad voor Psychopathenzorg.

##### ***Beschrijving***

Het algemeen toezicht op de gang van zaken in de tuchtscholen en de rijksopvoedingsgestichten en op de naleving van de voorwaarden die vanwege de regering zijn gesteld ten aanzien van minderjarigen die door haar aan particuliere zorg waren overgedragen, werd uitgeoefend door een Algemeen College van Toezicht, Bijstand en Advies. Het College deed voor zover nodig mededeling aan de minister van Justitie van de feiten en omstandigheden die het College bij de uitoefening van toezicht ter kennis was gekomen (**artikelen 189 en 190 Besluit van 15 juni 1905, Stb. 209, ter uitvoering van de wet van 12 februari 1901, Stb. 64**).

Het algemeen toezicht op de gehele Psychopathenzorg berustte bij de Algemene Raad voor Psychopathenzorg. De Raad adviseerde de minister van Justitie over zaken die bij de uitoefening van het toezicht ter kennis zijn gekomen (**artikelen 154 en 163 reglement**).

#### **4.3.4.3. Wijzigingen**

##### ***Conclusie***

Sinds 1953 werd het algemeen toezicht op de rijksasyls uitgeoefend door de sectie psychopathenzorg van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering. Sinds 1988 werd dit toezicht uitgeoefend door de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

In het stelsel van de Wjvh was de Inspectie jeugdhulpverlening belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. De inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam de aanwijzingen van de beide ministers in acht.

De Inspectie jeugdhulpverlening werd in 2000 Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de onafhankelijke Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming



In 2001 is de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden. Bij die gelegenheid zijn de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming samengevoegd tot Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj).

De Rsj hield algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen. Hij sloeg daarbij in het bijzonder acht op de toepassing van regels omtrent de rechtspositie van degenen aan wie zo'n straf of maatregel is opgelegd.

Met de inwerkingtreding in 2006 van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming heeft een definitieve regeling van de instelling van de Rsj haar beslag gekregen. De externe toezichthoudende taak van de Rsj is vervallen. De Rsj behoudt zijn adviserende en rechtsprekende taak. De toezichthoudende taak van de Rsj is overgenomen door de Inspectie voor de Aanctietoepassing (ISt), een onderdeel van het Ministerie van VenJ. Zij houdt toezicht op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op aspecten van beveiliging.

### **Beschrijving**

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Beginselenwet gevangeniswezen op **1 juni 1953** werd het algemeen toezicht op de rijksasyls uitgeoefend door de sectie psychopathenzorg van de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (**artikel 48 wet**). Sinds **1 april 1988** werd dit toezicht uitgeoefend door de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

Sinds **1 januari 1995** voorzag de Wjvh in de Inspectie jeugdhulpverlening in. De Inspectie was belast met het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening. De Inspectie was niet geheel onafhankelijk. Zij nam bij de vervulling van haar taak de aanwijzingen van de ministers van VWS en van Justitie in acht. De Inspectie bracht in voorkomende gevallen verslag uit van haar bevindingen aan deze ministers en aan het betrokken provinciaal bestuur. Zo nodig deed zij voorstellen tot verbetering van de kwaliteit van de jeugdhulpverlening in een voorziening (**artikel 54 Wjvh**).

Er bestond een plicht voor de uitvoerders van de jeugdhulpverlening tot het verschaffen van de nodige schriftelijke informatie aan de Inspectie. Wettelijke geheimhouders hadden het recht zich te verschonen (**artikel 55 Wjvh**).

De Inspectie jeugdhulpverlening werd op **23 augustus 2000** Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. De Inspectie had tot taak het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede waar nodig het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan, en het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Met de inwerkingtreding van de Wjz komt de Inspectie jeugdzorg in de plaats van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Op **1 februari 2001** is de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden (wet van 13 december 2000, Stb. 20). Bij die gelegenheid zijn de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming samengevoegd tot Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Rsj).

De Rsj hield **algemeen toezicht** op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen. Hij sloeg daarbij in het bijzonder acht op de toepassing van regels omtrent de rechtspositie van degenen aan wie zo'n straf of maatregel is opgelegd. De Raad was voorts belast met advisering over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen. De Raad was ook belast rechtspraak over klachten over strafrechtstoepassing (**artikel 3**).

Deze wet had een tijdelijke duur (4 jaar) en was voorzien van een evaluatiebepaling. De wetgever wilde nog geen definitieve beslissing nemen over een blijvende bundeling van de drie taken van de Raad: advisering, toezicht en rechtspraak.

Op **1 oktober 2006** is de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in werking getreden in werking getreden (wet van 14 september 2006, Stb. 420). Daarmee heeft een definitieve regeling van de instelling van de Rsj haar beslag gekregen. De externe toezichthoudende taak van de Raad is vervallen. De Raad behoudt zijn adviserende en rechtsprekende taak.

De toezichthoudende taak van de Raad is overgenomen door de Inspectie voor de sanctietoepassing (ISt), een onderdeel van het Ministerie van VenJ (Stcrt. 2005, 166). Zij houdt toezicht op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op aspecten van beveiliging.

#### **4.3.5. Procedures bij (signalen van) seksueel misbruik**

Hetgeen is opgemerkt over procedures bij (signalen van) seksueel misbruik in het kader van civielrechtelijke plaatsing geldt ook voor strafrechtelijke plaatsing. Daarom zij korthedshalve verwezen naar par. 4.2.5.

### **Bijlage 1**

#### **1. Facultatief Protocol van de VN inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind**

Dit protocol is op 25 mei 2000 te New York tot stand gekomen (Tbr. 2001, 63). Het is op 18 januari 2002 in werking getreden (voor Nederland op Het protocol gaat niet over de aanpak van seksueel misbruik. Het betreft in hoofdzaak de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen.

Het protocol verplicht tot strafbaarstelling van:

a. in het kader van de verkoop van kinderen (1) het aanbieden, afleveren of aanvaarden van een kind, ongeacht op welke wijze, met als doel: de seksuele uitbuiting van het kind, de overdracht met winstoogmerk van organen, het onderwerpen van het kind aan gedwongen arbeid; (2) het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor de adoptie van een kind in strijd met het internationale adoptierecht; b. het aanbieden, verwerven, aanwerven of ter beschikking stellen van een kind voor kinderprostitutie; c. het vervaardigen, distribueren, verspreiden, importeren, exporteren, aanbieden, verkopen of bezitten voor bovengenoemde doeleinden, van kinderpornografie;

Kinderpornografie is elke afbeelding, op welke wijze dan ook, van een kind dat betrokken is bij, werkelijke of gesimuleerde, expliciete seksuele gedragingen of elke afbeelding van de geslachtsorganen van een kind voor primair seksuele doeleinden (**artikelen 2 en 3**). Partijen nemen alle passende maatregelen gericht op een doeltreffend verbod van de vervaardiging en verspreiding van

materiaal dat voornoemde strafbare feiten propageert (**artikel 9, vijfde lid**). Het protocol verplicht tot strafrechtelijke samenwerking (**artikelen 5 tot en met 7 en 10**). Het protocol beoogt de positie van het slachtoffer (tijdens het strafproces) te verbeteren (**artikelen 8 en 9**).

Het protocol is mede inspiratiebron geweest voor instrumenten inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen die in het kader van de Raad van Europa en de EU tot stand zijn gekomen.

## **2. Raad van Europa**

### **2.1. Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing**

Het op 26 november 1987 tot stand gekomen verdrag (Trb. 1988,19) voorziet in de instelling van een Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Het is op 1 februari 1989 (voor Nederland) in werking getreden. Dit comité onderzoekt, door middel van bezoeken, de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, teneinde de bescherming van deze personen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, indien noodzakelijk, te versterken (**artikel 1**). Een staat die partij is laat bezoeken toe op elke plaats waar vanwege de overheid personen gedetineerd zijn (**artikel 2**). Het Comité meldt van te voren aan de desbetreffende staat dat het van plan is een bezoek af te leggen. De staat verleent alle nodige medewerking (toegang tot het land en reizen zonder beperkingen, volledige informatie over en toegang tot plaatsen waar gedetineerden zijn, alle verdere informatie) (**artikel 8**). Het comité stelt een verslag op van de door haar geconstateerde feiten en kan daarbij aanbevelingen doen. Het kan ook overleg plegen met een land om voorstellen te doen tot verbetering van de bescherming van gedetineerden. Als een partij niet meewerkt of weigert verbeteringen aan te brengen, kan het comité in het openbaar een verklaring afleggen over de zaak (**artikel 10**).

Het verdrag draagt aan bij aan een humane tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen.

### **2.2. Verdrag van de Raad van Europa van 23 november 2001 inzake computercriminaliteit**

Dit verdrag wordt genoemd, omdat het een bepaling inzake kinderpornografie bevat (**artikel 9**). Het is op 1 juli 2004 in werking getreden (voor Nederland op 1 maart 2007). Deze bepaling introduceert *virtuele* kinderpornografie. Ingevolge artikel 9, tweede lid, onderdelen b en c, omvat kinderpornografie ook afbeeldingen van een persoon die lijkt op een kind dat is betrokken in seksuele handelingen en realistische afbeeldingen van een kind dat is betrokken in seksuele handelingen. Partijen kunnen zich vrijtekenen van de verplichting tot strafbaarstelling van virtuele kinderporno. Nederland heeft daarvan geen gebruik gemaakt. De wet van 13 juli 2002, Stb. 338 (partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) strekt mede tot uitvoering van artikel 9 (zie hoofdstuk 3.2.1.2.).

## **3. Europese Unie**

### **3.1. Handvest grondrechten van de EU**

Het handvest legt fundamentele rechten voor de burger bindend vast. De bepalingen zijn gericht tot de instellingen van de EU en tot de lidstaten voor zover zij het recht van de EU uitvoeren.

Een ieder heeft recht op lichamelijke en geestelijke integriteit (**artikel 3, eerste lid**).

Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon (**artikel 6**).

Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie (**artikel 7**).

Artikel **24** is gewijd aan de rechten van het kind. Zo hebben kinderen onder meer recht op bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Bij alle handelingen in verband met kinderen, door wie ook uitgevoerd, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging. Ieder kind heeft het recht regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contacten met zijn beide ouders te hebben, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.

### **3.2. Kaderbesluit 2001/220/JBZ van 15 maart 2001 inzake de status van slachtoffers in het strafproces**

Dit kaderbesluit is verouderd. Het zal op termijn worden vervangen door een richtlijn. Een daartoe strekkende ontwerprichtlijn is in mei 2011 gepresenteerd door de Europese Commissie.

Implementatie van de hierna genoemde bepalingen was voorzien per 22 maart 2002.

Het kaderbesluit ondersteunt onder meer de onder 4.4.1., 4.4.2. en 4.4.3. genoemde instrumenten.

Een slachtoffer is een persoon die schade, waaronder lichamelijk en psychisch letsel, emotionele schade of financiële verliezen lijdt als direct gevolg van strafbare feiten (**artikel 1**).

Slachtoffers moeten een reële en passende rol in de strafrechtspleging hebben.

Slachtoffers die bijzonder kwetsbaar zijn, moeten een specifieke behandeling krijgen die het best past bij hun omstandigheden (**artikel 2**).

Slachtoffers moeten in de gelegenheid worden gesteld om in de procedure te worden gehoord en bewijs te leveren (**artikel 3**).

Slachtoffers hebben recht op informatie die van belang is voor de bescherming van hun belangen, zoals informatie over wie hulp kan bieden, welke hulp beschikbaar is, waar zij aangifte kunnen doen, beschikbare rechtsbijstand en mogelijkheden van schadevergoeding. Zij moeten worden geïnformeerd over de uitkomst van hun aangifte of klacht, het verloop van het proces en de beslissing van de strafrechter. Lidstaten moeten voorzien in de mogelijkheid dat het slachtoffer in zaken waarin het slachtoffer gevaar kan oplopen, op de hoogte wordt gesteld van de invrijheidstelling van de dader (**artikel 4**).

Slachtoffers en hun familie behoeven bescherming (bij optreden in de procedure).

Ten behoeve van de bescherming van slachtoffers, in het bijzonder de meest kwetsbaren, tegen nadelige gevolgen van het afleggen van een getuigenverklaring in het openbaar, moet worden voorzien in de mogelijkheid van passende alternatieven (**artikel 8**).

Slachtoffers hebben recht op een beslissing over schadevergoeding van de dader in het kader van de strafprocedure of op het verkrijgen van zo'n vergoeding langs andere weg (**artikel 9**).

Lidstaten bevorderen de beschikbaarheid van gespecialiseerde diensten of particuliere organisaties voor hulp aan slachtoffers. Lidstaten bevorderen dat het personeel van deze diensten en organisaties goede training krijgen met speciale aandacht voor de meest kwetsbare slachtoffers (**artikelen 13 en 14**).

### **3.3. Kaderbesluit 2008/675/JBZ van 18 december 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in de andere lidstaten van de EU**

Dit kaderbesluit verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat in een nieuwe strafprocedure rekening wordt gehouden met eerdere veroordelingen van een

strafrechter in een andere lidstaat en dat daaraan dezelfde gevolgen worden verbonden als aan eerdere veroordelingen van de eigen strafrechter (**artikel 3**). Implementatie van dit kaderbesluit (per 15 augustus 2010) veronderstelt het bestaan van mechanismen die de uitwisseling van justitiële gegevens tussen de lidstaten mogelijk maken (zie hierna onder 3.4.).

### **3.4. Kaderbesluit 2009/315/JBZ van 26 februari 2009 inzake de organisatie en de inhoud van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten**

Voor een effectieve preventie en bestrijding van criminaliteit, waaronder seksueel misbruik, is wetenschap omtrent het strafrechtelijk verleden van een burger - eigen onderdanen en vreemdelingen die zich op het eigen grondgebied bevinden - onontbeerlijk. Die gegevens zijn nodig voor het verkrijgen van een goed beeld van de pleger van een strafbaar feit, de sollicitant of de aanvrager van een vergunning.

Voor de beschikbaarheid van die gegevens is opslag ervan in een toegankelijk strafregister nodig.

Het onderhavige kaderbesluit voorziet in de uitwisseling van strafrechtelijke gegevens tussen de lidstaten. Implementatie moet zijn voltooid per 27 april 2012. Lidstaten zijn verplicht tot instelling van een centrale autoriteit voor de toepassing van het kaderbesluit (**artikel 3**). Dat is in Nederland de Justitiële Informatiedienst te Almelo. Het doel is dat alle strafrechtelijke gegevens met betrekking tot onherroepelijke veroordelingen van een persoon worden geregistreerd in het strafregister van het land waarvan deze persoon onderdaan is.

Het kaderbesluit legt verplichtingen op aan de staat waar de veroordeling is uitgesproken. Wanneer de veroordeelde een onderdaan van een andere lidstaat is, wordt in het eigen strafregister opgave gedaan van diens nationaliteit. De centrale autoriteit van de veroordelende lidstaat informeert de centrale autoriteit van een andere lidstaat zo spoedig mogelijk omtrent de in het eigen register opgenomen veroordelingen van een onderdaan van die andere lidstaat, en omtrent wijziging daarin of doorhaling ervan (**artikel 4**).

Het kaderbesluit legt ook verplichtingen op aan de staat van de nationaliteit van de dader. Die staat is verplicht om de van een andere lidstaat omtrent een eigen onderdaan verkregen gegevens op te slaan met het oog op mogelijke verstrekking ervan in de toekomst. Daartoe worden alleen actuele gegevens gebruikt (**artikel 5**).

Een centrale autoriteit kan (ook naar aanleiding van een verzoek van een burger om inzage in zijn eigen gegevens te hebben) aan een centrale autoriteit van een andere lidstaat vragen om een uittreksel uit het strafregister voor gebruik in een strafprocedure of voor een ander doel. Verzoek en antwoord zijn vervat in een standaardformulier (**artikel 6**). De aangezochte lidstaat moet zo spoedig mogelijk, in ieder geval binnen 10 werkdagen, antwoorden (**artikel 8**).

**Artikel 7** geeft nadere voorschriften over de verplichting van de centrale autoriteit van de staat van de nationaliteit van de persoon tot het verstrekken van in het eigen strafregister opgeslagen informatie over veroordelingen van de eigen rechter of van een rechter uit een andere lidstaat of van een derde land. Informatie over veroordelingen wordt in beginsel alleen verstrekt voor een strafrechtelijke procedure. Verstrekking daarvan voor een ander doel (bij voorbeeld voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag) is mogelijk wanneer zulks in overeenstemming is met het recht van de aangezochte staat.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> In de in par. 2.4.3. vermelde ontwerprichtlijn wordt voorgesteld dat de voorwaarde van overeenstemming met het recht van de aangezochte staat niet geldt bij een verzoek om informatie over veroordelingen wegens een zedenmisdriften aanzien van een kind ten behoeve van een toets van de geschiktheid van een kandidaat voor een functie met contact met kinderen.

Gebruik van deze gegevens voor een ander doel is mogelijk wanneer zulks in overeenstemming is met het recht van de verzoekende staat en alleen voor het doel waarvoor de gegevens waren gevraagd en binnen de door de aangezochte lidstaat aangegeven beperkingen, zoals vermeld op het formulier (**artikel 9**). De informatie die de veroordelende staat moet melden aan de staat van de nationaliteit van de dader bevat in ieder geval informatie over de identiteit van de dader, de aard van het vonnis, het feit waarvoor is veroordeeld en de toepasselijke strafbepalingen, en over de opgelegde straffen en maatregelen. Er is voorzien in verdergaande verplichtingen voor zover informatie is opgeslagen (**artikel 11**).

Met het oog op een effectieve toepassing van artikel 11 voorziet het raadsbesluit 2009/316/JBZ van 6 april 2009 in de instelling van een European Criminal Record Information System (ECRIS). Dit is een gedecentraliseerd informatiesysteem dat de strafregisters van de lidstaten met elkaar in verbinding brengt. Implementatie van dit raadsbesluit is voorzien per 7 april 2012.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat het kaderbesluit voortbouwt op en in de plaats is gekomen van het raadsbesluit 2005/876/JBZ van 21 november 2005 inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister. Implementatie was voorzien per 21 mei 2006. De lidstaten waren verplicht tot instelling van een centrale autoriteit voor de toepassing van het kaderbesluit (**artikel 1**). Iedere centrale autoriteit moest terstond een centrale autoriteit van een andere lidstaat informeren omtrent de in het eigen strafregister opgenomen veroordelingen en daarmee verband houdende maatregelen van een onderdaan van die andere lidstaat (**artikel 2**).

Een centrale autoriteit kon (ook op verzoek van een persoon om inzage in zijn eigen gegevens te hebben) aan een centrale autoriteit van een andere lidstaat vragen om een uittreksel uit het strafregister. Die gegevens moesten binnen 10 werkdagen worden verstrekt overeenkomstig regels van en praktijk in de aangezochte lidstaat. Verzoek en antwoord waren gegoten in een speciaal formulier. Ook een particulier kan om informatie vragen (**artikel 3**).

Informatie over veroordelingen werd in beginsel alleen gebruikt voor een strafrechtelijke procedure. Gebruik van deze gegevens voor een ander doel (bij voorbeeld voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag) was mogelijk wanneer zulks in overeenstemming was met het recht van de verzoekende staat en alleen voor het doel waarvoor de gegevens waren gevraagd en binnen de door de aangezochte lidstaat aangegeven beperkingen, zoals vermeld op het formulier (**artikel 4**).

## **Bijlage 2**

### **Leden begeleidingscommissie deelonderzoek juridisch kader**

Mr. H.W. Samson-Geerlings:	voorzitter commissie-Samson, voormalig procureur-generaal
Prof. mr. J.E. Doek:	emeritus hoogleraar familie- en jeugdrecht aan de Vrije Universiteit
Mr. J. de Hullu:	raadsheer in de Hoge Raad
Prof. dr. mr. G.D. Minderman:	Lid commissie-Samson, hoogleraar Public Governance en Public Law aan de Vrije Universiteit

Prof. mr. S.F.M. Wortmann:

Lid Raad van State,  
bijzonder hoogleraar personen-, familie- en  
jeugdrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen

Mr. I. Otting-Noordhoek:

senior beleidsadviseur  
secretariaat commissie-Samson

### **3. Deelonderzoek 2b:**

**Seksueel misbruik in de jeugdzorg.**

**Governance vanuit het kindperspectief.**

Rapport Verwey-Jonker Instituut en VU,

dr. mr. K.D. Lünemann en dr. F.E. Six



# **Seksueel misbruik in de jeugdzorg**

## **Governance vanuit het kindperspectief**

**Katinka Lünemann  
Frédérique Six  
Willemijn Smit**

**Met medewerking van:  
Marjolein Goderie  
Lieke Witlox**

**Wetenschappelijk adviseurs:  
Mariëlle Bruning  
Willem Trommel**

Versie 29 mei 2012

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 <i>Achtergrond residentiële jeugdzorg en pleegzorg</i>	6
1.2 <i>Seksueel misbruik</i>	7
1.3 <i>Jeugdzorg in een netwerksamenleving</i>	8
1.4 <i>Seksueel misbruik in de laatmoderne risicosamenleving</i>	9
1.5 <i>Leeswijzer</i>	9
<b>2. Governance vanuit het kindperspectief</b>	<b>11</b>
2.1 <i>De betekenis van governance</i>	11
2.1.1 <i>Het begrip governance</i>	11
2.1.2 <i>Governancemodel</i>	12
2.1.3 <i>Aanpak seksueel misbruik naar niveau en processen</i>	13
2.2 <i>Concentrische benadering en kindperspectief</i>	15
2.2.1 <i>Concentrische benadering</i>	15
2.2.2 <i>Kindperspectief</i>	17
2.3 <i>Vraagstelling</i>	21
2.4 <i>Methodologische verantwoording</i>	21
2.4.1 <i>Onderzoeksontwerp</i>	21
2.4.2 <i>Deel A: landelijk kader voor formele toebedeling</i>	22
2.4.3 <i>Deel B: praktijk op instellings-/locatieniveau</i>	22
2.4.4 <i>Deel C: kindperspectief</i>	24
<b>3. Landelijk kader voor formele toebedeling</b>	<b>27</b>
3.1 <i>Het strafrechtelijk kader</i>	27
3.1.1 <i>Seksueel misbruik als strafbaar feit</i>	27
3.1.2 <i>Aangifte plicht en verantwoordelijkheid bestuur</i>	28
3.2 <i>Pleegzorg en residentiële jeugdzorg</i>	29
3.2.1 <i>Onder toezichtstelling en uithuisplaatsing</i>	29
3.2.2 <i>Voorzorg</i>	30
3.2.3 <i>Opvangen en omgaan met signalen</i>	34
3.2.4 <i>Meldingen over seksueel misbruik</i>	35
3.2.5 <i>Beroepsmogelijkheden en toezicht</i>	37
3.3 <i>Justitiële jeugdinrichtingen</i>	40
3.3.1 <i>Voorzorg</i>	40
3.3.2 <i>Opvangen van en omgaan met signalen</i>	41
3.3.3 <i>Meldingen over seksueel misbruik</i>	42
3.3.4 <i>Beroepsmogelijkheden en toezicht</i>	42
3.4 <i>Reflectie op regelgeving en landelijk beleid</i>	44
<b>4. De praktijk van de residentiële jeugdzorg</b>	<b>47</b>
4.1 <i>Algemeen</i>	47
4.1.1 <i>Doelstelling</i>	48
4.1.2 <i>Instellingsbeleid en kwaliteitszorgsysteem</i>	48

4.1.3 Intern toezicht	50
4.1.4 Toedeling bevoegden en verantwoordelijkheden	50
4.1. Democratisering	51
4.2 <i>Voorzorg</i>	53
4.2.1 Professionaliteit	55
4.2.2 Open klimaat	60
4.2.3 Seksualiteit	62
4.2.4 Voorkomen van seksueel misbruik	65
4.3 <i>Opvangen van signalen</i>	66
4.3.1 Jeugdige neemt professional in vertrouwen	68
4.3.2 Indirecte signalen opvangen en interpreteren	70
4.3.3 Samengevat: Signaleren moet je leren	72
4.4 <i>Melden en maatregelen</i>	73
4.4.1 Medewerker als (vermeende) dader	74
4.4.2 Jeugdige als (vermeende) dader	76
4.4.3 Opvang slachtoffer	77
4.4.4 Betrekken van derden	77
4.4.5 Maatregelen tegen het licht	79
4.5 <i>Extern toezicht en beroep</i>	80
4.5.1 Extern toezicht	80
4.5.2 Extern beroep	81
4.6 <i>Governance vanuit het kindperspectief in residentiële instellingen</i>	82
4.6.1 Beschermingsarrangement en –mechanismen	82
4.6.2 Governance binnen de residentiële instellingen	87
4.6.3 Governance tussen de betrokken organisaties	90
<b>5. De praktijk van de pleegzorg</b>	<b>93</b>
5.1 <i>Algemeen</i>	93
5.1.1 Doelstelling	94
5.1.2 Instellingsbeleid en kwaliteitssystemen	94
5.1.3 Toedeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden	95
5.1.4 Intern toezicht	96
5.1.5 Cliëntvertrouwenspersonen en klachtencommissie	97
5.2 <i>Voorzorg</i>	97
5.2.1 Voorzorgsmaatregelen gericht op het pleeggezin	98
5.2.2 Voorzorgsmaatregelen gericht op medewerkers	104
5.2.3 Contacten medewerker met pleegouder en pleegkind	106
5.3 <i>Signalering</i>	110
5.3.1 Personen die het kind kan vertrouwen	111
5.3.2 Omgaan met vermoedens van seksueel misbruik	113
5.4 <i>Melden en maatregelen</i>	115
5.4.1 Meldprocedures	115
5.4.2 Handelen naar aanleiding van vermoedens	115
5.4.3 Betrekken van derden	117
5.5 <i>Extern toezicht en beroep</i>	117
5.6 <i>Bescherming tegen seksueel misbruik in de pleegzorg</i>	118

5.6.1 Pleegzorg in relatie tot de residentiële zorg	118
5.6.2 Beschermingsmechanismen naar proces	119
5.6.3 Governance van het beschermingsarrangement	123
<b>6. Organisatie van beschermingsmechanismen:</b>	<b>125</b>
<b>conclusies en aanbevelingen</b>	<b>125</b>
<i>6.1 Theoretische achtergrond</i>	125
6.1.1 Het kindperspectief	126
6.1.2 Vier processen	127
6.1.3 Governance	128
<i>6.2 Residentiële zorg</i>	129
6.2.1 Beschermingsmechanismen	129
6.2.2 Governance van het beschermingsarrangement	134
<i>6.3 Pleegzorg</i>	136
6.3.1 Het karakter van pleegzorg	136
6.3.2 Beschermingsmechanismen in de pleegzorg	138
6.3.3 Governance van het beschermingsarrangement	141
<i>6.4 Aandacht voor risico's</i>	142
6.4.1 Implementatie beschermingsarrangement	142
6.4.2 Druk op arrangement	143
6.4.3 Inherente complexiteit	144
<i>6.5 Aanbevelingen</i>	145
6.5.1 Vertrouwenspersonen rond het kind	145
6.5.2 Bescherming van het kind	146
6.5.3 Kwaliteit van professionals en pleegouders	147
6.5.4 Sturen op vakbekwaamheid en dialoog	149
6.5.5 Ketensamenwerking rond het kind	150
6.5.6 Concretisering van het beschermingsarrangement in pleegzorg	150
6.5.7 Toezicht op het beschermingsarrangement	152
<i>6.6 Wetenschappelijke verantwoording van het onderzoek</i>	153
<b>Literatuur</b>	<b>155</b>
<b>Bijlage A. Methodologische verantwoording</b>	<b>161</b>
<i>Bijlage A.1 Casusbeschrijvingen</i>	161
1. Spirit	161
2. Avenier	162
3. Den Hey-Acker	163
4. Jarabee pleegzorg	163
5. De Rading	164
<i>Bijlage A.2 Overzicht geïnterviewde personen</i>	165
<i>Bijlage A.3 Instellingen vertegenwoordigd tijdens focusgroep</i>	167
<b>Bijlage B Toetsingskaders inspectie</b>	<b>168</b>
<i>Bijlage B.1 Toetsingskader inspecties - Veiligheid justitiële jeugdinrichtingen</i>	168

<i>Bijlage B.2 Toetsingskader IJZ - Seksualiteit in 24-uurs jeugdzorginstellingen</i>	171
<i>Bijlage B.3 Toetsingskader IJZ - Veiligheid pleegzorginstellingen</i>	174
<b>Colofon</b>	<b>177</b>

# 1. Inleiding

Seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg (open jeugdzorg, JeugdzorgPlus en justitiële jeugdinrichtingen) en in pleeggezinnen is een maatschappelijk probleem dat ver teruggaat in de geschiedenis. Kinderen die wonen in de residentiële jeugdzorg en pleeggezinnen hebben vaak een verleden van verwaarlozing, geweld en seksueel misbruik achter de rug. Dit maakt ze extra kwetsbaar. Het is bekend dat seksueel misbruik in jeugdinrichtingen en pleeggezinnen plaatsvindt, mede op grond van een aantal ‘schandalen’. Desondanks weten wij weinig over de aard en omvang daarvan en over de wijze waarop wordt omgegaan met signalen van seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst. De huidige aandacht voor seksueel misbruik in rooms-katholieke instellingen heeft de opmerkzaamheid voor seksueel misbruik van kinderen in jeugdinrichtingen, die daar geplaatst zijn onder verantwoordelijkheid van de overheid, vergroot.

In opdracht van de bewindslieden van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van VWS is een grootschalig onderzoek uitgezet onder verantwoordelijkheid van de commissie-Samson. Dit onderzoek heeft een driedelig doel:

- Ten eerste inzicht in de aard en omvang van signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen, de zogeheten gedwongen plaatsingen van 1945 tot 2010.
- Ten tweede of deze signalen bij de overheid bekend waren en zo ja, hoe de overheid hierop heeft gereageerd.
- Ten derde moet het onderzoek inzicht bieden in de huidige mechanismen van signalering van seksueel misbruik van kinderen.

Het onderzoek is onderverdeeld in zes deelonderzoeken. Dit rapport betreft het deelonderzoek naar het governancevraagstuk: het handelen van de instituties binnen de jeugdsector. Het governancevraagstuk betreft enerzijds de wijze waarop het veld het juridische kader heeft vertaald in protocollen en beleidsregels, de verantwoordelijkheden heeft toebedeeld en het toezicht heeft geregeld. Maar bij governance gaat het vooral ook om de uitvoering van beleid en taken: hoe wordt in de praktijk omgegaan met signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik? De aanpak van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en pleegzorg wordt vanuit drie niveaus geanalyseerd: het kind, de feitelijke uitvoering en het instellingsbeleid.

## 1.1 Achtergrond residentiële jeugdzorg en pleegzorg

De jeugdinrichtingen en pleegzorg zijn van oorsprong opgezet vanuit het particulier initiatief. De activiteiten vonden plaats met veel vrijwilligers en binnen een verzuilde samenleving. Net na de oorlog was de macht van de particuliere organisaties groot en was er weinig toezicht op de uitvoering. Tijdens het proces van ontzuiling wordt het particulier initiatief steeds meer overgenomen door de overheid en professionals. De jeugdzorg vindt niet meer plaats via gezindten (rooms-katholiek, protestants, socialistisch), maar langs sociaalgeografische en sociaaleconomische lijnen. Er komt een proces van professionalisering op gang, ondersteund door wetenschappelijke inzichten. In de jaren zestig en zeventig zien wij een algemene democratiseringstendens en een versterking van het individualisme. Deze beweging is ook merkbaar in de jeugdzorg, waaronder de jeugdzorginstellingen. Er komen bijvoorbeeld beroepsmogelijkheden en een inzagerecht voor cliënten. Alternatieve jeugdhulpverlening (JAC, Sosjale Joenits) komt van de grond als reactie op bevoogding en bureaucratie.

Daarnaast vindt liberalisering plaats in die zin dat de staat geen zedenmeester moet zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Raad voor de Kinderbescherming minder moralistisch is en in zijn rapportage zakelijker, meer met feiten gestaafd en meer gefundeerd tot een oordeel komt (Van der Bij et al., 2006).

Ook vindt liberalisering plaats ten aanzien van de zedendelicten. Deze liberalisering van de zedenwetgeving krijgt eind jaren zeventig een wending. Dan worden, mede onder invloed van de vrouwenbeweging, de verschillen in macht en seksuele dwang aan de orde gesteld. Seksueel geweld staat vanaf de jaren tachtig op de politieke agenda (Lünnemann, 1989). Er komt meer bewustzijn van het effect van seksueel misbruik op kinderen (Draijer, 1988). De zedenwetgeving is in 1992 aangescherpt en wordt sindsdien regelmatig gewijzigd om de wetgeving te laten aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen. De aanscherping gaat in op verschillende vormen van dwang (Savornin Lohman et al., 1996; Kool, 1999; Lünnemann, 1996; Lünnemann et al., 2006). Ook seksueel misbruik in (jeugd)inrichtingen wordt onderwerp van publieke discussie, mede door de Finkensieper-zaak.<sup>1</sup>

Vanaf de jaren negentig zijn protocollering en kwaliteitsborging, maar ook schaalvergroting belangrijke ontwikkelingen. Kwaliteitszorg wordt uiteengehaald in producten en diensten; resultaatgericht werken doet zijn intree. Ook komt er meer aandacht voor de effecten van behandeling (Boutellier & Lünnemann, 2007). Vanaf de jaren negentig komen er bovendien specifiek voor beroepsbeoefenaren in de hulpverlening richtlijnen over hoe te handelen bij vermoedens van seksueel misbruik van kinderen (Eeland & Woelinga, 1991; Commissie Seksueel Misbruik van Jeugdigen, 1994; Dijkstra 1994). Dit is overigens niet specifiek voor de (residentiële) jeugdzorg. Daarnaast neemt het belang van toezicht toe. Voor de jeugdzorg betekent dit onder meer dat de toezichhoudende taak van de Raad voor de Kinderbescherming in 1988 overgaat naar de Inspectie jeugdzorg. Er komen aparte richtlijnen die betrekking hebben op veiligheid binnen een bepaalde instelling. Bij deze trend past ook dat de overheid het belang erkent van toezicht en *checks and balances* op de werkvloer van de instellingen. Deelonderzoek 1 van de Samson-onderzoeken (Dekker et al., 2012) gaat dieper in op de historische ontwikkelingen sinds 1945.

Duidelijk is dat de overheid tegenwoordig een (positieve) verplichting heeft kinderen te beschermen tegen inbreuken op hun fysieke en seksuele integriteit. Deze verplichting stoelt op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Deze verplichting is uitgewerkt in een normatief systeem dat bestaat uit nationale wet- en regelgeving. De uitvoering vindt plaats binnen publieke en private instellingen die onder verantwoordelijkheid staan van landelijke, provinciale en/of gemeentelijke overheden (Bruning, 2005).

## 1.2 Seksueel misbruik

De commissie-Samson hanteert in haar onderzoek de volgende definitie van seksueel misbruik: ‘Seksueel contact van (jong)volwassenen met kinderen jonger dan 18 jaar (tot 1988 21 jaar). Deze lichamelijke contacten zijn tegen de zin van het kind of zonder dat het kind deze contacten kan weigeren. Daders zetten het kind emotioneel onder druk, dwingen het kind of weten door hun overwicht te bereiken dat het kind geen nee durft te zeggen tegen seksuele toenaderingen.’ Achter deze definitie gaat een scala aan (seksuele) handelingen,

---

<sup>1</sup> Finkensieper, een geneesheer-directeur, werd in de jaren negentig veroordeeld voor seksueel misbruik van jeugdigen die door justitie in de betreffende inrichting waren geplaatst.

afhankelijkheden, loyaliteiten en gevoelens schuil. Seksuele handelingen zijn slechts één aspect binnen de afhankelijkheidsrelatie, waar dikwijls ook positieve momenten plaatsvinden.

Voor het onderzoek naar seksueel misbruik van jeugdigen die op gezag van de overheid in instellingen of pleeggezinnen zijn geplaatst, wordt hierna eveneens begrepen seksueel misbruik van groepsgenoten waartegen de volwassene uit hoofde van zijn functie bescherming had moeten bieden. De overheid is verantwoordelijk voor bescherming tegen seksueel misbruik binnen de instelling door werknemers en jeugdigen onderling. Dit onderzoek beperkt zich tot seksueel misbruik binnen de instelling en het pleeggezin, door medewerkers, pleegouders of jeugdigen.<sup>2</sup>

Het strafrecht is duidelijk over seksueel misbruik van kinderen door medewerkers van instellingen: dit is strafbaar (Wiarda, 2011). Er zijn incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jeugdigen onderling waar dwang een rol speelt en waarbij het onderscheid tussen dader en slachtoffer duidelijk is. In andere gevallen is dit onderscheid echter minder duidelijk en is er sprake van seksueel experimenteren waarbij grenzen worden overschreden. Hoewel het onderzoek van de commissie zich puur richt op seksueel misbruik, moeten instellingen in de praktijk omgaan met de gevallen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en de vaak moeilijk aan te brengen grens tussen de twee verschijningsvormen. Dit onderzoek kijkt daarom naar beide mogelijkheden, waar dat relevant is.

Het onderzoek van de commissie-Samson richt zich op seksueel misbruik van kinderen van 0 tot 18 jaar. Naast het woord ‘kind’ gebruiken wij het woord ‘jeugdige’ om deze leeftijdsgroep aan te duiden. Met jongeren wordt de leeftijdsgroep tussen de 12 en 18 jaar bedoeld. Het woord ‘jongere’ wordt veel gebruikt binnen gesloten instellingen (JeugdzorgPlus en JJI, justitiële jeugdinrichtingen) waar meisjes en jongens in die leeftijdsgroep verblijven (en soms ook ouder) (zie ook Harder et al., 2006).

### **1.3 Jeugdzorg in een netwerksamenleving**

In de hedendaagse netwerksamenleving is verantwoordelijkheid verstrooid geraakt over tal van organisaties en instituties – zo ook in de jeugdzorg. Vele actoren zijn betrokken, ieder met een specifieke rol (of rollen) binnen een bepaald segment of proces. Denk aan de kinderrechter, gezinsvoogd, de jeugdzorginstelling waar de jeugdige verblijft, pleegouders en pleegzorginstelling, AMK, inspectie(s) en politie/justitie. De rol van de overheid wordt steeds meer die van regiehouder die verder op afstand blijft (Kooiman, 2010). In de jeugdzorg wordt de aanpak van seksueel misbruik dan ook niet door de overheid opgelegd via wet- en regelgeving. Een landelijk beleid hiervoor komt tot stand in samenspel met brancheorganisaties, waaronder Jeugdzorg Nederland, Pleegzorg Nederland en instellingen. De implementatie van beleid is geen lineair proces, maar verloopt dynamisch en binnen krachtenvelden.

Ook in de dagelijkse verzorging, opvoeding en behandeling van jeugdigen in de jeugdzorg wordt de netwerksamenleving zichtbaar. Beslissingen over OTS (ondertoezichtstelling) worden genomen door een kinderrechter, bureaus jeugdzorg en gezinsvoogden voeren de regie over alle zorg die jeugdigen en gezinnen aangeboden wordt en één of meer instellingen leveren de zorg. Afhankelijk van de zorgbehoefte en leeftijd kan een

---

<sup>2</sup> In feite doen wij onderzoek naar de aanpak van seksueel misbruik van jeugdigen die in de residentiële jeugdzorg, justitiële jeugdinrichtingen en pleegzorg verblijven; een (groot) deel van hen zit op vrijwillige basis in de pleegzorg dan wel jeugdzorginstellingen. Voor de aanpak van seksueel misbruik maakt het niet uit of kinderen vrijwillig of onder verantwoordelijkheid van de overheid daar verblijven.



uit huis geplaatste jeugdige in een hele reeks verschillende typen instellingen komen, zoals JeugdzorgPlus, leefgroep, kamertrainingscentrum, crisisplaatsing, gezinsvervangend tehuis of pleeggezin. Bovendien verhuizen jeugdigen regelmatig van de ene instelling naar de andere, ook door veranderende zorgbehoeften.

## **1.4 Seksueel misbruik in de laatmoderne risicosamenleving**

In de laatmoderne risicosamenleving maken burgers zich steeds meer zorgen over allerlei risico's (Beck, 1992). Als het gaat om seksueel misbruik van kinderen, wordt deze risicobenauwdheid versterkt door wat Pratt (2005) de 'puurheid' van kinderen noemt. Dit vergroot vervolgens de spanning tussen het erkennen van de autonomie van kinderen en de groeiende nadruk op de bescherming van kinderen (Scott et al., 1998). Het samensmelten van de laatmoderne risicobenauwdheid en het beschermingsdiscours rondom kinderen creëert een focus op preventie. Een calamiteit van seksueel misbruik van een kind wordt ervaren als een 'moral panic' (Scott et al., 1998). Seksueel misbruik van kinderen krijgt daarom veel aandacht in de media, en politici en bestuurders schieten dan vaak in de zogenaamde risicoregelreflex: meer preventie via meer regels en strengere handhaving. Dit leidt tot wat Trommel (2008) Gulzig Bestuur noemt. Hierbij is vaak onvoldoende oog voor de onbedoelde negatieve bijeffecten.

Furedi (o.a. 1997, 2001) wijst in dit verband nadrukkelijk op de ongewenste effecten van deze ontwikkeling voor hoe kinderen in bredere zin opgroeien. Het is een preciaire balans. Enerzijds is er de zeer begrijpelijke wens en zorg kinderen te beschermen, anderzijds is er de wens ze wel de ruimte te bieden om te leren omgaan met de sociale werkelijkheid en hun eigen grenzen daarin te leren ontdekken, met alle risico's die daarin optreden. Kinderen hebben behoefte aan een zo normaal mogelijke seksuele ontwikkeling, aan intimiteit en genegenheid. Grensoverschrijdend gedrag hoort bij de ontwikkeling van kinderen, anders leren zij hun grenzen niet kennen en leren zij niet zich weerbaar op te stellen. Bescherming in extremo zou kunnen leiden tot de situatie waarin het kind nooit in aanraking mag komen met volwassenen die niet (recent) gescreend zijn, waarin kinderen niet alleen mogen zijn met een volwassene of een ander kind en er altijd fysiek afstand moet zijn. Dit levert echter een zeer onwenselijke situatie op voor de normale ontwikkeling van het kind. Bovendien kan niet gegarandeerd worden dat een kind geheel gevrijwaard zal zijn van seksueel misbruik; screening kan nooit helemaal waterdicht zijn. Absolute bescherming tegen seksueel misbruik is dus een illusie en de neveneffecten van de poging toch volledige bescherming te bereiken zijn zeer ongewenst voor de ontwikkeling van het kind (Furedi, 1997, 2001; Scott et al., 1998).

## **1.5 Leeswijzer**

Na deze korte historische terugblik op jeugdinstanties en pleegzorg, seksueel misbruik en de respons van de samenleving hierop, vervolgen we in hoofdstuk 2 met het beschrijven van het theoretisch kader. Na het formuleren van de onderzoeksvraag geven we een methodologische verantwoording. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het landelijk kader voor formele toedeling beschreven van de jeugdzorg wat betreft de problematiek van seksueel misbruik. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten een analyse van de praktijk van achtereenvolgens residentiële jeugdzorg en pleegzorg. In hoofdstuk 6 komen wij tot een conclusie en formuleren we aanbevelingen.



## **2. Governance vanuit het kindperspectief**

Dit hoofdstuk behandelt de betekenis van governance bij de aanpak van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en pleegzorg. Dit gebeurt vanuit het kindperspectief. Vervolgens gaan we in op de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek.

### **2.1 De betekenis van governance**

#### **2.1.1 Het begrip governance**

Het begrip governance is in de loop der jaren een modewoord geworden met vele betekenissen (o.a. Rhodes, 1996; Osborne, 2010; Bovaird & Löffler, 2009). Het begrip heeft betekenis op het niveau van de maatschappelijke ordening en hangt samen met de beweging van government naar governance (Osborne, 2010). Het veelbesproken begrip government benadrukt een overheid die de macht en middelen heeft om te doen wat ze nodig acht. Het gaat over controle, autoriteit en orde, en over de mensen die ordenen en regeren (Hughes, 2010). De overheid voert dan de publieke taken zelf uit. Voor de jeugdzorg in Nederland heeft deze situatie niet bestaan: jeugdzorginstellingen waren traditioneel maatschappelijke organisaties en geen overheidsorganisaties. Vrij recent, eind vorige eeuw, begon de overheid haar invloed te vergroten. De justitiële jeugdinrichtingen zijn deels door de overheid opgezet en deels voortgekomen uit private (particuliere) instellingen. De beweging naar governance houdt de erkenning in dat de overheid niet alleen bij machte is alle maatschappelijke problemen op te lossen. Ze is afhankelijk van anderen in het maatschappelijke veld (Osborne, 2010, p. 6; zie ook Kooiman, 1999). Bij governance is de sturing gericht op het organiseren van samenwerking tussen alle betrokken organisaties en burgers rondom een bepaald onderwerp of beleidsterrein. Tegelijkertijd verwacht de samenleving van de overheid dat ze orde schept. Macht en gezag zijn echter niet langer de uitgangspunten voor sociale orde.

Ook anno eenentwintigste eeuw geldt dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor de sturing rondom de jeugdzorg. Governance sluit in deze zin goed aan bij de netwerksamenleving. Bovaird en Löffler (2009) definiëren public governance als het proces waarin organisaties met netwerkpartners en stakeholders samenwerken om de uitkomst van publieke beslissingen te beïnvloeden. Zij benadrukken de interactie tussen organisaties die nodig is om betere maatschappelijke resultaten te boeken (zie ook Kooiman, 2010). Het gaat wat hen betreft om processen, en minder om structuren.

Governance wordt ook als begrip gebruikt op organisatieniveau: corporate governance (Rhodes, 1996). Dit is niet beperkt tot bedrijven, maar omvat ook publieke en maatschappelijke organisaties. Het betreft de interne processen en systemen die een organisatie richting geven en de verantwoording vormgeven (Osborne, 2010). Het gaat over het besturen van organisaties en het opzetten van structuren die dat mogelijk maken (Hughes, 2010). De algemene beweging dat maatschappelijk belangrijk geachte taken steeds meer worden uitgevoerd door niet-overheidsorganisaties, roept ook nieuwe behoeftes op. Een daarvan is de wens om publieke verantwoording via audits en extern toezicht te organiseren. Power (1997) spreekt zelfs van de auditsamenleving en een auditexplosie. Degenen die verantwoordelijk zijn voor een publieke taak, maar niet vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, dienen toch verantwoording af te leggen over hun prestaties. Publieke verantwoording is te beschouwen als een sociale relatie waarin een actor een verplichting voelt om zijn handelen uit te leggen en toe te lichten richting een belangrijke andere actor (Bovens, 2005).

### 2.1.2 Governancemodel

Voor de coördinatie tussen organisaties hanteren wij een model dat onderscheid maakt naar hiërarchie, markt en netwerk (Powell, 1990; Svensson et al., 2008; Thompson et al., 1991). Voor de sturing binnen de instelling hanteren wij het hieraan gerelateerde model van sturing op basis van regels (bureaucratisme), vakbekwaamheid en dialoog (professionalisme) en prestatieprikkels (managerialisme) (Bannink et al., 2006; Terpstra & Havinga, 2001).

#### Coördinatie tussen organisaties

- *Hiërarchie.* Deze vorm van coördinatie is gebaseerd op de hiërarchische verhoudingen waarbij de ene organisatie op basis van een autoritaire relatie regels oplegt aan een andere organisatie. Dit is de traditionele relatie die de overheid had in de periode dat sprake was van *government* in plaats van *governance*. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisatie die lager in rang is, en hoe verantwoording moet worden afgelegd aan de hiërarchisch hogere organisatie.
- *Markt.* In deze vorm van coördinatie staat de marktwerking voorop. Volgens de theorie is prijs het sturende mechanisme, maar in de context van de jeugdzorgsector, en vele andere publieke/maatschappelijke sectoren, is contract een beter begrip. Het gaat hier om contractrelaties, met een opdrachtgever en een opdrachtnemer. De New Public Management ideologie heeft tot een grote groei van dit soort contractrelaties geleid binnen de publieke/maatschappelijke sector (Milward & Provan, 2000). Voor zover er behoefte is om expliciet afspraken te maken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, gebeurt dat binnen het contract. De opdrachtnemer legt verantwoording af aan de opdrachtgever over de geleverde dienst of het product.
- *Netwerk.* In deze vorm van coördinatie zijn er meer of minder gelijkwaardige partijen die in onderling overleg en dialoog afspraken maken over hoe samen te werken of af te stemmen (Isett & Provan, 2005; Thomson & Perry, 2006). Voor zover dat aan de orde is, kunnen afspraken gemaakt worden over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Over de uitvoering van de gemaakte afspraken wordt binnen het netwerk horizontaal verantwoording afgelegd, meestal informeel.

#### Sturing binnen organisatie

- *Sturing op basis van regels.* In deze vorm van sturing wordt vooral gerefereerd aan formele regels en vindt sturing plaats op basis van formele toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vanuit Webers bureaucratietheorie. Procedures schrijven voor hoe gewerkt dient te worden. Voor elke functie/rol is expliciet vastgelegd wat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn. Het correct toepassen van regels staat voorop en de ideale werknemer leeft de regels na. Verantwoording wordt hiërarchisch aan leidinggevenden afgelegd (Terpstra & Havinga, 2001).
- *Sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog.* In deze vorm wordt gerefereerd aan de professionele beslissingen en het handelen binnen een formeel wettelijk kader. Centraal staat het professioneel oplossen van problemen, zodat cliënten de best mogelijke resultaten wordt geboden. De ideale werknemer is een vakbekwame, competente expert die resultaatgericht werkt. Verantwoording wordt vooral afgelegd via *peer review*, oftewel collegiale dialoog en toetsing (Terpstra & Havinga, 2001). Tegenwoordig worden veel meer dan de traditionele beroepsgroepen (artsen, notarissen et cetera) als professionals gezien. Noordegraaf (2007) noemt mensen in zorg- en welzijnsberoepen als voorbeelden van hybride professionals en benadrukt de noodzaak van reflexiviteit. Voor beroepen met een hoge kennisintensiteit, zoals die van professionals in de jeugdzorg, is volgens Adler (2001) sturing op basis van reflexief vertrouwen het beste coördinatiemechanisme.

- *Sturing op basis van prestatieprikkels*. In deze vorm staan productiviteit, efficiëntie en andere managementdoelen centraal, gedreven vanuit de financiële oriëntatie. De ideale werknemer zorgt voor goede scores op de door het management vastgestelde prestatie-indicatoren en doelen. Verantwoording wordt afgelegd aan de manager (Terpstra & Havinga, 2001).

Welke sturingsvorm wanneer het meest geschikt is, hangt af van de aard van de taak en de aard van de taakomgeving (Bannink et al., 2006; Hasenfeld, 1983). De aard van de taak van jeugdzorgmedewerkers wordt getypeerd als complex, risicovol en omringd door grote onzekerheid en een hoge emotionele lading (Ruch, 2005; Munro, 2010). Bij dit soort taken dient sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog de nadruk te krijgen, met op de achtergrond sturing via regels en prikkels (Bannink et al., 2006; Bosselaar et al., 2007). Sturing op basis van dialoog vraagt een bepaalde vakbekwaamheid van de professional: dat in afstemming met de cliënt wordt bepaald wat in het belang van de cliënt is bij de oplossing van zijn/haar problemen. In het verleden was deze vorm van dialoog niet altijd onderdeel van de gevraagde vakbekwaamheid. Van medisch specialisten werd bijvoorbeeld niet verwacht dat zij in dialoog met de patiënt tot een behandelplan kwamen; dat is nu anders (zie ook Hendriks et al., 2008). In dit onderzoek zijn kinderen de cliënt.

In de praktijk zullen altijd combinaties van sturingsvormen voorkomen. Onderzoek binnen de Britse jeugdzorgsector constateert dat professionele oordeelsvorming (Munro, 2010), reflexieve professionals (Ruch, 2005, 2011), collegiale dialoog (Ruch, 2007) en een relatiegerichte aanpak van het werk van professionals jegens cliënten (Ruch, 2005) belangrijke elementen zijn van het werk in de jeugdzorg. Managementpraktijken die deze manier van werken bemoeilijken zijn prestatimanagementsystemen (Munro, 2010), overprotocollisering (Ruch, 2007), een cultuur waarin afgerekend wordt op fouten (Munro, 2010) en een persoonsgerichte benadering bij incidentenonderzoek (Munro, 2010). Hier is al een spanning zichtbaar tussen sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog aan de ene kant, en sturing op basis van regels (protocollen en afrekencultuur) en prestatieprikkels (prestatimanagementsystemen) aan de andere kant. De auteurs erkennen dat alleen sturing op vakbekwaamheid onvoldoende is en dat ook meer controlegerichte benaderingen nodig zijn. Over hoe de 'juiste' balans te vinden komen wij in paragraaf 4.6 terug.

Het belang van de dialoog met de cliënt is al genoemd. De opdracht van de commissie-Samson is om het onderzoek te verrichten vanuit het kindperspectief. Niet de analyse van taken en bevoegdheden moet voorop staan, maar de feitelijke praktijk waarin het kind bescherming behoeft: wat is vanuit het perspectief van het kind belangrijk? Hier gaan wij in paragraaf 2.2 verder op in. Maar eerst bespreken we de verschillende niveaus en de processen, waarop wij de aanpak van seksueel misbruik analyseren.

### **2.1.3 Aanpak seksueel misbruik naar niveau en processen**

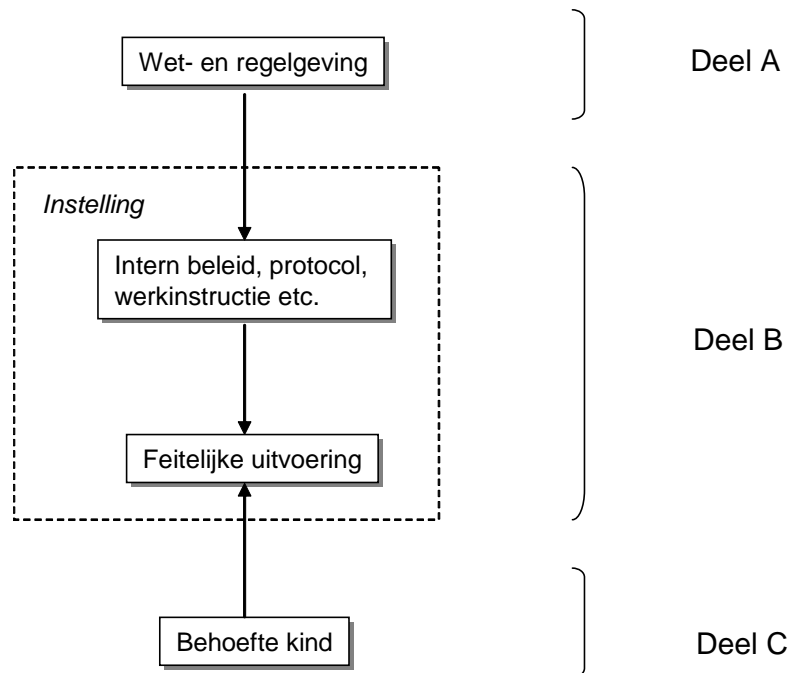
In de aanpak van seksueel misbruik kunnen we drie niveaus en vier processen onderscheiden.

#### **Niveaus**

De aanpak van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en pleegzorg komt langs verschillende lijnen tot stand. De wet vormt het landelijk kader waarbinnen landelijke richtlijnen kunnen worden geformuleerd. Deze zijn op hun beurt weer het kader waarbinnen instellingsbeleid tot stand komt. De feitelijke uitvoering wordt gestructureerd en aangestuurd door instellingsregels, en/of formele interne beleidstukken (protocollen, werkinstructies en functieomschrijvingen).

In onderstaande figuur zijn de drie niveaus (wetgeving, instellingsregels en feitelijke uitvoering) weergegeven. Onderaan staat het kind, waarbij de pijl van onder naar boven gaat: een bottom-up benadering. In de feitelijke uitvoering van het voorkomen van seksueel misbruik of adequaat reageren op seksueel misbruik dient een professional te reageren op de behoeften van het kind, maar hij wordt daarin in zekere mate begrensd door het landelijke en interne beleidskader.

Figuur 2.1 Conceptueel model governance bij problematiek seksueel misbruik kinderen in jeugdzorg



### Vier processen

In de aanpak van seksueel misbruik in de jeugdzorg kunnen verschillende processen worden onderscheiden. Wij onderscheiden vier processen: voorzorg, signaleren, meldingen, en extern toezicht en beroep. Het eerste proces van voorzorg betreft de dagelijkse gang van zaken en de voorzorgsmaatregelen die bijdragen aan het voorkomen van seksueel misbruik (proces 1). Daarnaast zijn er drie processen die in gang worden gezet zodra signalen van (mogelijk) seksueel misbruik worden afgegeven en/of opgevangen (processen 2-4). De vier processen zijn als volgt omschreven.

1. *Voorzorg*. In de dagelijkse gang van zaken wordt het kind verzorgd, beschermd en opgevoed. De kern van proces één is om zo goed mogelijk te voorkomen dat het kind slachtoffer wordt van seksueel misbruik. Enerzijds betekent dit dat het kind leert om te gaan met seksualiteit en zich weerbaar op te stellen tegenover seksueel grensoverschrijdend gedrag. Anderzijds betekent dit dat potentiële daders zo min mogelijk de kans krijgen om het kind seksueel te misbruiken.
2. *Signaleren*. Proces twee gaat over het opvangen van en omgaan met signalen. Signalen kunnen indirect worden opgevangen via het gedrag van het (vermeende) slachtoffer of de (vermeende) dader. Daarnaast kan het kind iemand in vertrouwen nemen en vertellen over het (vermeende) misbruik. Iedereen rondom het kind kan bij dit proces betrokken raken,

personen binnen de instelling of het pleeggezin, maar ook erbuiten. Verschillende vragen komen in dit proces aan bod. Hoe komen signalen op de plaats terecht waar ze tot een melding leiden die onderzocht wordt? Hoe kunnen nog ambigue en vage signalen bespreekbaar gemaakt worden? Hoe gaan betrokken professionals om met de dilemma's rondom signalen van (mogelijk) seksueel misbruik? Wanneer is er sprake van seksueel grensoverschrijdend gedrag en wanneer zijn seksuele contacten tussen jongeren onderling te beschouwen als seksueel misbruik?

3. *Meldingen*. Proces drie vangt aan als signalen hebben geleid tot een melding van seksueel misbruik binnen de instelling. Hoe wordt zo'n melding opgepakt? Hoe wordt het onderzoek uitgevoerd, welke maatregelen worden genomen – zowel ter opvang van het slachtoffer als richting (vermeende) dader? Worden instanties van buiten erbij betrokken, zoals de politie, het AMK of de inspectie? En is er aandacht voor de nazorg van de betrokken jeugdigen – zowel slachtoffer als eventueel de dader en betrokken werknemer(s)?
4. *Extern toezicht en beroep*. De voorgaande drie processen vinden grotendeels binnen of onder verantwoordelijkheid van de instellingen plaats. Proces vier daarentegen vindt plaats buiten de instelling. Extern toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie jeugdzorg. De Inspectie jeugdzorg toetst of instellingen hun governance op orde hebben voor het voorkomen van seksueel misbruik en de te nemen stappen nadat een incident heeft plaatsgevonden. Het toezicht richt zich daarmee op alle drie de voorgaande processen en vindt plaats op initiatief van de inspectie. Toezicht bestaat uit het inwinnen van informatie, oordeelsvorming en waar nodig het plegen van interventies. Extern beroep is de mogelijkheid voor het kind (of eventueel andere betrokkenen, zoals ouders of voogd) om te klagen of bezwaar te maken bij een externe instantie, in het geval dat de instelling signalen van seksueel misbruik niet goed heeft opgepakt (proces twee) of afgehandeld (proces drie). Naast het per type instelling geregelde klachtrecht kan de klager ook terecht bij de Nationale ombudsman, de Kinderombudsman of in beroep gaan bij de rechter op grond van het ERVM en de Grondwet (Wiarda, 2011).

## **2.2 Concentrische benadering en kindperspectief**

De commissie-Samson heeft uitdrukkelijk gevraagd om alle deelonderzoeken, zo ook het governance onderzoek, vanuit het kindperspectief te benaderen. We onderscheiden hier de concentrische benadering in het zoeken naar beschermingsmechanismen en een normatieve benadering van het kindperspectief. Het is een constructie van veronderstelde kindbelangen, mede gebaseerd op empirisch onderzoek. Op beide onderwerpen gaan we achtereenvolgens in.

### **2.2.1 Concentrische benadering**

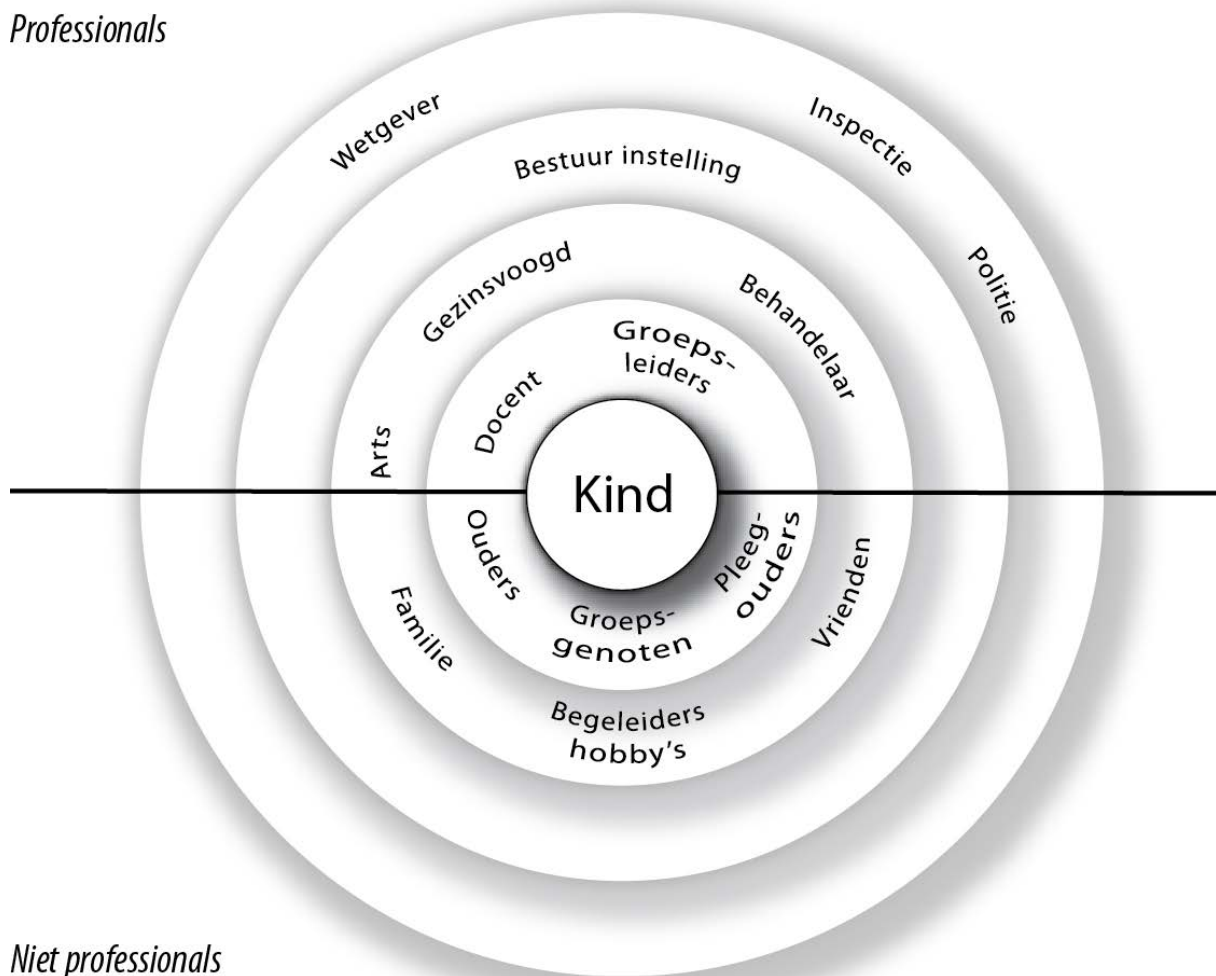
In dit onderzoek kijken we niet vanuit top-down besturing naar de bescherming van het kind tegen seksueel misbruik in de jeugdzorg, maar vanuit het kind in zijn of haar sociale context. Dat wil zeggen: de personen en beschermingsmechanismen direct rondom het kind. De vraag is dan in hoeverre de professionals rond het kind voldoende mogelijkheden hebben om het kind bescherming te bieden, en of management en bestuur binnen de instelling de randvoorwaarden scheppen zodat de professionals bescherming kunnen bieden. Bovendien is er de vraag of het landelijke kader voldoende ruimte biedt aan het bestuur van de instellingen om de gewenste randvoorwaarden te scheppen. Daarbinnen moeten de professionals tenslotte beschermingsmechanismen rond het kind adequaat handen en voeten kunnen geven.

Deze benadering is te zien als een concentrisch model. In de eerste cirkel rond het kind bevinden zich de ouders, verzorgers, docent en goede vrienden. Deze hebben (bijna) dagelijks contact met het kind. Als het kind in een instelling verblijft, bevinden zich in de eerste kring de groepsmedewerkers als verzorgers en groepsleden en in pleeggezinnen, de pleegouders en pleegzusjes en broertjes. Daaromheen komen de professionals waar het kind minder frequent direct contact mee heeft, zoals een gezinsvoogd, pleegzorgmedewerker, behandelaar, cliëntvertrouwenspersoon, huisarts et cetera. Ook bevinden zich er de meer informele contacten zoals familie, vrienden, of volwassenen bij wie sport of hobby's worden uitgeoefend. De kring daaromheen wordt gevuld met management en bestuur van maatschappelijke organisaties die een rol in het leven van het kind spelen, maar geen direct contact met het kind hebben. De buitenste kring is dan die van de landelijke overheid en landelijke organisaties die het landelijke kader scheppen.

In onderstaande figuur is dit concentrische model weergegeven. De concentrische kringen om het kind heen laten zien wie het dichtst bij het kind staan. Onder de lijn staan de informele contacten en boven de lijn staan de professionals.

Figuur 2.2 Concentrisch model van actoren rondom kinderen in residentiële instellingen of pleeggezinnen

*Professionals*



*Niet professionals*

Professionals hebben vanuit hun functie bepaalde verantwoordelijkheden. De niet-professionals, zoals vrienden en burens, hebben geen formele verantwoordelijkheid, maar



kunnen wel een morele verantwoordelijkheid hebben. De kring direct om het kind heen is in staat om signalen van het kind op te pakken en vervolgens hebben zij een, formele en/of morele, verantwoordelijkheid om iets met deze signalen te doen. Dit kan variëren van in gesprek gaan met het kind tot het doen van een melding binnen de residentiële instelling of pleegzorginstelling of extern bij het AMK. De kring van het management en daarbuiten heeft de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor bijvoorbeeld de voorzorgmaatregelen en interventies na een melding van een incident.

### **2.2.2 Kindperspectief**

Naast het denken in personen en kringen om het kind heen, gaat het ook om concretisering van het perspectief van het kind. Het door ons ontwikkelde kindperspectief is een normatieve benadering. Vanuit het perspectief van het kind worden een aantal inhoudelijke aspecten benoemd die gewenst zijn in de reactie op seksueel misbruik. We hebben de aspecten afgeleid van literatuur over de behoeften van jeugdigen in jeugdinstituten en pleegzorg, in samenhang met de rechten van het kind en 'het belang van het kind'. De uitkomsten ervan sluiten aan bij het denken over bescherming vanuit het burgerperspectief, zoals dit is ontwikkeld door Lünemann en collega's (2005) en ontwikkelingen in het recht aangaande privacy en goede zorg als elementen van menselijke waardigheid (Hendriks et al., 2008). We besluiten met een omschrijving van het kindperspectief in relatie tot *governance* en de vier processen van *governance*.

### **Behoeften, rechten en belang van het kind**

Europees breed zijn kwaliteitsstandaarden voor de jeugdzorg vastgesteld in samenspraak met de jongeren die uit huis zijn geplaatst. Deze kwaliteitsstandaarden heten Quality for children,<sup>3</sup> afgekort Q4C (Van Beek & Rutjes, 2009; Sarti & Neijboer, 2011). Veiligheid staat voorop: het is de belangrijkste voorwaarde voor een goed leven en om je als kind te kunnen ontwikkelen. Onder veiligheid valt rust, regelmaat, een duidelijke structuur, en ook een benadering gericht op herstel en oplossingen bij conflicten, in plaats van een benadering gericht op beheersing en straffen (Van Beek & Rutjes, 2009, p. 69-70). Kinderen willen, waar ze ook zijn ondergebracht, contact met hun familie houden. Steun vanuit de familie kan erg belangrijk zijn in moeilijke tijden en is belangrijk voor het welbevinden van kinderen en hun thuisgevoel. De familie is duurzaam in tegenstelling tot de contacten met de hulpverleners. Als het contact met familie problematisch is willen de jongeren geholpen worden om het te herstellen. Alleen als hun veiligheid echt gevaar loopt vinden jongeren het acceptabel dat er met bepaalde personen geen contact kan zijn (Van Beek & Rutjes, 2009, 57-58). De jongeren willen, met hun familie, de regie in handen hebben en ondersteund worden in het maken van keuzes, en genoeg informatie om de juiste keuze te kunnen maken. Zij wensen invloed op hun leefomgeving en dat er naar hen geluisterd wordt; zij willen pleegouders en professionals die geïnteresseerd zijn in de jeugdige als persoon. Ook het opbouwen van een vertrouwensrelatie, mogelijkheden om met vragen en klachten over de hulpverlening ergens naartoe te kunnen en continuïteit vinden ze belangrijk. De standaarden worden ook wel samengevat in acht basisregels, te weten: recht op naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, regie bij het kind en familie, veiligheid, respect, privacy, verbondenheid, informatie en klachten (Van Beek & Rutjes, 2009, p. 26-27).

---

<sup>3</sup> Er zijn 20 standaarden geformuleerd, onder te verdelen in vijf clusters: 1. uithuisplaatsing voorkomen, 2. toeleiding naar hulp, 3. het verblijf, 4. bejegening en 5. nazorg.

De standaarden komen overeen met de verschillende rechten zoals deze zijn geformuleerd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het belang van het kind wordt voorop gesteld in het IVRK (art 3 lid 1): het belang van het kind dient als eerste overweging bij beslissingen die kinderen aangaan of betreffen. Doorgaans wordt het belang van het kind gelijkgesteld met een harmonische, of een zo optimaal mogelijke, ontwikkeling van het kind, zowel lichamelijk als geestelijk. Dit belang van het kind omvat verschillende (pedagogische) elementen, zoals respect en aandacht voor de mening van het kind, zorg en continuïteit, en ontplooiing van talenten. Belangrijk is ook dat het kind gehoord wordt over zijn eigen ontwikkeling (artikelen 3, 6 en 12 IVRK). Dit betekent dat een omgeving voorziet in de behoeften van het kind, een omgeving waarin het zich kan ontwikkelen naar eigen aanleg, mogelijkheden en leeftijd, en die het kind helpt bij het verkrijgen van sociale competenties, in het belang van het kind. De hiervoor genoemde kwaliteitsstandaarden zijn, evenals de artikelen van het IVRK, in feite een nadere invulling van het belang van het kind. De overheid heeft de positieve verplichting bescherming en zorg te bieden welke nodig zijn voor het welzijn van het kind, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn (Zandvliet, 2008; Kalverboer & Zijlstra, 2006; Wolthuis, 2012).

### **Bescherming bieden vanuit het kindperspectief**

#### *Kindperspectief*

Bescherming bieden vanuit het kindperspectief kan leiden tot andere maatregelen dan als vanuit procedures en bevoegdheden wordt gedacht. Burgers (waaronder kinderen) hanteren een mensgerichte benadering; het gaat niet om de naleving van (wettelijke) regels en protocollen. Burgers willen een oplossing voor hun problemen en denken niet langs de kaders van de wet of de logica van de organisatie. Vanuit het wetgevingsperspectief wordt meer in termen van handhaven gedacht, terwijl burgers meer denken in oplossingen en bescherming (Lünnemann et al., 2005). We zien dit bijvoorbeeld terug in wat de jeugdigen willen van de jeugdzorg: zij willen bij conflicten geen beheersing van de problemen en straffen, maar oplossingen die zijn gericht op herstel. Bemiddeling en herstelgerichte benaderingen zijn tegenwoordig meer gemeengoed, ook in de jeugdzorg. De kern is dat de jeugdige met familie en vrienden tot een plan komen en hier de regie over houden (Wolthuis, 2012; Van Beek, 2009). Hoe het perspectief van handhaven kan botsen met het kindperspectief is onderdeel van dit onderzoek.

#### *Burgerperspectief*

Bescherming vanuit het burgerperspectief betekent dat gezocht wordt naar integrale oplossingen, zowel reactief als proactief. Bescherming betekent ook dat de overheid een persoon behoedt tegen gevaar of inbreuken op (grond)rechten door burgers (of de overheid). Dit kan in de vorm van hulp of steun, of juridische bescherming door strafrechtelijke, bestuurlijke of civielrechtelijke maatregelen (reactief). Maar bescherming heeft ook de betekenis van ‘voorwaarden scheppen zodat burgers hun rechten kunnen uitoefenen of hun belangen verwezenlijken’. Dat wil zeggen: in staat zijn hun leven vorm te geven zoals ze willen (zelfbeschikking). Het gaat dan om een proactief integraal beleid of handelen. Voor kinderen geldt hierbij dat de overheid de zorg heeft voor een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van het kind.

In ons onderzoek naar bescherming vanuit het burgerperspectief voor de onderwerpen veiligheid in het gezin, veiligheid op school en veiligheid in de wijk, kwamen vijf criteria naar voren, en wel: 1. een duidelijk normatief kader, 2. de behoefte (en mogelijkheden) van de burger staat centraal, 3. het sociale netwerk moet bij de oplossing worden betrokken, 4. interventies moeten zijn gericht op het versterken van de veerkracht van het individu, en 5. de

bescherming moet gericht zijn op een duurzame oplossing (Lünnemann et al., 2005; Lünnemann, 2010; Lünnemann & Wijers, 2010). Deze criteria sluiten aan bij wat hierboven is beschreven over het belang van het kind. Een normatief kader, waaronder gedragsregels, geeft structuur en zekerheid; het biedt een context waarbinnen het kind zich kan ontwikkelen. Respect voor de mening van het kind, het hoorrecht, maar ook de regie van het kind en zijn of haar familie: deze aspecten vormen het criterium dat het perspectief van de burger centraal staat, en niet de regels van de instelling of overheid. Bovendien is de kans op een duurzame oplossing groter als oplossingen aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van het kind. Daarnaast is de familie of sociale context van het kind belangrijk. Het verstevigen van een ondersteunend netwerk maakt ook het kind sterker. Het sociale netwerk wordt expliciet onder het belang van het kind geschaard (Kalverboer & Zijlstra, 2006). De bescherming dient bovendien gericht te zijn op het versterken van de veerkracht van het kind. Dit sluit aan bij een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van het kind. En tot slot dient de bescherming gericht te zijn op een structurele oplossing, wat aansluit op de behoefte aan continuïteit en stabiele levensomstandigheden.

Kort gezegd is de kern van het burgerperspectief: aansluiten bij de behoefte en mogelijkheden van de burger. Juridisch beschouwd betekent dit dat ieder mens het recht heeft zich te ontwikkelen en te ontplooiën in overeenstemming met wie hij of zij is en wat hij of zij wil (zelfbeschikking). Zelfbeschikking kan, als het kwetsbare personen betreft (onder wie kinderen), te snel terzijde worden geschoven. Tegelijkertijd kan het honoreren van zelfbeschikking leiden tot een beletsel voor goede zorg. Bescherming (van de gezondheid) kan belangrijker zijn dan zelfbeschikking (Hendriks et al., 2008). De eisen vanuit de mensenrechten sluiten aan bij het meer empirisch gefundeerde beschermingsconcept. Binnen het gezondheidsrecht betekent dit: aansluiten bij de behoefte en wensen van de burger, gezamenlijke besluitvorming en een op wederzijds vertrouwen gebaseerde relatie. Ook dienen beslissingen te zijn gericht op het stimuleren van ontplooiingskansen, zelfbegrip en versterken van autonomie (veerkracht) (Hendriks et al., 2008). Het waarborgen van veiligheid gaat vooraf aan de (individuele) behoefte. Goede zorg impliceert dat zelfbeschikking ondergeschikt kan zijn. In termen van het kindperspectief betekent dit dat – afhankelijk van de leeftijd en de concrete omstandigheden – de behoeften, mogelijkheden en het versterken van de autonomie (ontplooiing van het kind) centraal staan. In de jeugdzorg wordt dit ook wel responsief genoemd; het kind zo veel als mogelijk verantwoordelijkheid geven vanuit respect voor het kind (Van der Helm, 2011).

#### *Gevolgen voor beschermingsmaatregelen*

De hiervoor behandelde kenmerken van het burger- of kindperspectief versterken de conclusie uit paragraaf 2.1.2 dat governance vanuit het kindperspectief vraagt om sturing die gedomineerd wordt door vakbekwaamheid en dialoog. Vanuit het kindperspectief dienen maatregelen in afstemming met het kind (en zijn of haar wettelijk vertegenwoordiger of vertrouwenspersoon) te worden genomen, waarbij de behoeften en wensen van het kind uitgangspunt zijn. Behoeften en mogelijkheden worden mede bepaald door de leeftijd van het kind. Beschermingsmaatregelen zijn gericht op het versterken van de veerkracht (de persoonlijke ontwikkeling) van het kind en het vergroten van de sociale context rondom het kind. Bovendien zijn de maatregelen gericht op (duurzame) oplossingen en is het normatieve kader duidelijk. Deze criteria hebben in elk proces een andere invulling. In het geval van voorzorg, ziet de ideale situatie er als volgt uit: er is een normatief kader dat structuur geeft en houvast biedt aan zowel de professioneel betrokkenen als familie en kind, ook als het gaat om seksueel gedrag. Jongeren hebben behoefte aan meer duidelijkheid over wat mag en niet mag: wat is 'onschuldig experimenteren' en wat is 'grensoverschrijdend' (Meintser, 2011). Gedragsregels rond afstand en nabijheid bewerkstelligen veiligheid en geborgenheid voor de

jeugdigen. Wanneer we kijken naar de behoeften van jeugdigen in het verhinderen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, is het belangrijk dat kinderen kunnen ervaren wat prettig is en wat niet. Het is belangrijk dat ze nee mogen zeggen, grenzen kunnen aangeven en fouten mogen maken. Dit is geen individueel proces. Het vindt plaats in een sociale context, waarbij een sociaal netwerk dat ondersteunend is, van belang is. Het gaat om het versterken van weerbaarheid en veerkracht. De seksuele opvoeding dient niet alleen gericht te zijn op het inprenten van normen over respectvol seksueel gedrag, maar ook op weerbaarheid en omgaan met lastige situaties. Tot slot gaat het om maatregelen van voorzorg die zijn gericht op duurzaamheid. Ofwel: het gaat niet alleen om het voorkomen van incidenten, maar juist om een dagelijkse werkelijkheid met openheid over seksualiteit en respect en zorg voor elkaar. Een open communicatie over seksualiteit en het bijbrengen van vaardigheden om respectvol seksuele relaties aan te gaan lijkt vanuit het kindperspectief het meest belangrijke aspect van voorzorg. Het gaat dus om de dagelijkse omgang met elkaar.

### *Signaleren*

Voor het proces van signaleren betekenen de criteria dat het signaleren plaatsvindt vanuit de belangen van het kind en de zorg voor veiligheid. Het kind in zijn of haar omgeving en zijn of haar ontwikkeling staat centraal. De behoeften en wensen van het kind zijn belangrijk. Er wordt breed gekeken naar signalen. Niet alleen naar individuele signalen, maar ook naar signalen uit de sociale omgeving, niet alleen risicofactoren, maar ook beschermende factoren die kunnen bijdragen aan een positieve ontwikkeling van het kind. Belangrijk is dat er in de sociale omgeving van het kind vertrouwensrelaties zijn waar kinderen hun ervaringen en emoties kunnen delen. Het signaleren heeft tot doel het kind beter te beschermen en een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling (veerkracht) van het kind in zijn of haar sociale omgeving.

### *Melden en maatregelen*

In het geval van melden en maatregelen biedt een duidelijke norm over wanneer seksueel grensoverschrijdend gedrag moet worden gemeld en wanneer niet, zekerheid. De norm moet duidelijk zijn, wat niet wegneemt dat er in de dagelijkse praktijk verschillen van interpretatie en toepassing van de norm kunnen zijn. De maatregelen die worden genomen zijn gericht op oplossingen en niet (alleen) op beheersen. Bij het zoeken naar de juiste maatregelen is er contact met het kind (en de ouders of verzorgers). De maatregelen zijn gericht op de ontwikkeling (veerkracht) van het kind en het versterken van de sociale context. De maatregelen streven bovendien duurzame oplossingen na, en er is aandacht voor nazorg.

### *Extern toezicht en beroepsmogelijkheden*

In het geval van extern toezicht en beroepsmogelijkheden is het vanuit het kindperspectief op individueel niveau allereerst van belang dat het kind wordt gehoord. Daarnaast is het belangrijk dat de nadruk ligt op openheid en het zoeken naar menselijke oplossingen. Een vergaande juridisering die jarenlang duurt draagt weinig bij aan concrete oplossingen (zie Munro, 2010). Op maatschappelijk niveau kan protocollisering bijdragen aan meer oog voor een kindperspectief als dit onderdeel is van het toetsingskader of protocol. Ook in beroepsprocedures kunnen normen worden vastgelegd die recht doen aan het kindperspectief.

In dit onderzoek zullen we het landelijk beleid plaatsen tegenover de praktijk en de praktijk vergelijken met de normatieve criteria uit het kindperspectief. De definitie voor dit onderzoek luidt: *Governance* vanuit het kindperspectief houdt in dat ervoor wordt zorg gedragen dat de randvoorwaarden aanwezig zijn, zodat in de aanpak van seksueel misbruik en de bescherming van jeugdigen tegen seksueel misbruik het kind centraal staat en maatregelen gericht zijn op

het versterken van de veerkracht en sociale context van het kind, opdat het kind zich optimaal kan ontwikkelen.

## 2.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt:

Hoe is sinds circa 2005 de governance georganiseerd rondom de problematiek van seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid zijn gesteld van de overheid? En hoe zou vanuit het kindperspectief de governance het beste georganiseerd kunnen worden?

De hoofdvraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

### A. Formele toedeling

1. Welke organisaties en welke actoren hebben welke bevoegdheid en verantwoordelijkheid in de bescherming tegen seksueel misbruik van kinderen in instellingen en pleegzorg?
2. Hoe is formeel het toezicht geregeld?

### B. Praktijk op instellings- en locatieniveau

De feitelijke uitvoering wordt geanalyseerd voor de vier processen voorzorg, signalering, melding en maatregelen, en toezicht en beroepsprocedures. Het instellingsbeleid en de feitelijke uitvoering worden bestudeerd.

3. Wat wordt gedaan in de dagelijkse gang van zaken binnen locaties om te voorkomen dat kinderen slachtoffer worden van seksueel misbruik? Dit heeft betrekking op proces 1: voorzorg.
4. Wat wordt gedaan binnen locaties om het opvangen van signalen van (mogelijk) seksueel misbruik zo goed mogelijk te laten verlopen en om ervoor te zorgen dat ze, waar gewenst, tot meldingen leiden? Dit heeft betrekking op proces 2: signaleren.
5. Hoe worden meldingen onderzocht en welke maatregelen worden genomen? Dit heeft betrekking op proces 3: meldingen.
6. Hoe zijn de externe checks & balances georganiseerd, qua extern toezicht door de inspectie(s) en qua externe beroepsmogelijkheden? Dit heeft betrekking op proces 4: extern toezicht en beroep.

### C. Kindperspectief

7. Wat is de betekenis van het kindperspectief? Welke maatregelen ter bescherming tegen en opvang na seksueel misbruik zijn belangrijk vanuit het kindperspectief?

## 2.4 Methodologische verantwoording

### 2.4.1 Onderzoeksontwerp

Het empirische onderzoek is opgedeeld in drie delen (A-C). Voor elk deel geldt een ander onderzoeksontwerp. Na analyse per deel worden de drie delen vanuit het governance-model en het kindperspectief geanalyseerd en worden deze perspectieven met elkaar geconfronteerd.

Gezien de vraagstelling voor *deel A* (landelijk kader voor formele toedeling) is documentanalyse het meest geschikte onderzoeksontwerp, aangevuld met enkele informerende gesprekken en verificatie door experts.

Voor *deel B* (feitelijke uitvoering op instellings-/locatieniveau) is een kwalitatief meervoudig casuonderzoek het meest geschikte ontwerp. In tegenstelling tot andere deelonderzoeken voor de commissie-Samson is bij het governance deelonderzoek geen sprake van de noodzaak om kwantitatieve uitspraken te doen op basis van representatieve steekproeven. De steekproef in deel B is gericht op verzadiging (Yin, 1994). Dit houdt in dat idealiter gegevensverzameling doorgaat totdat verzadiging optreedt, oftewel dat geen nieuwe inzichten van belang worden gevonden. Door de context van contractonderzoek waarbij van tevoren de onderzoeksinspanning moet worden begroot en binnen een bepaalde tijdspanne moet zijn voltooid, is dit ideaal niet volledig te bereiken.

Om deze beperkingen zo goed mogelijk te ondervangen is naast acht casussen ook gekozen voor het houden van twee focusgroepen met deelnemers die (grotendeels) niet betrokken waren bij het casuonderzoek.

Voor *deel C* (normatieve criteria kindperspectief) wordt het toetsingskader zoals beschreven in paragraaf 2.2. gebruikt om het kindperspectief te verdiepen aan de hand van het onderzoeksmateriaal.

## **2.4.2 Deel A: landelijk kader voor formele toebedeling**

### **Gegevensverzameling**

Deel A sluit aan op deelonderzoek 2a (Wiarda, 2011) waarin de wet- en regelgeving wordt geïnventariseerd en geduid. De brancheorganisaties Jeugdzorg NL (voorheen MO-groep) en Pleegzorg NL hebben vele landelijke protocollen en goede voorbeelden laten opstellen – meestal in nauwe samenwerking met het veld. Voor JJI's (justitiële jeugdinrichtingen) heeft DJI (Dienst Justitiële Inrichtingen) onderzoeken laten uitvoeren en gedragscodes en protocollen opgesteld. Ook de inspectie heeft de landelijke wet- en regelgeving waarop zij toezicht moet houden, vertaald in toetsingskaders. De inspecties hanteren die kaders. Deze toetsingskaders zijn voor instellingen richtinggevend. De toetsingskaders gaan niet specifiek over seksueel misbruik, maar over veiligheid in bredere zin of omgang met seksualiteit in bredere zin. Al deze documenten zijn verzameld en meegenomen in de analyse.

### **Analyse**

Per proces is in dit rapport geïnventariseerd welke actor welke bevoegdheid en verantwoordelijkheid toebedeeld heeft gekregen. De verschillende wetten volgend is er een onderscheid gemaakt naar de instellingen die onder de Wet op de jeugdzorg vallen (open instellingen, JeugdzorgPlus en pleegzorg) enerzijds, en justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) die onder de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen vallen anderzijds.

### **Verificatie**

Deze beschrijvingen zijn in een concept tussenrapportage ter verificatie voorgelegd aan Jeugdzorg Nederland, Pleegzorg Nederland en Dienst Justitiële Inrichtingen. Na het commentaar is de tussenrapportage aangepast; het resultaat is weergegeven in hoofdstuk 3.

## **2.4.3 Deel B: praktijk op instellings-/locatieniveau**

### **Casusselectie**

Het casuonderzoek richt zich op locaties. Een casus is één locatie. Bij de selectie van de casussen is gepoogd een zo representatief mogelijke keuze te maken. Daarbij is rekening gehouden met het gehele spectrum van jeugdzorg dat onderzocht wordt: open instellingen,

JeugdzorgPlus, justitiële jeugdinrichtingen (particuliere- en Rijksinrichtingen) en pleegzorg; de regionale spreiding van de instellingen; en de aanwezigheid van instellingen met een lange historie of een fusieverleden. Ook is er gelet op de spreiding van leeftijd en geslacht en de vertegenwoordiging van groepen voor jongeren met ernstige seksuele problematiek. Daarbij is de selectie van de casussen tot stand gekomen in overleg en afstemming met de overige deelonderzoeken. Zo is bijvoorbeeld afgesproken dat de Stichting OG Heldring en De Rading Pleegzorg door deelonderzoek 1 worden bestudeerd.

Op basis van deze criteria zijn acht locaties geselecteerd die onderdeel zijn van vijf instellingen (Tabel 1). Zie bijlage A1 voor een korte beschrijving van de acht locaties.

### **Gegevensverzameling**

Binnen elke locatie zijn twee vormen van gegevensverzameling toegepast: documenten en gesprekken. Toegang tot de locaties verliep via de directie, zoals vastgelegd in het convenant van de commissie-Samson met Jeugdzorg NL en Pleegzorg NL. De directie hielp ons met het vinden van de gewenste gesprekspartners binnen de locatie. Meestal werden de gesprekken op de locatie in één dag gevoerd.

### **Documenten**

Documenten zijn verzameld over beleid, procedures en meldingen (uit het recente verleden).

### **Gesprekken**

Binnen elke locatie zijn ten minste vier gesprekken gevoerd met groepsmedewerkers, gedragstherapeuten, afdelingshoofden en locatiedirecteuren. In bijlage A2 is een overzicht gegeven van alle personen met wie is gesproken: 79 personen. Zoals te zien is in die tabel, is ook met mensen buiten de onderzochte locaties gesproken die direct betrokken zijn bij de locatie: bestuurder van instelling, lid Raad van Toezicht van instelling, vertrouwenspersoon of lid Commissie van Toezicht. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met mensen van instanties die ook een rol spelen in de bescherming van het kind tegen seksueel misbruik: gezinsvoogd, AMK, politie, (kinder)ombudsman, et cetera.

De focus van het onderzoek ligt op de instellingen waar het kind verblijft (of die kinderen in pleegezinnen plaatst). De nadruk ligt dan ook bij de gesprekken met professionals binnen en direct rondom de locaties. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van semigestructureerde vragenlijsten per type functie. Per proces zijn vragen geformuleerd, gericht op de thema's die als relevant naar voren zijn gekomen in de analyse van deel A en enkele oriënterende gesprekken die gevoerd zijn. Alle gesprekken zijn opgenomen.

### **Analyse**

De casusanalyse doorliep verschillende analyseslagen. Nadat in eerste instantie begonnen was met een casusbeschrijving per locatie en binnen de locatie per proces, werd al snel duidelijk dat binnen de residentiële jeugdzorg – open jeugdzorg, JeugdzorgPlus en JJI's – de gemeenschappelijke thema's de institutionele verschillen overvleugelden. De analyse is vervolgens uitgevoerd met onderscheid naar residentiële jeugdzorg (hoofdstuk 4) en pleegzorg (hoofdstuk 5). Binnen elk hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt naar de processen en daarbinnen naar thema's die uit de analyse als relevant naar voren kwamen. De precieze indeling van de processen is gaandeweg de analyse verfijnd en aangescherpt. De thema's kwamen ook tijdens de analyse inductief en iteratief tot stand.

## **Verificatie door locatie**

Aan locaties is gevraagd de concepttekst van het hoofdstuk waarin hun casus werd beschreven en geanalyseerd op feitelijke juistheid te controleren. Feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd.

## **Focusgroepen**

De voorlopige analyses zijn in beknopte vorm voorgelegd aan twee focusgroepen. De eerste focusgroep bestond uit medewerkers in een uitvoerende functie. Negen personen waren uitgenodigd en namen deel. Bij de selectie is gekeken naar een goede vertegenwoordiging van medewerkers werkzaam binnen de residentiële jeugdzorg, pleegzorg en ervaringsdeskundigen en een goede man-vrouwverdeling. De deelnemers zijn op verschillende manieren geworven, namelijk via vakbladen, contacten uit ons eigen netwerk, en de begeleidingscommissie heeft kandidaten voorgedragen (zie bijlage A.3 voor de instellingen die waren vertegenwoordigd). De tweede focusgroep bestond uit managers en locatiedirecteuren. Acht personen waren uitgenodigd en zeven namen deel. Wederom is gekeken naar een goede verdeling van managers/locatiedirecteuren binnen de verschillende sectoren, en er is geprobeerd om een goede man-vrouwverdeling te bewerkstelligen. Voor het werven van deelnemers is naast bovengenoemde bronnen ook een beroep gedaan op het netwerk van Jeugdzorg Nederland (zie bijlage A.3 voor de instellingen die waren vertegenwoordigd).

Het doel van de focusgroep is om:

- 1) te kijken of onze bevindingen en analyse herkend wordt in het veld (verificatie);
- 2) met mensen uit het veld te reflecteren op de bevindingen en analyse om deze eventueel scherper te krijgen en na te denken over aanbevelingen;
- 3) mensen te betrekken van buiten de acht onderzochte casussen om de externe validiteit te vergroten.

De uitkomsten van de focusgroepen zijn verwerkt in het rapport.

### **2.4.4 Deel C: kindperspectief**

In het theoretisch kader hebben we het kindperspectief uitgewerkt (paragraaf 2.2.2). Voor zowel de regelgeving als de praktijk onderzoeken we in hoeverre dit aansluit bij het geformuleerde kindperspectief. In hoeverre belemmert of bevordert het landelijk beleid de praktijk van het bieden van goede bescherming aan kinderen? Welke aspecten van het instellingsbeleid bevorderen werken vanuit het kindperspectief en welke belemmeren? Op grond van het empirisch onderzoek formuleren we beschermingsmechanismen, waarin governance vanuit het kindperspectief wordt geconcretiseerd.



Tabel 1 Beschrijving van geselecteerde instellingen

<b>Instelling</b>	<b>Vestiging</b>	<b>JJI, PZ, JZ, JZ+</b>	<b>Regionale spreiding</b>	<b>Historie</b>	<b>Sekse</b>	<b>Extra informatie</b>
DJI	Den Hey-Acker	JJI (Rijks)	Breda	Sinds 1906	Aparte groepen voor jongens met ernstige seksuele problematiek	
Spirit Jeugd en Opvoedhulp	Spirit pleegzorg	PZ	Amsterdam	Oorsprong tussen 1500 (burgerweeshuis) en 1700, via naamswijzigingen en fusies sinds 2005: Spirit	n.v.t.	In 2009 oordeelt IJZ matig over veiligheid pleegkinderen
Spirit Jeugd en Opvoedhulp	Het Driehuis	JZ	Amsterdam		Gemengd, kinderen en jongeren	Langdurend verblijf met 24-uurs hulp, waarbij in eengezinswoning twee kinderen (12- en 12+ met 1 zogenaamde Driehuisouder wonen.
Spirit Jeugd en Opvoedhulp	Amsterbaken	JJI (particulier)	Amsterdam		Jongens	
Avenier Jeugd en Opvoedhulp	Locatie Anker	JZ+	Harreveld (Oost Nederland)	Geschiedenis Harreveld gaat terug tot 1911, als internaat. In 1991 is Anker geopend, als JJI.	Jongens, 2 groepen voor ernstige seksuele problematiek	Advies van expert vanwege goede aanpak problematiek en toch incident
Avenier Jeugd en opvoedhulp	Locatie Alexandra	JZ+	Almelo	Omstreeks 1890 (de Goede Herder), is altijd een meisjeshuis geweest.	Meisjes	
De Rading, Jeugd en Opvoedhulp	Meidenhulp en behandelgroepen	JZ	Provincie Utrecht		Meisjes	Al in 2007 gestart met instellen aandachtsfunctionaris kindermishandeling.
Jarabee	Jarabee pleegzorg	PZ	Oost Nederland		n.v.t.	



### **3. Landelijk kader voor formele toebedeling**

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van het landelijk beleid dat aansluit op relevante wetgeving. Het wettelijk kader is uitgebreid beschreven door Wiarda (2011). Wij verwijzen daarom slechts naar de relevante wetgeving en beschrijven het landelijk beleid rondom seksueel misbruik in de jeugdzorg, meer specifiek: de pleegzorg, de open en gesloten jeugdinstellingen en justitiële jeugdinrichtingen. Het kader voor pleegzorg en open en gesloten jeugdinstellingen wordt samen beschreven, omdat deze vallen onder de organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp en daarmee onder de Wet op de jeugdzorg (Wjz). De justitiële jeugdinrichtingen (JJI) zijn geregeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj).

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het inrichten en in stand houden van het stelsel van jeugdzorg en legt hierover verantwoording af aan het parlement. Ook is het Rijk verantwoordelijk voor een toereikend aanbod van gesloten jeugdzorg (artikel 29k en 29l Wjz). Provincies/grootstedelijke regio's hebben een belangrijke regiefunctie in de Wet op de jeugdzorg. Zij zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de Bureaus Jeugdzorg (artikel 4 lid Wjz) en spelen een belangrijke rol bij de aansluiting van de jeugdzorg op het lokale jeugdbeleid in de gemeenten. Ook zorgen provincies/grootstedelijke regio's voor een toereikend aanbod aan jeugdzorg; zij kopen daartoe zorg in bij zorgaanbieders. (Wiarda, 2011)

We gaan eerst in paragraaf 1 in op de relevante zedendelicten en de verplichting tot aangifte van verkrachting. Vervolgens bespreken we de pleegzorg en open en gesloten jeugdzorg in paragraaf 2. Na algemene informatie over de bevoegdheden van de zorgaanbieder voor veiligheid in pleeggezinnen, en open en gesloten jeugdinstellingen, geven we een beschrijving naar de verschillende processen: (1) voorzorg, (2) oppakken en omgaan met signalen, (3) melden en maatregelen, (4) extern toezicht en beroepsprocedures (zie hoofdstuk 2 voor een beschrijving van die processen). Ditzelfde doen we voor de JJI's in paragraaf 3. In paragraaf 4 wordt per actor een samenvatting gegeven van de formele toebedeling van bevoegdheid, verantwoordelijkheid en verantwoording – voor zover relevant voor de problematiek van het omgaan met seksueel misbruik. We besluiten dit hoofdstuk met een reflectie op de regelgeving in paragraaf 5.

#### **3.1 Het strafrechtelijk kader**

Deze paragraaf geeft kort het strafrechtelijk kader weer met betrekking tot seksueel misbruik en aangifteplicht. We verwijzen naar het rapport van Wiarda (2011) over het juridische kader aangaande seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen of bij pleegouders.

##### **3.1.1 Seksueel misbruik als strafbaar feit**

Er zijn verschillende strafbepalingen die de seksuele integriteit van kinderen beogen te beschermen (zie Wiarda 2011). Seksueel contact met kinderen beneden de twaalf jaar is altijd strafbaar (artikel 244 Sr). Seksuele handelingen met jongeren tussen de twaalf en

zestien jaar is strafbaar als er ontucht wordt gepleegd, dat wil zeggen: in strijd met de sociaal ethische norm (artikel 245 Sr). De leeftijd is geobjectiveerd: ook als de jongere er ouder uitziet of zich ouder voordoet, zijn seksuele handelingen strafbaar. Van ontucht zal doorgaans sprake zijn bij een groot leeftijdsverschil of als een van de betrokkenen seksuele handelingen pleegt tegen de wil van de ander. Het ontuchtig karakter kan echter ontbreken als het gaat om een jongere van twaalf jaar of ouder die vrijwillig seksueel contact heeft met iemand die niet veel ouder is (HR 30 maart 2010, NJ 2010/376). Seksuele handelingen met jongeren vanaf 16 jaar is niet strafbaar, tenzij er sprake is van dwang (artikel 242 Sr, 246 Sr) of als de jongere zich in een kwetsbare positie bevindt, bijvoorbeeld door een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens (artikel 243 Sr). In geval van seks met een jongere ouder dan 12 jaar dient de officier van justitie het slachtoffer te horen over zijn/haar mening omtrent het gepleegde feit (art. 167a Sv).

Voor dit onderzoek naar seksueel misbruik in de pleegzorg en residentiële instellingen is vooral artikel 249 Sr. van belang: ontucht met een minderjarig kind of aan zijn zorg toevertrouwd kind, dat wil zeggen ontucht met misbruik van gezag en vertrouwen.<sup>4</sup> Ook hier gaat het om seksuele handelingen die in strijd zijn met de sociaalethische norm. Er hoeft dus geen dwang te zijn toegepast. Voor de strafbaarheid van ontucht doet niet ter zake of de jongere zelf seksueel uitdagend is of toestemming geeft. Deze bescherming geldt voor kinderen in allerlei afhankelijkheidsrelaties (Wiarda, 2011).

### 3.1.2 Aangifte plicht en verantwoordelijkheid bestuur

Er is geen algemene verplichting voor de burger om aangifte te doen van een strafbaar feit. Alleen voor specifieke delicten, waaronder verkrachting, geldt een plicht tot aangifte (artikel 160 Sv). Iedere burger is wel bevoegd tot het doen van aangifte (art. 161 Sv).

Voor openbare colleges en ambtenaren geldt wel een specifieke aangifteverplichting als zij kennis krijgen van een misdrijf dat door een ambtenaar is begaan (art. 162, lid 1, onder a-c Sv). Het begrip ambtenaar is een strafrechtelijk autonoom begrip en wordt ruim uitgelegd. Het is daarom goed verdedigbaar dat deze aangifteplicht ook geldt voor personen die werkzaam zijn in een privaatrechtelijke organisatie, die belast is met de uitoefening van een publieke taak. De directie of een

---

<sup>4</sup> Artikel 249 Sr luidt: *Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte (...)* Daarnaast beoogt lid 2 bescherming te bieden aan personen die in een afhankelijkheidspositie verkeren ten opzichte van de ander: *1°. de ambtenaar die ontucht pleegt met een persoon aan zijn gezag onderworpen of aan zijn waakzaamheid toevertrouwd of aanbevolen, 2°. de bestuurder, arts, onderwijzer, beambte, opzichter of bediende in een gevangenis, Rijksinrichting voor kindbescherming, weeshuis, ziekenhuis, of instelling van weldadigheid, die ontucht pleegt met een persoon daarin opgenomen, en 3°. degene die, werkzaam in de gezondheidszorg of maatschappelijke zorg, ontucht pleegt met iemand die zich als patiënt of cliënt aan zijn hulp of zorg heeft toevertrouwd.*

medewerker van een residentiële jeugdzorginstelling is dus verplicht om aangifte te doen van seksueel misbruik van jeugdigen door een andere medewerker.<sup>5</sup>

### 3.2 Pleegzorg en residentiële jeugdzorg

Jeugd & Opvoedhulp is de verzamelnaam voor alle organisaties – buiten de Bureaus Jeugdzorg – die kinderen en hun opvoeders helpen bij opvoed- en opgroei problemen; het zijn zorgaanbieders in de zin van de Wet op de jeugdzorg (artikel 18 Wjz). De organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp bieden zowel pleegzorg aan, als de 24-uurs opvang (open en gesloten) en ambulante zorg. Alleen de eerste twee vallen onder de onderzoeksopdracht. Artikel 24 Wjz voorziet in borging van de kwaliteit van de zorgaanbieder. Onder verantwoorde zorg wordt verstaan: zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de cliënt.<sup>6</sup> Tot de organisatie van de zorgverlening behoren ook de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de zorg (artikel 26 Wjz). Dit onderzoek beperkt zich tot kinderen die onder toezicht van de overheid uit huis zijn geplaatst. Allereerst gaan wij op die maatregelen in. Daarna behandelen we achtereenvolgens de processen voorzorg, opvangen van signalen, melden en maatregelen, en klachtenregelingen en toezicht.

#### 3.2.1 Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing

Kinderen wiens ontwikkelingsbelangen ernstig worden bedreigd en waar vrijwillige hulpverlening niet meer mogelijk is<sup>7</sup> kunnen onder toezicht worden gesteld en krijgen dan een gezinsvoogd<sup>8</sup> toegewezen via Bureau Jeugdzorg.<sup>9</sup> De Raad voor de Kinderbescherming verzoekt de kinderrechter tot ondertoezichtstelling.

Ondertoezichtstelling (OTS) houdt in dat Bureau Jeugdzorg toezicht houdt op de minderjarige en zorgt dat hulp en steun wordt geboden aan de minderjarige en aan de met gezag belaste ouder. Ook dient Bureau Jeugdzorg de gezinsband tussen de ouder en de minderjarige te bevorderen. Het gezag wordt niet overgenomen, maar Bureau Jeugdzorg is medegezaghouders. OTS wordt voor een jaar opgelegd, en kan (telkens) met een jaar worden verlengd door de kinderrechter op verzoek van Bureau Jeugdzorg (Slot et al., 2005; de Boer, 2008). In een enkel geval wordt een ouder van de ouderlijke macht ontheven of daaruit ontzet, de zogenaamde gezagsbeëindiging. In dat geval is de ouder ongeschikt of onmachtig om de plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen en

---

<sup>5</sup> Zie ook de meldplicht bij het AMK voor de zorgaanbieder ten aanzien van eigen personeel (artikel 21 Wjz).

<sup>6</sup> Artikel 25 Wjz bepaalt verder: *De zorgaanbieder organiseert de zorgverlening zodanig, voorziet de zorgaanbieder zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel en materieel en draagt zorg voor zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, dat zulks leidt of moet leiden tot verantwoorde zorg.*

<sup>7</sup> De wet spreekt van bedreiging van zedelijke of geestelijke belangen of gezondheid (art. 1:257 BW).

<sup>8</sup> We spreken van een gezinsvoogd. In de praktijk kan het ook gaan om een voogd als door de kinderschermingsmaatregel ontheffing of ontzetting is uitgesproken.

<sup>9</sup> Bureau Jeugdzorg is met openbaar gezag bekleed en valt onder de Algemene Wet Bestuursrecht.

is een OTS en uithuisplaatsing onvoldoende om de bedreiging van de belangen van het kind op te heffen (Quik-Schuijt, 2010).

Het is Bureau Jeugdzorg die het beleid bepaalt rondom het kind en ouders, terwijl de begeleiding van kind, ouders (en pleegouders) niet door Bureau Jeugdzorg plaatsvindt, maar door de zorgaanbieder. Dit betekent dat verschillende instanties van elkaar afhankelijk zijn. Sinds 1995 is de toezichthoudende taak van de kinderrechter op de uitvoering van de OTS vervallen (Van den Bergh & Weterings, 2010, p. 4-6). Tot slot is van belang dat de rechtbank dient te zorgen voor een toevoeging van een advocaat aan de minderjarige als de kinderrechter wordt verzocht het kind te plaatsen in een instelling voor gesloten jeugdzorg.

### **3.2.2 Voorzorg**

De twee belangrijkste landelijk geregelde voorzorgsmaatregelen zijn de wettelijke regeling van de screening van pleegouders en medewerkers, en het specifieke beleid voor grensoverschrijdend gedrag. Voorafgaand staan we stil bij de verantwoordelijkheid van de gezinsvoogd en pleegouders, omdat zij een specifieke wettelijke taak hebben bij de veiligheid van het kind.

#### **Gezinsvoogd**

Na de ondertoezichtplaatsing van een kind wijst Bureau jeugdzorg het gezin een gezinsvoogd toe. Deze is gedurende de gehele ondertoezichtstelling (mede)verantwoordelijk voor het creëren van een opvoedingsomgeving waarin de veiligheid en ontwikkeling van het kind maximaal geborgd zijn. Hij of zij maakt afspraken met de organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp over de hulpverlening en dient regelmatig contact te hebben met het kind. Conform de artikelen 10 en 24 Wjz moet de gezinsvoogd nagaan of het hulpverleningsplan van de zorgaanbieder aansluit bij het plan van aanpak van Bureau Jeugdzorg of de gezinsvoogd zelf (artikel 24 lid 4) en of het plan van aanpak in overeenstemming is met het indicatiebesluit (artikel 24 lid 2). Ook dient de gezinsvoogd na te gaan hoe de verleende zorg verloopt en de cliënt bij te staan bij vragen over de inhoud van de zorg (art 10, lid 1, h). De gezinsvoogd bewaakt de doelen in het indicatiebesluit en de werkzaamheden die eruit volgen; hij of zij heeft het casemanagement (zie Deltamethodiek, 2008). De gezinsvoogd kan op schrift gestelde aanwijzingen geven, daarbij moeten de ouder met gezag en minderjarigen van twaalf jaar en ouder deze aanwijzingen opvolgen (art. 1: 258 BW). Zij kunnen de kinderrechter verzoeken de aanwijzing als vervallen te verklaren. De aanwijzing betreft vaak een omgangsregeling tussen de ouder(s) en het uit huis geplaatste kind. In het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen (TK 2011-2012, 33 061) wordt de positie van de gezinsvoogd versterkt op meerdere punten. De gezinsvoogd kan aan de kinderrechter voorleggen de aanwijzing te bekrachtigen. Ook wordt voorgesteld de gezinsvoogd een recht op informatie over het onder toezicht gestelde kind te geven en hiermee het gezag van de ouders vanaf het uitspreken van een OTS te beperken: het toestemmingsvereiste van ouders vervalt. Hierdoor is het beter mogelijk voor voogden om snel informatie te krijgen over de veiligheid of medische gegevens van het kind. Bovendien kan de kinderrechter verzocht worden het gezag van de ouders op specifieke punten door Bureau Jeugdzorg te laten uitoefenen als het kind uit huis is geplaatst. Een voorbeeld is het geven van toestemming voor een medische behandeling van een kind

beneden de twaalf. Bureau Jeugdzorg kan vervolgens, waar relevant, de pleegouders machtigen voor deze specifieke onderdelen het gezag uit te oefenen (Quik-Schuijt, 2010).

Als de bedreigende opvoedingssituatie niet verbetert, kan uithuisplaatsing plaatsvinden. De gezinsvoogd moet daartoe een indicatiestelling voorbereiden, waarin staat welke vorm is geïndiceerd: crisisopvang, al dan niet in een pleeggezin, een pleeggezinplaatsing, plaatsing in instelling of een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Het indicatiebesluit wordt met het verzoek tot machtiging uithuisplaatsing aan de kinderrechter voorgelegd. De kinderrechter bepaalt de grenzen waarbinnen de voogdij-instelling haar bevoegdheden tot plaatsing kan uitoefenen. Deze grenzen kunnen niet ruimer zijn dan aan de rechter is verzocht. Bij een ruime machtiging heeft de gezinsvoogd bijvoorbeeld de vrijheid om van pleeggezin te veranderen of het kind in een residentiële instelling te plaatsen. Dat kan als de gezinsvoogd van mening is dat het pleeggezin niet geschikt is voor het kind. De gezinsvoogd kan altijd het kind terugplaatsen bij de ouders, maar moet dit wel tijdig melden aan de Raad voor de Kinderbescherming. Deze kan vervolgens toetsen of het in het belang van het kind is (Quik-Schuijt, 2010). Het externe gezag van Bureau Jeugdzorg prevaleert boven het gezag van de ouder(s) in geval van een uithuisplaatsing. Wat de taak en werkwijze van de gezinsvoogden inhoudt staat meer concreet omschreven in de landelijke methodiek, Deltamethode gezinsvoogdij (2008, een werkwijze voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling).

Bureau Jeugdzorg is verantwoordelijk voor de plaatsing in een pleeggezin. Ook bepaalt het de duur en inhoud van de plaatsing waaronder de omgang met de ouders, houdt het toezicht op de voortgang en neemt het beslissingen over het kind. Bureau Jeugdzorg begeleidt niet de pleegzorgplaatsing. Het is de pleegzorgaanbieder die de pleegouders selecteert en zorg draagt voor de match tussen kind en pleegouders (Quik-Schuijt, 2010). Het is ook de taak van de pleegzorgmedewerker de pleegouders te begeleiden. De afgelopen jaren stellen de voorzieningen voor pleegzorg zich steeds vaker op het standpunt dat de pleegzorgmedewerkers eveneens een taak hebben naar de ouders. De afstemming tussen gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker wordt daardoor nog belangrijker. De gezinsvoogd heeft nauwelijks contact met de pleegouders (Deltamethodiek, 2008: 67-68).

## **Pleegouders**

Een pleegouder is degene die het pleegkind opvoedt als behorende tot haar of zijn gezin (art. 1 Wjz sub u).<sup>10</sup> De pleegouder is verantwoordelijk voor de zorg, maar heeft niet het gezag. De pleegouder biedt verzorging en opvoeding aan een pleegkind, indien de betrokken aanbieder van pleegzorg heeft vastgesteld dat de pleegouder, gelet op zijn opvoedingsmogelijkheden, de leeftijd en de problemen van het pleegkind, de samenstelling van het pleeggezin en de verwachte duur, geschikt is voor de verzorging en opvoeding van dat pleegkind (artikel 2 Regeling pleegzorg). Ook biedt de pleegouder ondersteuning bij de uitvoering van het hulpverleningsplan dat de gezinsvoogd heeft opgesteld en aanvaardt hij of zij de begeleiding door de aanbieder van pleegzorg (artikel

---

<sup>10</sup> Ons onderzoek betreft pleegouders bij wie een kind is geplaatst via indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg. Vrijwillige plaatsing zonder tussenkomst van Bureau Jeugdzorg valt buiten dit onderzoek.

2 Regeling pleegzorg). Als het kind voor korte tijd wordt geplaatst, spreken we van een hulpverleningsrelatie. Maar in geval van blijvende pleegzorg is er sprake van een opvoedingsvariant (Deltamethodiek, 2008). Pleegouders voeden het kind op, maar hebben geen zeggenschap. Dit kan, zeker bij de opvoedingsvariant, pleegouders in een lastige positie brengen als er geen overeenstemming met de ouders en/of de gezinsvoogd is.

Pleegouders hebben formeel geen sterke positie. Ze hebben geen gezag, maar ook geen zeggenschap over bijvoorbeeld de hulpverlening aan het kind, of over het uitplaatsen van het kind. Er bestaan twee wetsvoorstellen om hier verandering in te brengen. Er ligt een voorstel van wet bij de Eerste Kamer om de positie van pleegouders te verstevigen (artikel 28b Wjz, TK 2011-2012, 32 529). De pleegouders krijgen een recht op informatie en begeleiding, zij moeten betrokken worden bij het opstellen van het hulpverleningsplan en krijgen een instemmingbevoegdheid wat betreft hun aandeel in de uitvoering van dit hulpverleningsplan. Dit geldt overigens alleen voor de bestandspleegouders<sup>11</sup> (De Jonge, 2012; RSJ advies). Wat betreft het uitplaatsen van het kind, is er alleen een blokkaderecht. Dit geldt bij vrijwillige plaatsing als het kind langer dan een jaar bij pleegouders verblijft: de ouders kunnen niet zonder toestemming het kind meenemen. In het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen (TK 2011-2012, 33 061) wordt voorgesteld de pleegouders ook een blokkaderecht te geven in geval van een OTS (art. 1: 265i BW). De kinderrechter toetst in dat geval of het in het belang van het kind is om in het pleeggezin te blijven (Quik-Schuijt, 2010).

## Screening

Iedere persoon die werkzaam wil zijn in een jeugdinstelling dient een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te vragen. Deze verklaring betreft het justitiële verleden van de persoon. Op grond van het Justitieel Documentatie Systeem<sup>12</sup> en eventuele politieregistratie van de afgelopen vier jaar, wordt het justitiële verleden van iemand nagetrokken. Als er geen strafbare feiten zijn geregistreerd, wordt de verklaring afgegeven. Is de persoon wel in aanraking geweest met justitie, dan wordt afgewogen of dit gedrag een belemmering vormt voor het doel waarvoor de VOG is aangevraagd.<sup>13</sup> Het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) beslist namens de

---

<sup>11</sup> Bestandspleegouders melden zich aan bij pleegzorg en nadat zij met goed gevolg een selectieprocedure hebben gevolgd, worden zij geregistreerd als pleegouders. Daarnaast zijn er netwerkpleegouders: zij bevinden zich in het sociale netwerk rond de ouders van wie het kind onder toezicht en uit huis is geplaatst (zie hoofdstuk 5).

<sup>12</sup> Hierin staan gegevens over de afwikkeling van strafbare feiten (veroordeling, transactie, sepot, openstaande zaken). In de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens staat welke gegevens mogen worden genoteerd en hoe lang deze mogen worden bewaard. Bij een veroordeling voor een zedendelict wordt een onbepaalde termijn gehanteerd.

<sup>13</sup> Als een jeugdige op 14-jarige leeftijd de vagina van een 10-jarig meisje heeft betast en daarvoor is veroordeeld, kan deze veroordeling een belemmering vormen voor het vinden van een baan als hij daarvoor een VOG aanvraagt. Onder omstandigheden kan een weigering van het afgeven van een VOG in strijd zijn met art. 8 EVRM (eerbiediging privéleven) en art. 3 IVRK (belang van het kind), aldus Hof 's-Gravenhage 21 juni 2011, LJN BQ8697 (zie ook: Kind in rechtspraak, *Right!*, augustus 2011, p. 16).



minister van Veiligheid en Justitie. Tegen een weigering kan bezwaar worden gemaakt volgens de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht.<sup>14</sup>

Voor aspirant pleegouders geldt een meer uitgebreide screening. De organisatie voor Jeugd & Opvoedhulp met pleegzorg (voortaan: pleegzorginstelling) is verantwoordelijk voor een zorgvuldige begeleiding en screening van aspirant-pleegouders. De pleegzorginstelling dient een kwaliteitskader te hebben dat dit proces beschrijft (Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders, 2011). Aan de basis van het voorbereidings- en screeningstraject liggen zes landelijke criteria ten grondslag op basis waarvan de beoordeling van aspirant-pleegouders plaatsvindt. Een van de criteria is veiligheid. Van pleegouders wordt verwacht dat zij het pleegkind in zowel psychisch als fysiek opzicht een veilige leefomgeving kunnen bieden. Daarbij worden de volgende aspecten in aanmerking genomen: het gedrag van de pleegouder(s) zelf, het gedrag van hun omgeving, het vermogen van pleegouders om signalen van onveiligheid op te pakken en hierover te communiceren en de materiële voorzieningen die aanwezig zijn.

Naast de pleegzorginstelling heeft de Raad voor de Kinderbescherming een formele rol bij de screening van de pleegouder. De pleegouder en alle personen van 12 jaar en ouder die als inwonende op het adres van de pleegouder staan ingeschreven, dienen te beschikken over een ‘verklaring van geen bezwaar’ afgegeven door de Raad voor de Kinderbescherming. De verklaring is vereist voorafgaand aan de plaatsing van een eerste pleegkind, en ook bij de komst van een nieuwe inwonende die ouder is dan 12 jaar (niet zijnde pleegkind), en indien de pleegouder gedurende twee jaren geen pleegouder is geweest (artikel 2 Regeling pleegzorg<sup>15</sup>).

Aan het afgeven van een verklaring van geen bezwaar ligt een zwaardere toetsing ten grondslag dan aan het afgeven van een VOG. Bij het onderzoek aangaande de verklaring raadpleegt de Raad de volgende gegevensbestanden: het Bevolkingsregister, het archief van de Raad voor de Kinderbescherming en het Justitieel Documentatie Systeem. Indien aspirant-pleegouders binnen vijf jaar vanuit een ander arrondissement zijn verhuisd, wordt ook het dossier van de locatie van de toenmalige woonplaats van de aspirant-pleegouders onderzocht (Protocol Afstand, Screening, Adoptie en Afstammingsvragen, RvdK 2009, p. 31-33). De pleegzorginstelling vraagt de verklaring aan. De verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven, tenzij de ingewonnen informatie duidt op zodanige gedragingen, mentaliteit of omstandigheden van (een van) de aspirant-pleegouders, andere gezinsleden of bewoners, dat plaatsing van een pleegkind een gevaar voor het welzijn van deze minderjarige zou opleveren. Dit gevaar is in beginsel aanwezig als er een veroordeling wegens misdrijven is geweest, zoals ernstige vermogensdelicten, geweldsdelicten, oplichtingmisdrijven en zedenmisdrijven. Ook veroordelingen wegens overtredingen van zodanige aard en/of frequentie, dat blijkt wordt gegeven van een gering verantwoordelijkheidsbesef bij betrokkenen, kunnen een gevaar opleveren voor het welzijn van minderjarigen. Dit is ook het geval in geseponeerde zaken die een zodanige aard hebben dat kan worden aangenomen dat er een bijzonder risico aanwezig is in een pleegsituatie, zoals

---

<sup>14</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verklaring-omtrent-het-gedrag>. Zie ook het themanummer Verklaring omtrent het gedrag, PROCES, 2012.

<sup>15</sup> In de voorgenomen wetswijziging van Wjz wordt een apart hoofdstuk pleegzorg opgenomen (ter vervanging van de pleegzorgregeling), waarin onder meer de voorwaarden zijn neergelegd waaraan een pleegouder moet voldoen.

verdenking van zedenmisdrijven of kindermishandeling. Naast het afgeven van een VOG of verklaring van geen bezwaar zorgt de pleegzorg ook voor specifieke training en selectie via STAP (zie hoofdstuk 5).

### **Specifiek beleid seksueel grensoverschrijdend gedrag**

Onder voorzorg valt ook het opzetten van een beleid ter voorkoming van seksueel grensoverschrijdend gedrag. In het voorjaar van 2011 hebben de organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp en de Bureaus Jeugdzorg het landelijk kader omtrent seksueel overschrijdend gedrag vastgelegd. Dit werd de richtlijn *Seksueel overschrijdend gedrag voorkomen, signaleren, melden en vervolgacties*. Deze richtlijn is een nadere uitwerking van het veiligheidsbeleid geformuleerd in *Het veiligheidsbeleid Jeugd & Opvoedhulp* (Boeser & Van Montfoort, 2009). De voorzorgaspecten worden hierna beschreven. De hiervoor beschreven screening van medewerkers is een belangrijk thema van voorzorg, evenals de screening en begeleiding van pleegouders. De screening hangt samen met de professionaliteit en integriteit van de medewerkers. Daarnaast is scholing een belangrijk thema: (nieuwe) medewerkers moeten worden geschoold in het signaleren van seksueel misbruik, onder meer via veiligheidschecklisten, en hoe met signalen om te gaan. Daarnaast dient elke organisatie voor Jeugd & Opvoedhulp een gedragscode op te stellen, waarin over seksueel misbruik minimaal is opgenomen: 1. dat de relatie tussen medewerkers en cliënten wordt gekenmerkt door professionaliteit en functionaliteit, en 2. dat seksuele handelingen en intieme relaties onder geen beding geoorloofd zijn, en worden beschouwd als seksueel misbruik. Ook dient 3. een definitie van seksueel misbruik door de organisatie te worden opgesteld. Bovendien worden de een-op-een gesprekken tussen hulpverlener en jeugdige en voogd en jeugdige als belangrijke voorzorgsmaatregel genoemd. In die gesprekken dient veiligheid een vast onderdeel te zijn. (Seksueel overschrijdend gedrag voorkomen, signaleren, melden en vervolgacties, 2011.)

### **3.2.3 Opvangen en omgaan met signalen**

Medewerkers dienen te worden geschoold in het opvangen van signalen, zoals hiervoor aangegeven. Met de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, die binnenkort wet zal worden,<sup>16</sup> is dit een landelijke verplichting: het bevoegd gezag van instellingen in de sectoren jeugdzorg en justitie (en andere sectoren als onderwijs, gezondheidszorg, en maatschappelijke ondersteuning) is verplicht een meldcode te implementeren. Daarin wordt stapsgewijs aangegeven hoe professionals met signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder seksueel misbruik van kinderen, dienen om te gaan zodat zo snel en adequaat mogelijk hulp verleend kan worden (vergaderjaar TK 2011-2012, 33062). Dit betekent dat professionals signalen moeten kunnen herkennen, bespreekbaar maken, risico's inschatten en adequaat kunnen handelen.

Signalen van seksueel misbruik kunnen op verschillende manieren worden opgevangen. Een jeugdige kan een professional (zoals een groepsleider,

---

<sup>16</sup> Binnenkort wordt een landelijke Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling ingevoerd. Daarmee ontstaat de plicht voor veel organisaties, waaronder jeugdzorg en onderwijs, om een duidelijk stappenplan te hebben bij een vermoeden van kindermishandeling en huiselijk geweld (Wetsvoorstel huiselijk geweld en kindermishandeling, Staatscourant nr. 6668, 2010).

pleegzorgmedewerker of voogd) of iemand anders uit zijn of haar netwerk in vertrouwen nemen en over het misbruik vertellen. Een jeugdige kan ook terecht bij een onafhankelijk vertrouwenspersoon. De provincies dragen er zorg voor dat cliënten van zorgaanbieders een beroep kunnen doen op een vertrouwenspersoon (artikel 57 lid 1 Wjz).<sup>17</sup> Een vermoeden van seksueel misbruik kan echter ook ontstaan op het moment dat een kind of jongere bepaalde signalen afgeeft die mogelijk kunnen wijzen op seksueel misbruik.

Het landelijk kader omtrent seksueel overschrijdend gedrag bevat een paragraaf over signaleren. De paragraaf geeft het management van de organisatie de plicht om een open cultuur te bevorderen in teams, en het onderwerp seksualiteit en seksueel misbruik bespreekbaar te maken in teamoverleg, intervisieoverleg en casuïstiekbespreking. Een belangrijke manier om signalen op te kunnen vangen is het regelmatig afnemen van veiligheidsbarometers of soortgelijke instrumenten onder jongeren in leefgroepen om hun gevoel van veiligheid te meten (Seksueel overschrijdend gedrag voorkomen, signaleren, melden en vervolgacties, 2011).

### **3.2.4 Meldingen over seksueel misbruik**

We gaan achtereenvolgens in op intern melden, volgens het landelijk kader seksueel grensoverschrijdend gedrag, melden bij het AMK en melden bij de Inspectie (IJZ).

#### **Melden intern**

Het landelijk kader seksueel overschrijdend gedrag schrijft voor dat elke organisatie voor Jeugd & Opvoedhulp en ieder Bureau Jeugdzorg over een protocol van melden en handelen bij (vermoeden van) seksueel misbruik dient te beschikken. Daarin opgenomen is: 1) bij wie in de organisatie (leidinggevende, gedragsdeskundige of aandachtsfunctionaris) medewerkers het vermoeden van seksueel misbruik moeten melden; 2) een interne meldplicht voor de medewerker in geval een cliënt een medewerker in vertrouwen neemt en vertelt over het misbruik door een jongere of een medewerker; 3) de wijze waarop onderzoek plaatsvindt naar het vermoeden van seksueel misbruik. In het protocol moet worden aangegeven hoe de samenstelling is van de commissie van onderzoek, welke werkwijze/procedures deze commissie van onderzoek hanteert, welke handelingen of acties richting slachtoffer kunnen worden genomen, en de vorm van de rapportage van de commissie van onderzoek. Ook dient de procedure tot besluitvorming door de raad van bestuur erin te worden opgenomen, evenals melding bij inspectie en justitie na geconstateerd misbruik. Na iedere melding dient er een evaluatie plaats te vinden, waarover de medewerkers moeten worden geïnformeerd. Dit past binnen een open cultuur (Seksueel overschrijdend gedrag voorkomen, signaleren, melden en vervolgactie, 2011).

---

<sup>17</sup> Een vertrouwenspersoon is een persoon werkzaam bij een rechtspersoon als bedoeld in artikel 41 vierde lid, die, onafhankelijk van het bestuur en van personen in dienst van de stichting of de zorgaanbieder, cliënten van het door de stichting in stand gehouden Bureau Jeugdzorg of van de zorgaanbieder op hun verzoek ondersteunt in aangelegenheden samenhangend met de door de stichting uitgeoefende taken onderscheidenlijk aangelegenheden samenhangend met de geboden jeugdzorg (artikel 1 Wet op de Jeugdzorg).

## **Melden AMK**

In de Wet op de jeugdzorg is vastgelegd dat het bestuur van een zorgaanbieder, als bekend is geworden dat een persoon die bij hem werkzaam is zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan kindermishandeling, hiervan melding doet bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)<sup>18</sup> (art. 21 Wjz). Voor een persoon die werkzaam is bij de zorgaanbieder geldt de verplichting dat hij of zij de zorgaanbieder onverwijld in kennis moet stellen (lid 2). Werkzaam bij is overigens ruimer dan ‘werknemer’ of ‘in dienst van zorgaanbieder’; ook mensen zonder arbeidsovereenkomst die werkzaamheden verrichten voor de instelling vallen eronder, zoals pleegouders. Om hierover geen misverstanden te laten bestaan wordt in het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg de pleegouder expliciet onder deze bepaling gebracht (TK 2011-2012, 32 259). Seksueel misbruik door jongeren onderling valt erbuiten.

Naast de verplichting van het instellingsbestuur om bij het AMK te melden, kunnen professionals bij vermoedens of constatering van seksueel misbruik melden bij het AMK. Professionals die tot geheimhouding zijn verplicht kunnen, zonder toestemming van degene die het betreft, aan het AMK inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk wordt geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken (Artikel 53 Wjz). Professionals kunnen ook zonder toestemming van de cliënt aan de Raad voor de Kinderbescherming inlichtingen verstrekken als dit noodzakelijk wordt geacht voor de uitoefening van taken van de Raad (Artikel 1:240 BW).

Procedureel dient, zodra een melding bij het AMK binnenkomt die gaat over (vermoedens van) seksueel misbruik van een kind, de directie van de instelling op de hoogte gesteld te worden. Daarna heeft het AMK een toetsende rol: het controleert of de maatregelen die de directie treft passend en afdoende zijn om de veiligheid van het kind te waarborgen. In geval het AMK constateert dat de directie geen passende en afdoende maatregelen heeft getroffen, dient het AMK in gesprek te gaan met ouder(s), kind(eren) en pleger(s); het kan ook zijn dat het AMK zelf aangifte doet bij de politie (gesprek AMK).

Volgens het Handboek Delta voor gezinsvoogden zal het AMK een melding doorsturen naar een gezinsvoogd ‘in alle gevallen dat er van een OTS sprake is. Dat betekent, dat de afdeling gezinsvoogdij/jeugdbescherming de verantwoordelijkheid heeft om de melding te onderzoeken en zo nodig passende maatregelen te nemen’ (Handboek Delta, 2009, p. 74). En als de gezinsvoogd een melding over mishandeling ontvangt dan bespreekt hij dit ‘direct met zijn leidinggevende, zodat een passend aanvullend plan gemaakt kan worden’. (Handboek Delta, 2009, p.74.)

## **Melden bij IJZ**

Bij calamiteiten dienen instellingen dit te melden bij de IJZ. Een calamiteit is ‘een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of schadelijk gevolg voor een jeugdige, of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige’ (IJZ, 2011, Leidraad melden van calamiteiten, p. 7). Daarnaast kan sprake zijn van incidenten. In geval van incidenten volgt een andere werkwijze bij IJZ (zie onder 3.2.5 Extern toezicht).

---

<sup>18</sup> Het AMK is organisatorisch ondergebracht binnen de Bureaus Jeugdzorg.

### **3.2.5 Beroepsmogelijkheden en toezicht**

In deze paragraaf gaan we in op de mogelijkheden om een klacht in te dienen als men het niet eens is met de beslissingen die zijn genomen na het melden van een vermoeden van seksueel misbruik. Naast het klachtrecht binnen de instelling of pleegzorgvoorziening, kan een jeugdige of diens ouder of voogd (wettelijk vertegenwoordiger) met een klacht terecht bij de Nationale- en Kinderombudsman. Naast deze vormen van beroepsmogelijkheden gaan we in op het externe toezicht door de Inspectie.

#### **Klachtrecht**

Jeugdigen hebben binnen de jeugdzorg het recht om een klacht in te dienen op het moment dat zij tegen problemen aanlopen. Het klachtrecht voor jeugdigen is neergelegd in de Wet op de jeugdzorg (artikelen 67 en 68 Wjz). Zorgaanbieders zijn verplicht een regeling te treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen (of van voor hen werkzame personen) jegens jeugdigen of jegens hun ouders, voogden, stiefouders, anderen die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden of degenen die anders dan als ouder samen met de ouder het gezag over de jeugdige uitoefenen (artikel 68 Wjz). Formeel kunnen geen klachten worden ingediend over gedragingen van pleegouders jegens een pleegkind, maar dit zal in de toekomst wel het geval zijn omdat de artikelen 67 en 68 Wjz expliciet van toepassing worden verklaard voor pleegouders (TK 32 529).

De klachtenregeling dient door Bureau Jeugdzorg en zorgaanbieders op passende wijze onder de aandacht te worden gebracht van degenen die als klager zijn aangewezen. Volgens artikel 67 Wjz wordt onder klager verstaan: degene die als zodanig is aangewezen in de regeling, bedoeld in artikel 68 Wjz, doch in ieder geval een cliënt. Pleegouders zijn geen cliënt en kunnen geen klacht indienen op grond van de huidige Wet op de jeugdzorg. In het voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg wordt de positie van de pleegouder versterkt en wordt het klachtrecht ook op pleegouders van toepassing verklaard (TK 32 529).

Een klachtencommissie bestaat uit ten minste drie leden, welke personen niet werkzaam zijn voor of bij de stichting of de zorgaanbieder. Dat moet een onafhankelijke behandeling van klachten waarborgen (artikel 68 Wjz). Een uitspraak van de klachtencommissie is niet bindend. De klachtencommissie spreekt een oordeel uit over de gegrondheid van de klacht en kan hierbij ook aanbevelingen doen (artikel 86 Wjz).

#### **Nationale Ombudsman en Kinderombudsman**

Burgers kunnen bij de Nationale Ombudsman een klacht indienen over gedragingen van overheidsinstanties (artikel 1a Wet Nationale Ombudsman). De Nationale Ombudsman toetst of instanties hun overheidstaken behoorlijk uitvoeren. De Nationale Ombudsman heeft de overheid als werkterrein en dat betekent dat de Nationale Ombudsman voor ons onderzoeksterrein alleen bevoegd is aangaande klachten over gedragingen door justitiële rijksinrichtingen. Wat betreft klachten over gedragingen van private instellingen is de Nationale Ombudsman alleen bevoegd als de klacht over de private organisatie wordt vertaald naar een klacht over bijvoorbeeld de Inspectie Jeugdzorg of Bureau Jeugdzorg (interview beleidsmedewerker Nationale Ombudsman).

Per 1 april 2011 is de Kinderombudsman ingesteld. De Kinderombudsman toetst aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De onderzoeksbevoegdheid van de Kinderombudsman is veel breder dan die van de Nationale Ombudsman. De Kinderombudsman heeft niet alleen bestuursorganen, maar ook privaatrechtelijke organisaties als werkterrein, dus alle instanties in de jeugdzorg, het onderwijs, de kinderopvang en de gezondheidszorg (artikel 11b Wet Nationale Ombudsman). De Kinderombudsman heeft een centrale taak bij het voorlichten en informatie geven over de rechten van het kind, advisering over wetgeving en beleid. Ook houdt de Kinderombudsman toezicht op de wijze waarop klachten van jeugdigen en hun wettelijk vertegenwoordigers worden afgehandeld. Hij kan een onderzoek instellen of op eigen initiatief of naar aanleiding van klachten (Veerman, 2011).

### **Extern toezicht**

De Inspectie Jeugdzorg (IJZ), die ressorteert onder de minister van VWS, houdt extern toezicht op de jeugdzorg (artikel 47 Wjz). De inspectie handelt onafhankelijk. Extern toezicht bestaat uit drie activiteiten: informatie inwinnen, oordeel vormen over de mate van naleving en waar nodig interventies plegen om naleving alsnog te realiseren (Winter, 2010; IJZ, Werkplan, 2011).

De handhavende overheid is de provincie of stadsregio voor pleegzorg en open instellingen. Het ministerie van VWS is de handhavende overheid voor JeugdzorgPlus. Voor elk type toezicht is een apart toetsingskader opgesteld (zie bijlage B Toetsingskaders inspecties). Het toetsingskader voor JeugdzorgPlusinstellingen is samen met het veld ontwikkeld. Voor toezicht op JeugdzorgPlus werkt IJZ samen met andere inspecties (Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs). Voor deze instellingen is een overgangsfase van kracht, gezien het feit dat de meeste van deze instellingen een voormalige JJI waren (IJZ, Notitie toezicht veiligheid JJI's – toezicht gesloten jeugdzorg, 2009).

De inspectie heeft de volgende interventies ter beschikking (interne notitie IJZ):

- Aanbevelingen geven in het inspectierapport, zowel aan de instelling als de handhavende overheid.
- Verbeterplan vragen aan de instelling na toezicht. Dit gebeurt als uit toezicht blijkt dat de kwaliteit van een instelling onvoldoende is. De inspectie beoordeelt het verbeterplan en volgt de implementatie van de toegezegde verbetermaatregelen. Vaak vindt vervolgens een hertoetsing plaats.
- De instelling onder verscherpt toezicht plaatsen (sinds 2009). Dit gebeurt als de inspectie 'van oordeel is dat er structurele tekortkomingen zijn in de kwaliteit van de zorg, die leiden tot ernstige risico's voor de veiligheid van kinderen' (IJZ, 2010, jaarbericht 2010, p. 29). De instelling moet dan een plan van aanpak opstellen en de inspectie over het plan en de resultaten informeren. Hertoetsing vindt plaats na ongeveer een jaar.
- Advies geven aan de minister om de provincie/stadsregio een opdracht te geven (aanwijzing) als zij van mening is dat de provincie/stadsregio nalatig is om een aanwijzing te geven dan wel bestuursdwang toe te passen op een instelling.
- Een schriftelijk bevel geven in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarmee de instelling wordt opgedragen onmiddellijk bepaalde maatregelen te treffen. Dit wordt voorafgegaan door een 'voornemen tot een schriftelijk bevel'. Het

bevel is zeven dagen geldig en kan een keer met zeven dagen worden verlengd door de provincie/stadsregio. Het is het zwaarste instrument dat IJZ kan inzetten en ‘mag dan ook alleen gebruikt worden als minder ingrijpende middelen geen soelaas meer kunnen bieden’ (interne notitie IJZ).

De handhavende overheid kan een instelling een schriftelijke aanwijzing geven en na het niet opvolgen van die aanwijzing bestuursdwang toepassen. Bestuursdwang houdt in dat naleving wordt afgedwongen door maatregelen die rechtstreeks in het beleid van de instelling ingrijpen. Ook kan een ‘last onder dwangsom’ worden opgelegd.

IJZ kent drie vormen van toezicht: gepland toezicht, calamiteitentoezicht en Integraal Toezicht Jeugdzaken (IJZ, werkplan 2011). De laatste vorm valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Binnen *gepland toezicht* wordt risicogestuurd geprogrammeerd. In 2010 heeft de inspectie de instellingen bevraagd op de risico-indicatoren die zijn ontwikkeld voor elk type instelling. Deze informatie wordt gecombineerd met gemelde klachten, meldingen en signalen, actualiteiten en analyse van de wettelijk voorgeschreven jaarverslagen (IJZ, 2011). Op basis hiervan worden het jaarwerkprogramma en de regionale toezichtsplannen opgesteld. In deze plannen is beschreven welke toezichtsactiviteiten er jaarlijks worden uitgevoerd (geplande toezichten, gesprekken met instellingen en handhavers (provincies en stadsregio’s), inspectiebezoeken aan instellingen bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen). Risico-indicatoren voor pleegzorg en ambulante zorg zijn nog in ontwikkeling (IJZ, 2011).

Tijdens een onderzoek naar een instelling kunnen verschillende activiteiten worden ontplooid die meer of minder intensief zijn. Voorbeelden zijn beleidsdocumenten en procedures bestuderen, feitelijke informatie bij de instelling opvragen, gesprekken voeren met leidinggevendenden, groepsleiders en kinderen, observaties op leefgroepen, analyse cliëntendossiers (bijv. IJZ, 2011).

De procedure voor het *calamiteitentoezicht* is recent veranderd. De meldbereidheid van instellingen is de afgelopen jaren sterk gestegen. Tot begin 2011 moesten alle incidenten direct aan IJZ gemeld worden. IJZ beoordeelde het handelen van de instelling voorafgaand, tijdens en na het incident. Sinds voorjaar 2011 is een nieuwe procedure van kracht (IJZ, 2011). Er wordt onderscheid gemaakt naar calamiteiten en incidenten. Een calamiteit is ‘een gebeurtenis die heeft plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van de instelling en die onverwacht en onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of schadelijk gevolg voor een jeugdige, of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige’ (IJZ, 2011, Leidraad meldingen, p.7). Seksueel misbruik en ernstig seksueel grensoverschrijdend gedrag door jeugdigen, hulpverleners, ouders of verzorgers vallen hieronder. Calamiteiten moeten direct gemeld worden aan de inspectie en worden casusgericht onderzocht en beoordeeld. Overige incidenten hoeven niet meer direct gemeld te worden. De instelling moet ze ‘registreren, evalueren (casusniveau) en analyseren (instellingsniveau) en op basis daarvan aanpassingen invoeren ter verbetering van de kwaliteit van het handelen’ (IJZ, 2011, p.2). Verbetermaatregelen moeten in de PDCA cyclus van het HKZ-zorgsysteem geborgd worden. De inspectie vraagt halfjaarlijkse incidentenrapportages met analyses van de instellingen en beoordeelt deze.

Inspectierapporten zijn in principe openbaar en worden op de website van IJZ gepubliceerd.

### 3.3 Justitiële jeugdinrichtingen

In de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj) is de penitentiaire regelgeving voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen voor jeugdigen neergelegd. De regels beogen te voorzien in een veilige tenuitvoerlegging van straf of maatregel. De tenuitvoerlegging van deze straffen en maatregelen vindt plaats in een inrichting en wordt aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op dienst terugkeer in de maatschappij (artikel 2 Bjj).

Er bestaan particuliere- en Rijksinrichtingen (artikel 3a Bjj).<sup>19</sup> De directeur van de inrichting stelt huisregels voor de inrichting vast overeenkomstig een door de minister vast te stellen model en volgt diens aanwijzingen.<sup>20</sup> De directeur kan in de regel personeelsleden en medewerkers machtigen tot uitoefening van zijn bevoegdheden. De directeur is bevoegd de jeugdige aanwijzingen te geven voor zover noodzakelijk in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, hun geestelijke of lichamelijke ontwikkeling en de uitvoering van het verblijfs- en behandelplan (artikel 4 Bjj). Er is een uitdrukkelijke grondslag voor het toezicht van de minister van Veiligheid en Justitie (V&J), – in de praktijk de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de ambtenaren van de DJI – op het verblijf van personen ten aanzien van wie een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd.

Een inrichting dient passende behandeling aan te bieden (artikel 77 Rjj). Onder passende behandeling wordt zorg van goed niveau verstaan, dat wil zeggen doeltreffend, doelmatig en gericht op de jeugdige. De behandeling dient afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige. De inrichting organiseert het verblijf op zodanige wijze dat het leidt of redelijkerwijs moet leiden tot een verantwoord verblijf (Artikel 78 Rjj). Tot een passende behandeling behoort ook de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van het verblijf (artikel 79 Rjj). Sinds een aantal jaren dienen alle inrichtingen met de landelijke behandelmethodiek YOUTURN te werken.

#### 3.3.1 Voorzorg

De voorzorgsmaatregelen waar landelijk aandacht voor is betreffen enerzijds de screening van nieuwe medewerkers en anderzijds gedragscodes en een landelijke visie op seksualiteit.

#### Screening

Bij het voorkómen van seksueel misbruik binnen justitiële jeugdinrichtingen is de professionaliteit en integriteit van medewerkers van groot belang. Voordat een nieuwe medewerker wordt aangesteld voert Bureau Integriteit en Veiligheid (BI&V) een antecedentenonderzoek uit dat bestaat uit een onderzoek binnen het Justitiële

---

<sup>19</sup> Particuliere inrichtingen zijn rechtspersonen en het beheer berust bij een door het bestuur te benoemen directeur (Artikel 3b Bjj). Bij rijksinrichtingen is het opperbeheer bij de minister van Veiligheid en Justitie neergelegd en het beheer berust bij een door de minister aan te wijzen directeur (Artikel 3c Bjj).

<sup>20</sup> Voor de particuliere inrichtingen wordt dit via een contract geregeld.



Documentatie Systeem, een onderzoek van de politiestructuren uitgevoerd door de KLPD en onderzoek binnen de eigen dossiers naar eventuele meldingen uit het verleden bij een Rijksinrichting. De KLPD kijkt bij het onderzoek in de politiestructuren zowel naar strafrechtelijke gegevens als naar overige relevante gegevens voor de beoordeling van de antecedenten. Het onderzoek kent geen beperking in de tijd die verstreken is na het plegen van een eventueel strafbaar feit (interview BI&V).

### **Gedragscodes en visie seksualiteit**

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft een Gedragscode DJI opgesteld voor de medewerkers. De justitiële jeugdinrichting dient bij het opstellen van een eigen gedragscode alle onderwerpen te behandelen die zijn aangeleverd in deze modelgedragscode. De modelgedragscode benoemt de vier kernwaarden van DJI (respect, betrouwbaarheid, openheid en professionaliteit). Daarnaast wordt ingegaan op de risico's van het vak. In de gedragscode wordt specifiek aandacht besteed aan verboden contacten (waaronder het verbod op het hebben van een relatie met een (ex)justitiabele en seksuele intimidatie (Gedragscode DJI, 2010).

In 2010 is een visie op seksualiteit met het oog op een veilige en positieve ontwikkeling, leef- en behandelklimaat binnen de justitiële jeugdinrichtingen vastgesteld, genaamd *Visie op seksualiteit, relaties en omgangsvormen voor de justitiële jeugdinrichtingen* (Kuyper 2010).<sup>21</sup> De definitie van seksualiteit en seksuele gezondheid van de Wereldgezondheidsorganisatie is als uitgangspunt genomen voor de visie: seksuele gezondheid is een staat van lichamelijk, emotioneel, mentaal en sociaal welbevinden met betrekking tot seksualiteit; het is niet alleen maar de afwezigheid van ziekte, disfunctie of gebrek. Seksuele gezondheid vereist een positieve en respectvolle benadering van seksualiteit en seksuele betrekkingen en de mogelijkheid tot het aangenaam en veilig beleven van seksualiteit, vrij van dwang, discriminatie en geweld. Om tot seksuele gezondheid te komen en deze te handhaven moeten de seksuele rechten van alle mensen worden gerespecteerd, beschermd en waargemaakt.

Deze definitie is vertaald naar een visie op seksualiteit voor de justitiële jeugdinrichtingen. In essentie komt het erop neer dat jongeren die in een JJI verblijven, informatie dienen te krijgen over seksualiteit, intimiteit en relaties, dat passend is bij hun leeftijd- en ontwikkelingsfase. Daarnaast dienen jongeren begeleid te worden in hun seksuele ontwikkeling. Dat wil zeggen dat er niet alleen antwoord wordt gegeven op vragen van jongeren over seksualiteit, maar dat de inrichting en de professionals die daarbinnen werkzaam zijn, seksualiteit meenemen als onderdeel van de begeleiding, bejegening, opvoeding en behandeling van jongeren.

### **3.3.2 Opvangen van en omgaan met signalen**

Signalen kunnen net als bij jeugdzorginstellingen en pleegzorg worden opgevangen doordat de jeugdige signalen (onbewust) uitzendt of omdat professionals in vertrouwen worden genomen. Dit kunnen groeps werkers zijn, de gedragkundige of voogd (als er een ondertoezichtstelling is) of anderen in zijn of haar omgeving. Ook kan binnen een justitiële jeugdinrichting een jeugdige terecht bij de maandcommissaris. De

---

<sup>21</sup> Deze visie is opgesteld in samenwerking met de Rutgers Nisso Groep (kenniscentrum seksualiteit; nu Rutgers WPF).

maandcommissaris vervult de taken van de vertrouwenspersoon, bedoeld in artikel 1, onder z van de Wet op de jeugdzorg (artikel 7 lid 4 Bjj). (Zie ook paragraaf 3.3.4.)

### **3.3.3 Meldingen over seksueel misbruik**

We onderscheiden de plicht van directie om te melden bij het BI&V en de verantwoordelijkheid van de medewerker rondom melden.

#### **Meldplicht directie**

De directie van een Rijksinrichting dient een mogelijke integriteitsinbreuk door een medewerker te melden bij het BI&V. Onder een integriteitsinbreuk wordt verstaan: een handeling waarbij in strijd is gehandeld met beleidsvoorschriften, circulaires, gedragsrichtlijnen of met de plichten en verantwoordelijkheden van het goed ambtenaarschap, dan wel een gedraging die een strafbaar feit oplevert. Alle meldingen van integriteitsinbreuken en eventueel opgelegde sancties, worden door het BI&V verzameld in een centraal register (Database Integriteitsmeldingen DJI). Na een melding wordt in overleg tussen het BI&V en de directie van de inrichting bepaald of, en zo ja in welke vorm, een onderzoek moet worden ingesteld. Er zijn drie mogelijkheden: een feitenonderzoek, een disciplinair onderzoek, en het initiëren van een aanvraag van een strafrechtelijk onderzoek. Het BI&V geeft een onafhankelijk oordeel over de situatie en heeft meer mogelijkheden tot onderzoek dan de instelling zelf, zoals digitaal onderzoek en onderzoek in diverse systemen van DJI. Het BI&V kan namens de directeur ook de contacten onderhouden met politie en het OM en is indien nodig behulpzaam bij het opvragen van processen-verbaal.

#### **Melding medewerker**

Een medewerker die een melding wil doen dient zich in eerste instantie te wenden tot zijn leidinggevende. Via de directeur van de inrichting kan gemeld worden bij BI&V. De medewerker kan zich ook richten tot de lokale of landelijke vertrouwenspersoon integriteit; de landelijke vertrouwenspersoon kan via de hoofddirectie van DJI BI&V verzoeken de melding te gaan onderzoeken. Op dit moment kan een medewerker niet rechtstreeks bij BI&V melden. De verantwoordelijkheid voor het onderzoek naar de melding ligt bij de directeur van de JJI; dit geldt ook voor de eventuele sanctieoplegging. Als het BI&V en de directeur niet tot overeenstemming kunnen komen over de wijze van onderzoek of de inhoud van de rapportage kan deze kwestie ‘geëscaleerd’ worden naar de hoofddirectie DJI. Bij vermoedens of constatering van seksueel misbruik binnen justitiële jeugdinrichtingen kunnen professionals (en ieder ander die is betrokken) bij het AMK melden of advies vragen.

### **3.3.4 Beroepsmogelijkheden en toezicht**

De algemene beroepsmogelijkheden bij de Nationale (Kinder)Ombudsman zijn in paragraaf 3.2.4 beschreven. Hier gaan we in op de klachtenprocedures voor de justitiële jeugdinrichtingen en de wijze waarop het externe toezicht door de Inspectie is geregeld.

## **Commissies van Toezicht en klachtrecht**

In JJI's is het klachtrecht onderdeel van de taken van de commissies van toezicht. Alle JJI's hebben een commissie van toezicht (art. 7 Bjj) en stellen een beklagcommissie in die bestaat uit drie leden van de commissie van toezicht (artikel 67 lid 1 Bjj). De commissie van toezicht heeft een bredere taak dan een klachtencommissie, omdat zij uitdrukkelijk een toezichthoudende taak heeft. Over de bevindingen naar aanleiding van de toezichtfunctie kan de commissie van toezicht advies uitbrengen aan de directeur van de inrichting, de RSJ (Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) en de minister (artikel 7 lid 2 Bjj).<sup>22</sup> Recent is er een gedragscode ontwikkeld, genaamd Commissies van Toezicht bij de justitiële inrichtingen (november 2011). In deze code zijn de gedragsnormen opgeschreven die de commissies van toezicht zichzelf opleggen als richtlijn en beoordelingscriterium voor hun handelen (p. 3).

Het klachtrecht voor jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven is geregeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj). De jeugdige kan bij een grief over het handelen van de directeur of het personeel naar de maandcommissaris en om bemiddeling vragen (art. 64 BJJ). Volgens artikel 65 Bjj kan een jeugdige bij de beklagcommissie beklag doen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing. Sinds juli 2011 behoort ook bij het indienen van een klaagschrift eerst een poging tot bemiddeling worden gedaan door de maandcommissaris (art. 66 Bjj) (Van Egmond, zj). Strikt genomen kan een jeugdige bij een beklagcommissie niet terecht met een klacht over seksueel misbruik (wat immers een gedraging betreft), maar er zijn wel andere minder formele manieren.

Het oordeel van de beklagcommissie strekt tot gehele of gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring-, ongegrondverklaring of gegrondverklaring van het beklag (artikel 73 lid 1 Bjj). Bij een gegrondverklaring kan de beklagcommissie de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van haar uitspraak, bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing of volstaan met de gehele of gedeeltelijke vernietiging (artikel 73 lid 3). Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kunnen de directeur en de klager beroep instellen door het indienen van een beroepschrift bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (artikel 74 Bjj).

## **Extern toezicht**

Het interne toezicht is geregeld via de commissies van toezicht (zie hiervoor onder klachtrecht). De Inspectie Jeugdzorg houdt extern toezicht op de naleving van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen omtrent de kwaliteit en geeft adviezen tot verbetering van de kwaliteit (artikel 47 lid 1.c Wjz). Sinds 2006 vindt onder coördinatorschap van IJZ geïntegreerd toezicht plaats door de relevante inspecties: Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie voor de Sanctietoepassing, de Inspectie voor het Onderwijs en (naderhand ook) de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Wiarda 2011, p. 83).

---

<sup>22</sup> Taken CvT: 1. Toezicht houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting of afdeling, 2. Kennis nemen van door de jeugdigen, ouders of voogd, stiefouder of pleegouders, naar voren gebrachte grieven en ter zake te bemiddelen, 3. Zorg dragen voor de behandeling van klaagschriften (...) en 4. Aan onze minister, de raad en de directeur advies en inlichtingen geven omtrent het onder 1 gestelde (art. 7 lid 2 Bjj).

De inspecties hanteren een toetsingskader voor het borgen van de veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen (zie bijlage B). Binnen het toetsingskader worden vier risicogebieden onderscheiden, die in belangrijke mate bijdragen aan de (on)veiligheid binnen een justitiële jeugdinrichting en de daaraan verbonden school (Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen, 2010). De drie voor dit onderzoek relevante risicogebieden zijn: 1. Preventie en beheersing van agressie en geweld: in hoeverre is er geformaliseerd beleid en in hoeverre is het operationeel? 2. Het bejegeningklimaat: worden jeugdigen zodanig bejegend dat onveilige situaties zo veel mogelijk worden uitgesloten? En 3. Deskundigheid van het personeel: beschikt de instelling over voldoende (specialistische) kennis en professionaliteit om veilig klimaat te waarborgen? Voor elk van de gebieden zijn indicatoren ontwikkeld.

De Inspectie jeugdzorg heeft dezelfde interventies ter beschikking als bij de residentiële zorg. De werkwijze rond het toezicht op meldingen van incidenten en calamiteiten komt eveneens overeen met de werkwijze voor de niet-justitiële jeugdinrichtingen. De handhavende overheid is hier echter het ministerie van V&J.

### 3.4 Reflectie op regelgeving en landelijk beleid

Wat betreft de formele toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het afleggen van verantwoordelijkheid zijn enkele centrale actoren te identificeren.

- *Ouders* hebben het ouderlijk gezag met de daarbij behorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Als de kinderrechter een OTS heeft opgelegd, krijgt BJZ mede het gezag. BJZ heeft dan de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om een opvoedomgeving te creëren met maximale borging van de veiligheid en de gezonde ontwikkeling van het kind. Hierover legt BJZ verantwoording af op cliëntniveau aan de kinderrechter, via de jaarlijkse verlenging van de OTS maatregel of de beslissing tot opheffing van de maatregel. Op instellingsniveau legt BJZ verantwoording af aan de inspectie IJZ.
- Indien BJZ hulp ‘inkoopt’ bij een *zorgaanbieder*, is deze verantwoordelijk voor het leveren van verantwoorde zorg; deze is daartoe ook bevoegd binnen de kaders van het gezamenlijk vastgestelde hulpverleningsplan. Zorgaanbieders leggen op cliëntniveau verantwoording af aan BJZ in de persoon van de gezinsvoogd. Op instellingsniveau leggen zij verantwoording af aan de inspectie IJZ (en inspecties IGZ en IvhO voor JeugdzorgPlus).
- *JJI's* zijn verantwoordelijk voor de ten uitvoerlegging van de straf met aandacht voor opvoeding en behandeling. Zij zijn daartoe ook bevoegd. Zij leggen verantwoording af aan DJI. Rijks JJI's vallen binnen de hiërarchische lijn van het ministerie van V&J, particuliere JJI's sluiten een prestatiecontract af met DJI. Alle JJI's leggen ook verantwoording af aan de samenwerkende inspecties IJZ, IGZ, IvhO en ISt.
- De inspectie IJZ houdt toezicht op jeugdzorginstellingen en legt verantwoording af aan de minister van VWS.
- *Professionals* zijn verantwoordelijk voor het signaleren van seksueel geweld. De op handen zijnde Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling verplicht het bevoegd gezag tot het implementeren van een meldcode.

Binnen de vier processen zijn soms actoren relevant met een specifieke verantwoordelijkheid. Zo zijn verschillende instanties belast met het afgeven van verklaringen over de betrouwbaarheid van personen die met kinderen willen werken: Centraal Orgaan VOG voor het afgeven van een Verklaring omtrent gedrag; Raad voor de Kinderbescherming voor het afgeven van een Verklaring van geen bezwaar; en BI&V voor de screening van nieuwe medewerkers van Rijks JJI's.

In het extern beroepproces heeft de Nationale ombudsman de bevoegdheid klachten van burgers te onderzoeken over het gedrag van overheidsorganisaties. De Kinderombudsman heeft de bevoegdheid klachten van kinderen en hun wettelijke vertegenwoordigers te toetsen aan het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Wat leert ons dit overzicht van wetgeving en landelijk beleid? De verantwoordelijkheid voor de veiligheid, verzorging, opvoeding en behandeling van de jeugdige wordt nadrukkelijk neergelegd bij de gezinsvoogd en de instelling waar de jeugdige eventueel geplaatst wordt (inclusief pleegzorginstelling). De gezinsvoogd is de casemanager van alle hulp die het kind en het gezin nodig heeft. Naar aanleiding van onderzoek door de Engelse Better Regulation Commission (vergelijkbaar met de Nederlandse Regiegroep Regeldruk) naar de incidentregelreflex komt de commissie tot verschillende aanbevelingen waarvan enkele voor ons onderzoek relevant zijn: plaats de verantwoordelijkheid voor het managen van de risico's bij diegenen die het best in staat zijn deze te beheersen en ga alleen over tot wet- en regelgeving waar het de optimale oplossing is voor de risicobeheersing (BRC, 2006). Op die manier wordt zo goed mogelijk voorkomen dat de negatieve bijeffecten van de incidentregelreflex de overhand krijgen. De huidige wet- en regelgeving lijkt hier aan te voldoen in de zin dat de primaire verantwoordelijkheid bij de gezinsvoogd en de zorgaanbieder ligt. Als we de regelgeving en het beleid vanuit het kindperspectief bezien, komt naar voren dat in de Wet op de jeugdzorg uit 2004 nadrukkelijk de behoefte van de cliënt (het kind) meer centraal is gesteld. Het klachtrecht, inzagerecht en medezeggenschap door cliëntparticipatie zijn vastgelegd. Een actieve inbreng van jeugdigen en ouders is echter niet nader geconcretiseerd in bepalingen (Bruning, 2001; 2002; 2011). Het landelijke beleid ten aanzien van het voorkomen van seksueel misbruik is in lijn met het kindperspectief, bijvoorbeeld het creëren van een open cultuur, bespreekbaar maken van seksualiteit en seksueel misbruik en het bevragen van jongeren over hun gevoelens van veiligheid. Er ontbreekt in het landelijke beleid een visie op de concretisering van de te nemen maatregelen na een incident; deze zijn gericht op het op korte termijn creëren van veiligheid, maar criteria als oplossingsgerichte maatregelen gericht op herstel waarin belang van het kind centraal staat, ontbreken.



## 4. De praktijk van de residentiële jeugdzorg

In dit hoofdstuk staat het instellingsbeleid en de uitvoering op de werkvloer in residentiële instellingen centraal. Welke instellingsregels vormen het kader voor het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, het omgaan met signalen, en de maatregelen die genomen worden na meldingen? Hoe wordt in de residentiële (justitiële) jeugdzorg omgegaan met seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag van professionals en jeugdigen? Wat is het gewenste beschermingarrangement? Dat zijn de centrale vragen van dit hoofdstuk.

De beschrijving van de praktijk is gebaseerd op documentanalyse van instellingsdocumenten en interviews met 53 respondenten: pedagogisch medewerkers en gedragswetenschappers (n=15), teamleiders (n=4), beleidsmedewerker (n=1), vertrouwenspersoon personeel (n=1) en locatiemanagement (n=7) van zes locaties, verspreid over vier instellingen. Ook is er gesproken met bestuurders (n=2) van de instellingen. Verder zijn gesprekken gevoerd met mensen die niet werkzaam zijn in de instellingen, maar wel als cliëntvertrouwenspersoon of klachtencommissie (n=9), gezinsvoogd (n=6) of lid van de Raad van Toezicht (n=2) betrokken zijn bij instellingen. Tot slot is gesproken met mensen binnen de inspectie, DJI en bureau integriteit en veiligheid (BI&V) (n=6).

We beschrijven de praktijk in de residentiële jeugdzorg, waaronder justitiële jeugdinstellingen. In hoofdstuk 5 gaan we in op de pleegzorg voor zover dit afwijkt van de residentiële jeugdzorg. De landelijke regelgeving voor pleegzorg en (residentiële) jeugdzorg komt in grote lijnen overeen, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven. In de dagelijkse praktijk onderscheidt pleegzorg zich echter wezenlijk van leefgroepen in residentiële (justitiële) jeugdzorg, doordat pleegzorg een gewone gezinssituatie is (weliswaar enigszins geformaliseerd met ondersteuning en supervisie via de pleegzorgmedewerker en de gezinsvoogd). Residentiële instellingen kennen een grote variatie binnen het continuüm van kleine leefgroepen in gezinsvervangende huizen met veel vrijheden tot gesloten (justitiële) inrichtingen.

Per proces – voorzorg, signalering, melden en maatregelen en extern toezicht en beroep – gaan we in op de aanpak van seksueel misbruik. We beginnen telkens met het geschreven beleid, en gaan vervolgens in op de praktijk volgens de geïnterviewden. Voor we de vier processen behandelen, geven we een beschrijving van de doelstelling van de residentiële jeugdzorg, het kwaliteitsbeleid en intern toezicht op instellingsniveau, en de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van relevante actoren.

### 4.1 Algemeen

Het aantal kinderen dat in justitiële inrichtingen, zorginstellingen of in pleeggezinnen is opgenomen is de afgelopen jaren sterk gestegen, waarbij er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar pleeggezinnen en gezinsvervangende huizen (van Montfoort & Tilanus, 2007). Iedere instelling heeft een specifieke doelgroep en zijn eigen behandelmethoden. Het verblijf van een kind kan variëren van enkele dagen tot vele jaren. Sinds 2010 worden kinderen die in een gesloten inrichting zijn geplaatst op

civiele gronden niet meer geplaatst in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Door deze scheiding is er de laatste jaren veel beweging in het veld: nieuw opgerichte JeugdzorgPluslocaties, sluiting van justitiële jeugdinrichtingen of verandering van JJI naar JeugdzorgPluslocatie. In 2011 is een verschuiving in het land van het oosten naar het westen ingezet, omdat de instelling zich dan dichterbij de woonplaats van de jeugdigen bevindt (de meeste jeugdigen wonen in het Westen). Voor JJI's is de prognose een blijvende afname van capaciteit van bijna 20 procent van 2010 tot en met 2016 wegens een aanhoudende afname van behoefte aan behandelplaatsen in JJI's (Sonnenschein et al., 2011).

#### **4.1.1. Doelstelling**

De residentiële jeugdzorg is een vorm van jeugdhulpverlening waarbij jeugdigen tussen nul en drieëntwintig jaar met uiteenlopende problemen op vrijwillige of gedwongen basis, voor een korte of lange periode, dag en nacht in een tehuis of instelling verblijven. Het gaat hierbij onder meer om woongroepen, gezinsgroepen, cursushuizen, kamertrainingscentra, JeugdzorgPlusinstellingen en justitiële jeugdinrichtingen. Binnen de instellingen wonen jeugdigen meestal in leefgroepen die gemiddeld bestaan uit zes tot twaalf jeugdigen. In veel instellingen zijn er aparte leefgroepen voor jongens en meisjes, maar er zijn ook instellingen met gemengde leefgroepen.

Met het verblijf in een jeugdzorginstelling worden verschillende doelen nagestreefd. Hierbij is een onderscheid te maken tussen opvoeding en verzorging (*care*) en behandeling (*cure*) en voor de JJI's ook opsluiting. Bij verzorging en opvoeding wordt beoogd om jeugdigen kwalitatief goede verzorging en opvoeding te bieden op zo'n manier dat een gezonde ontwikkeling mogelijk is. Anders dan thuis wordt verzorging en opvoeding in leefgroepen gegeven. Bij behandeling wordt beoogd om een eventuele crisis te stabiliseren, gedragsproblemen te verminderen of om vaardigheden aan te leren voor zelfstandig wonen. In die gevallen worden er bovenop het doel van een gezonde ontwikkeling, andere doelen gesteld die gericht zijn op het verminderen van (gedrags)problemen en het aanleren van bepaalde vaardigheden. In de praktijk zijn *care* en *cure* niet strikt van elkaar te scheiden, maar zijn beide vormen sterk met elkaar verweven (Boendermaker et al., 2010).

In alle residentiële instellingen heerst een pedagogisch klimaat, maar tussen de drie categorieën bestaan verschillende accenten: binnen justitiële jeugdinrichtingen staat veiligheidsbeheersing meer voorop, terwijl binnen de JeugdzorgPlusinstellingen behandeling belangrijker is en binnen de open instellingen de pedagogische waarden meer vooropstaan.

#### **4.1.2. Instellingsbeleid en kwaliteitszorgsysteem**

De zes onderzochte locaties hebben, voor zover we dit hebben onderzocht, de landelijke kaders grotendeels in instellingsbeleid vertaald. De wijze waarop dit is gebeurd is beschreven via het HKZ kwaliteitszorgsysteem (Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector). Alle zes onderzochte locaties voor residentiële jeugdzorg zijn HKZ-gecertificeerd, wat inhoudt dat zij hun managementsysteem zo hebben ingericht dat zij voldoen aan de HKZ-normen. In 2010 is het Certificatieschema jeugdzorg uit 2005 herzien. Het schema bevat normen die het mogelijk maken voor een externe partij om te



toetsen of het kwaliteitsmanagementsysteem van de organisatie voldoet aan de gestelde eisen. De certificatie wordt uitgevoerd door een certificatie-instelling die door de Raad voor de Accreditatie is geaccrediteerd. In 2009 is een apart certificatieschema voor JJI's vastgesteld (hkz.nl).

Een HKZ-certificaat laat zien 'dat de interne organisatie op orde is, dat de jeugdige steeds centraal staat, er met duidelijke concrete doelstellingen wordt gewerkt en taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn' (hkz.nl). Een certificaat 'garandeert niet dat er niets mis kan gaan, maar wel dat men van fouten leert en deze voor de toekomst helpt voorkomen' (hkz.nl).

Het HKZ-model onderscheidt het primaire proces, de PDCA-cyclus op organisatieniveau en de ondersteunende diensten (hkz.nl). In het primaire proces vindt de zorg- en dienstverlening aan de cliënt plaats. Welke zaken moet de organisatie op orde hebben om haar primaire taken goed uit te kunnen voeren? Hieronder vallen drie processtappen: intake, uitvoering en evaluatie/nazorg. Belangrijke aspecten zijn inzicht in potentiële risico's en professioneel handelen. De PDCA-cyclus staat voor de vier fasen van een systeem voor continue verbetering: Plan-Do-Check-Act. Waar kan de organisatie zichzelf verbeteren om zo beter te voldoen aan de wensen van jeugdigen, en ook die van de financiers? De ondersteunende diensten zijn nodig om het primaire proces goed uit te kunnen voeren: beleid, medewerkers, ontwikkeling, werkomgeving, inkoop en documentatie. De certificatieschema's zijn ontwikkeld samen met het veld. Onderzoek naar de meerwaarde van HKZ-certificering voor GGZ-instellingen laat zien dat HKZ tot betere structuur- en proceskwaliteit leidt ondanks dat de relatie met uitkomsten soms moeilijk te leggen is (Fabricotti et al., 2010). GGZ-hulpverleners ervaren HKZ als een controlemiddel en instrument voor management. Dan bestaat het risico dat HKZ ritueel als afvinklijst wordt gebruikt en te weinig integraal als middel om de aandacht vast te houden op kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Dit beeld wordt bevestigd in onderzoek naar andere typen managementsystemen (bijvoorbeeld Burke & Costello, 2005). Uit gesprekken en uit de focusgroep met uitvoerend medewerkers komen vergelijkbare geluiden naar voren, hoewel ook het nut wordt gezien van goede procedures en registraties. *'Men moet zich niet schuilhouden achter protocollen en HKZ-certificeringen'* (focusgroep uitvoerende medewerkers).

Binnen De Rading is de beleidsmedewerker kwaliteit bezig de bureaucratische handelingen terug te dringen, 'de doorgeslagen verantwoordingsgekte'. Voor de verschillende meldingen van incidenten en registraties die groepsleiders moeten doorgeven, zijn de negen verschillende formulieren teruggebracht tot één gebruiksvriendelijk meldsysteem: Meldvin. Binnen dit softwaresysteem zijn de verschillende protocollen geïntegreerd en wordt de medewerker vanzelf geleid naar alle relevante vragen die beantwoord moeten worden. Het systeem genereert, ook in geval van incidenten van seksueel misbruik, de formulieren die naar politie of inspectie gestuurd moeten worden en informeert per e-mail de leidinggevende. Bovendien kan de melder in het systeem precies zien wat er met zijn of haar melding gebeurt. Alleen de melder kan de melding afsluiten in het systeem. Medewerkers zijn enthousiast over dit systeem.

#### **4.1.3. Intern toezicht**

Elke zelfstandige instelling heeft een Raad van Toezicht die intern toeziet op het functioneren van de Raad van Bestuur en leden van de Raad van Bestuur benoemt en beoordeelt. De directie van justitiële rijksinrichtingen legt verantwoording af aan de sectordirecteur van DJI.

Bij twee instellingen is met één lid van de Raad van Toezicht gesproken (Spirit en Avenier). Zij worden door de Raad van Bestuur geïnformeerd over de financiële prestaties en jaarverslagen en het instellingsbeleid, inclusief alle nieuwe protocollen. Ook worden zij geïnformeerd over calamiteiten, zoals de moord op een medewerker in het Poortgebouw (opvang voor zwerfjongeren Spirit); alle externe publiciteit over de instelling; en wanneer inspecties van IJZ plaatsvinden. Als de inspecties verscherpt toezicht instellen wordt dat ook gemeld. Het lid van de Raad van Toezicht van Spirit dat geïnterviewd is, heeft sterk de indruk dat het bestuur zich zeer open en transparant opstelt en zich ook kwetsbaar durft op te stellen door zaken die (nog) niet goed gaan bespreekbaar te maken.

De Raad van Toezicht staat ver af van de werkvloer. Het is heel moeilijk om echt zicht te krijgen op misstanden en de aanpak van incidenten. *'Toezicht is anders dan bestuur'* (lid Raad van Toezicht). Als de informatieverstrekking goed is, als er doorgevraagd wordt en kritische vragen worden gesteld vanuit kennis over het onderwerp, dan kan er wel een goed beeld van de aansturing worden gekregen – zo meent de geïnterviewde. Maar: 'Je kunt niet op detail weten wat er in een organisatie speelt.' In het verleden bleek het lastig om erachter te komen wat er actueel op de werkvloer speelde, zo merkt een lid van de Raad van Toezicht van Avenier op. Na aandacht in de media in 2006 kwam de organisatie achter ernstige incidenten waar toen geen inzicht in was te krijgen via het bestuur. Op dat moment realiseerde deze respondent zich dat het moeilijk is om achter de werkelijke verhoudingen te komen. Mede door de incidenten heeft er een intensief veranderingsproces plaatsgevonden, ook wat betreft het interne toezicht. De Raad van Toezicht van Avenier gaat met een delegatie twee keer per jaar naar een locatie toe en praat daar met OR, Commissie van Toezicht, managers en medewerkers. Avenier heeft naast een remuneratiecommissie en auditcommissie (gebruikelijk bij Raden van Toezicht) sinds 2010 ook een kwaliteitscommissie. In deze commissie wordt op hoofdlijnen de Incidentenprocedure besproken. Onderdelen van het kwaliteitsmanagementsysteem, zoals het kwaliteitshandboek, worden doorgelopen en er wordt gekeken naar werkprocessen en risicofactoren. In de commissie zitten naast leden van de Raad van Toezicht ook de directeur Zorg en Onderwijs en een beleidsmedewerker. De Raad van Toezicht van Spirit heeft geen kwaliteitscommissie en gaat niet naar locaties toe. Zij vertrouwt op de informatieverstrekking door de Raad van Bestuur.

De JJI's hebben een Commissie van Toezicht die een interne toezichttaak hebben naast hun taak als vertrouwenspersoon en klachtencommissie (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3).

#### **4.1.4. Toedeling bevoegden en verantwoordelijkheden**

Bij de begeleiding van een jeugdige in een residentiële jeugdzorginstelling zijn verschillende medewerkers, in diverse functies, betrokken. Onderstaande beschrijving is

niet uitputtend, maar geeft een globale impressie van de type medewerkers die bij de begeleiding en opvoeding van een jeugdige zijn betrokken.

Elke jeugdige krijgt een eigen mentor aangewezen die de jeugdige helpt en begeleidt. De mentor is een van de pedagogisch medewerkers van de groep waar de jeugdige verblijft. Door Harder en anderen (2006) worden pedagogisch medewerkers gekarakteriseerd als 'interactionele duizendpoten'. Zij moeten immers zoveel dingen tegelijkertijd doen, zoals regels stellen, individuele jeugdigen ondersteunen, werken met de groep jeugdigen, zorgen voor een goed leefklimaat, samenwerken met andere professionals en contact houden met de ouders van de jeugdige. De pedagogisch medewerkers worden ondersteund door een gedragswetenschapper. De gedragswetenschapper is verantwoordelijk voor de behandeling van jeugdigen en adviseert over de aanpak van gedrag en gedragsstoornissen in de groep. Duaal leiderschap is ingevoerd binnen verschillende residentiële jeugdinstellingen. Het afdelingshoofd heeft dan samen met de gedragswetenschapper de eindverantwoordelijkheid over de gang van zaken in de groep: de zorg voor een prettig woon-, werk- en leefklimaat in de groep. Het afdelingshoofd heeft specifiek verantwoordelijkheid voor goede randvoorwaarden, zodat het behandelplan van de jeugdige goed kan worden uitgevoerd.

Een jeugdige kan naast contact met bovengenoemde personen op eigen initiatief binnen een instelling in gesprek gaan met een vertrouwenspersoon (zie hieronder) of geestelijk verzorger, voor zomaar een praatje of een vertrouwelijk gesprek.

#### **4.1.5 Democratisering**

Onder het thema democratisering vatten we de processen samen die eraan bijdragen dat de jeugdigen hun stem kunnen laten horen en misstanden kunnen aankaarten. Dit kan via bewonersparticipatie, cliëntvertrouwenspersoon en klachtencommissie.

#### **Bewonersparticipatie**

Alle instellingen hebben een jongerenraad, wat bijdraagt aan een open democratisch klimaat. De jongeren in de jongerenraad vertegenwoordigen de jongeren in de leefgroepen en de kamertrainingscentra. Met enige regelmaat vindt er overleg plaats tussen de jongerenraad en het locatiemanagement om zaken die het verblijf in de inrichting betreffen te bespreken, zoals voeding, recreatiemogelijkheden of een verbouwing. In Alexandra bijvoorbeeld is de sluiting van de locatie en overplaatsing naar Sassenheim ook met de jongerenraad besproken. In de justitiële jeugdinrichtingen worden ook regelmatig groepsgesprekken georganiseerd op de afdeling om jongeren in de gelegenheid te stellen belangrijke zaken onder de aandacht te brengen van de leiding.

#### **Cliëntvertrouwenspersonen binnen residentiële zorg**

Het instituut cliëntvertrouwenspersoon is er om jeugdigen te ondersteunen in het laten horen van hun stem (zie hoofdstuk 3). De functie van cliëntvertrouwenspersoon wordt door de provincies ingekocht bij het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) en zorgbelang organisaties. De JJI's kennen de maandcommissaris als cliëntvertrouwenspersoon (zie hoofdstuk 3). Alle residentiële instellingen hebben cliëntvertrouwenspersonen.

De functie van cliëntvertrouwenspersonen in de jeugdzorginstellingen is veelzijdig, zo komt uit de gesprekken met cliëntvertrouwenspersonen naar voren. Jeugdigen kunnen bij een cliëntvertrouwenspersoon terecht voor zomaar een praatje, advies of informatie en voor ondersteuning bij het indienen en afhandelen van klachten. Daarnaast kan een cliëntvertrouwenspersoon als bemiddelaar optreden. De cliëntvertrouwenspersoon staat te allen tijde naast de jeugdige en de benadering is oplossingsgericht. Dat wil zeggen dat het indienen van een klacht bij de klachtencommissie niet als hoogste doel wordt beschouwd, maar het vinden van een oplossing voor het probleem. De cliëntvertrouwenspersoon is een onafhankelijke derde die de jeugdige ondersteunt. Om een vertrouwensband te creëren, bezoekt de cliëntvertrouwenspersoon de jeugdzorg(Plus)instellingen regelmatig. De frequentie verschilt naar type instelling: een gesloten instelling gemiddeld één keer per week en een open instelling gemiddeld één keer in de veertien dagen, omdat in gesloten instellingen jeugdigen meer in hun vrijheden worden beperkt en de verhouding tussen jeugdigen en medewerkers daarmee meer op scherp staat dan in een open jeugdzorginstelling. Als een jeugdige tussentijds iets met een cliëntvertrouwenspersoon wil bespreken, dan kan de jeugdige een cliëntvertrouwenspersoon bellen of e-mailen.<sup>23</sup> In de praktijk komt dit echter weinig voor.

De cliëntvertrouwenspersonen benadrukken dat het opbouwen van de vertrouwensband met jeugdigen essentieel is, en dus het bewaken van de privacy van de jeugdige. Maar als de veiligheid van de jeugdige in het geding is, bijvoorbeeld als er sprake is van seksueel misbruik, moet een cliëntvertrouwenspersoon haar geheimhoudingsplicht doorbreken. In gesprekken met jeugdigen wordt dit ook gezegd. Met de jongere wordt dan besproken met wie hij of zij het beste het seksueel misbruik kan bespreken binnen de instelling. Naast de gewone problemen, zoals problemen met een groepsmedewerker, slechte bereikbaarheid van de gezinsvoogd, klachten over het eten of straffen, worden vertrouwelijke gesprekken gevoerd over vriendjes en vriendinnetjes, drugsgebruik, onzekerheden of school. Seksualiteit kan ook onderwerp van gesprek zijn, als de jeugdige daar zelf mee komt.

Binnen een JJI kan een jeugdige terecht bij de maandcommissaris die als cliëntvertrouwenspersoon functioneert (zie paragraaf 3.3.4). In veel opzichten komt de functie van maandcommissaris overeen met de functie van cliëntvertrouwenspersonen binnen Jeugdzorg(Plus)instellingen. Bij een maandcommissaris kan een jeugdige terecht voor een praatje, vertrouwelijk gesprek of klacht. Ook treedt de maandcommissaris op als bemiddelaar bij conflicten tussen een jeugdige en bijvoorbeeld een groepsleider. Het verschil is echter dat de maandcommissaris onderdeel is van de Commissie van Toezicht, waardoor de afstand tot de beklagcommissie kleiner is. Ook staat de maandcommissaris in nauwer contact met de directie van de JJI omdat de maandelijkse vergadering van de Commissie van Toezicht gezamenlijk met de directeur van de JJI plaatsvindt. Tussen de cliëntvertrouwenspersonen en de directie in de Jeugdzorg(Plus)instellingen wordt meer afstand bewaard; alleen acute signalen worden direct besproken met de directie. Er vindt doorgaans slechts één keer per jaar formele terugkoppeling plaats over de opgevangen signalen. Hoewel de

---

<sup>23</sup> Vaak hangen er binnen de Jeugdzorg(Plus)instellingen posters met foto en contactgegevens van de cliëntvertrouwenspersoon en/of de cliëntvertrouwenspersoon deelt in de groep haar kaartje uit.

cliëntvertrouwenspersonen niet direct in vertrouwen worden genomen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag, zijn zij wel van wezenlijk belang om intimiderend gedrag te herkennen. *‘Vertrouwenspersonen zijn eigenlijk een vorm van controle voor de medewerkers hier: er is iemand die niet bij het team hoort die een paar uur in de week komt kijken, die meeloopt, die opmerkingen maakt. De vertrouwenspersoon wacht niet af tot zich incidenten voordoen, zij praat met de jeugdigen en als zij vindt dat er iets zou lijken op intimiderend gedrag, geeft ze het al door.’* (locatiemanager)

### **Klachtencommissie**

Binnen de Jeugdzorg(Plus)instellingen zijn de functies van cliëntvertrouwenspersoon en de externe klachtencommissie twee gescheiden werelden (zie paragraaf 3.2.4). Jeugdigen kunnen een klacht indienen bij een externe klachtencommissie over gedragingen van werknemers binnen de instelling. In de praktijk maken jeugdigen echter niet vaak gebruik van hun formele klachtrecht. Reden is dat bij problemen in eerste instantie naar een oplossing wordt gezocht en zo nodig wordt bemiddeld, aldus de vertrouwenspersonen en lid van een klachtencommissie (zie ook: Klachtrecht en klachtencommissies, landelijk cliëntenforum jeugdzorg, mei 2009). Jeugdigen hebben vaak de voorkeur voor een informele behandeling, omdat ze willen dat hun probleem snel wordt opgelost. Bemiddeling heeft dan de voorkeur.

Jongeren binnen een JJI kunnen bij een beklagcommissie een klacht indienen over een door of namens de directeur genomen beslissing (zie paragraaf 3.3.4). Strikt genomen vallen bejegeningklachten niet onder ‘beslissing door of vanwege de directeur’, maar in de praktijk wordt hier niet aan vastgehouden. De geïnterviewde maandcommissarissen vinden het wenselijk dat de wet ruimte biedt voor klachten omtrent bejegening en communicatie. Ook binnen de JJI wordt na het indienen van een klacht bemiddeling aangeboden.

Formele klachtenbehandeling door een klachtencommissie of beklagcommissie komt in de praktijk dus niet vaak voor. Ons is geen klacht met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag bekend.

## **4.2 Voorzorg**

Voorzorg richt zich op het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, dat wil zeggen het verkleinen van risicofactoren en het versterken van beschermende factoren met betrekking tot seksueel misbruik in de inrichting (Lünnemann & Wijers, 2010). Het kent een breed scala aan aspecten, van personeelsbeleid en screening tot open cultuur, gedragsregels en democratisering.

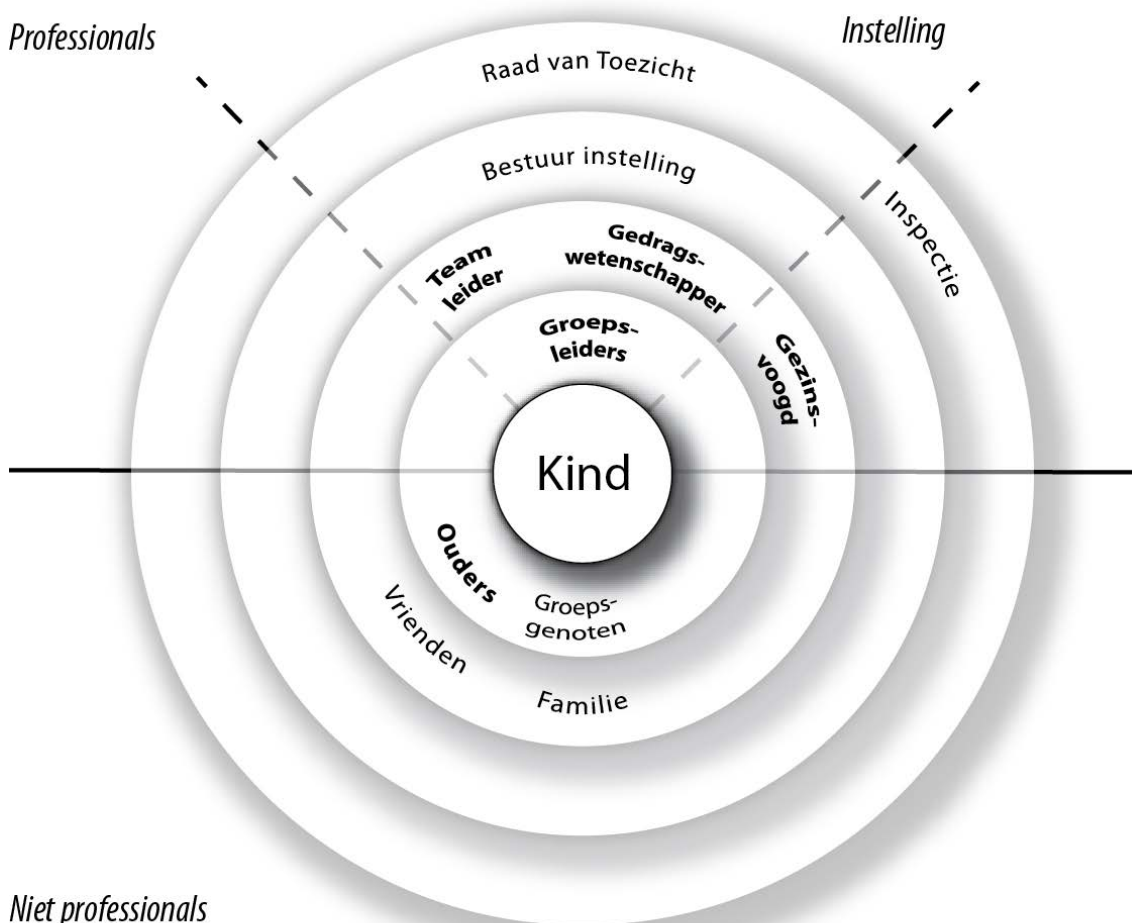
In Figuur 4.1 is het concentrische model weergegeven voor het voorzorgproces in residentiële instellingen. In de binnenste kring rondom het kind zitten de ouders, de groepsleiders – met name de mentor – en de groepsgenoten. Deze hebben dagelijks of zeer regelmatig contact met het kind. In de kring daaromheen zitten de gezinsvoogd en binnen de instelling de gedragswetenschapper en de teamleider. Vrienden en familie zitten in de informele kant van de tweede kring. Mensen in de tweede kring hebben direct contact met het kind, maar minder frequent dan de binnenste kring. In de derde kring zit het management van de locatie en instelling en hun staf. Zij hebben in de regel geen direct contact met het kind, maar beïnvloeden hoe in de binnenste kringen met het

kind wordt omgegaan. In de buitenste kring zitten de actoren die intern, respectievelijk extern toezicht houden op de instelling. De twee buitenste lagen hebben een belangrijke rol in het scheppen van voorwaarden, waaronder de professionals hun werk goed kunnen doen.

Veel van wat onder voorzorg wordt verstaan richt zich niet specifiek op het voorkomen van seksueel misbruik, maar de maatregelen kunnen bijdragen aan het tegengaan van seksueel misbruik. Het creëren van een open klimaat vanuit respect voor de ander is bijvoorbeeld niet specifiek gericht op het voorkómen van seksueel misbruik, maar draagt daar wel aan bij. Maatregelen gericht op openheid over seksualiteit zijn daarentegen wel specifiek gericht op het tegengaan van grensoverschrijdend seksueel gedrag.

De maatregelen rond voorzorg zijn gegroepeerd naar vier thema's: professionaliteit, open klimaat, seksualiteit en democratisering.

Figuur 4.1 concentrisch model voor verzorgproces in residentiële instellingen



#### 4.2.1 Professionaliteit

*‘Een echte groepsleider doet heel veel vanuit zichzelf. Die is zijn eigen instrument en heeft een rugtas vol met ervaringen en waarden en normen aangevuld met kennis en studie. En hij moet ogen in zijn achterhoofd hebben, flexibel zijn, enorm veel kunnen relativeren want wat hier gebeurt/zit is nog geen 3 procent van de samenleving, maar soms zo gestoord dat het ook echt niet normaal is. Als je dat niet kan relativeren word je heel ongelukkig. Heel veel humor hebben, redelijk snel kunnen reageren op wat er gezegd wordt, iets terug kunnen zeggen. Je moet oplettend zijn en soms wat argwanend, naïviteit is niet heel fijn als je dat hier hebt, maar daar ben je ook snel vanaf. Je moet heel goed om kunnen gaan met teleurstellingen, je moet heel veel investeren in een jongen, maar mag er eigenlijk niets van terugverwachten. Je moet je energie halen uit het samenwerken in het team, bouwen aan iets. Je moet omgaan met veranderingen en niets is hetzelfde en het kan heel stressvol zijn.’*  
(afdelingsmanager gesloten instelling)

Onder professionaliteit verstaan we hier de waarden die gelden voor de professionals rond het tegengaan van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, de opleiding en screening om de medewerkers met de juiste houding en competenties hieromtrent te werven. We gaan eerst in op de gedragscodes zoals de instellingen deze zelf hebben vastgesteld. Vervolgens gaan we in op de screening en competenties. We besluiten met het werken als professionals in teamverband.

#### Gedragsregels voor medewerkers

Alle instellingen kennen een gedragscode voor medewerkers. De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft een modelgedragscode ontwikkeld voor de medewerkers, waarbinnen vier kernwaarden zijn geformuleerd, en wel respect, betrouwbaarheid, openheid en professionaliteit (zie paragraaf 3.3.1). De onderzochte justitiële rijksjeugdinstelling heeft de modelgedragscode nader geconcretiseerd voor de omgang met jeugdigen. Er zijn specifieke codes geformuleerd om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan, bijvoorbeeld: ‘het hebben van een andere dan een werkrelatie met een jeugdige is niet toegestaan’, ‘blijf professioneel en meld tijdig als je denkt dat er een relatie kan ontstaan’ en ‘in een cultuur van wederzijds respect passen geen seksueel getinte opmerkingen, toenaderingen en handelingen of ander aanstootgevend gedrag’ (Gedragscode Justitiële Jeugdinstelling Den Hey-Acker). De particuliere justitiële jeugdinstelling hanteerde aanvankelijk de algemene gedragscode voor medewerkers van Spirit waar het onderdeel van uit maakt. In de praktijk is men tot de conclusie gekomen dat het speciale regime en gesloten karakter van een JJI een eigen uitwerking vergen. Daartoe is een onderlegger ontwikkeld met tien basisregels waarin bijvoorbeeld staat: ‘ik ben terughoudend met het fysiek aanraken van de jongens’, ‘ik sta open voor feedback van collega’s’ en ‘ik houd me aan de kledingvoorschriften (basisregels van Amsterbaken).

De Jeugdzorg(Plus)instellingen hanteren verschillende kernwaarden in hun gedragscodes, en deze hebben een gelijksoortige inhoud als de vier kernwaarden van de JJI’s. Kernwaarden zijn: ‘bespreekbaarheid, openheid en verantwoordelijkheid’ (Spirit), ‘gelijkwaardigheid, respect, zorg en verantwoordelijkheid (Avenier) en ‘dienstbaarheid, professionaliteit, verantwoordelijkheid, zorgvuldigheid, vertrouwelijkheid, respect,

collegialiteit en omgaan met veranderingen' (De Rading). Ook hier zijn specifieke codes geformuleerd om seksueel overschrijdend gedrag tegen te gaan, bijvoorbeeld: 'privérelaties of seksuele omgang met jeugdigen zijn verboden' (Avenier), 'geen privérelaties of seksuele omgang met cliënten' (Spirit) en 'seksuele handelingen en intieme relaties zijn onder geen beding geoorloofd en worden beschouwd als seksueel misbruik' (De Rading).

Op grond van bestudering van de vier instellingsgedragcodes (Spirit, Avenier, Den Hey-Acker en De Rading) kunnen we concluderen dat alle gedragscodes voorschrijven dat seksuele contacten of intimiteiten tussen werknemers en jeugdigen ongeoorloofd zijn. Alle codes vermelden dat deze regel niet alleen geldt als de jeugdige in de instelling verblijft, maar ook als een jeugdige de instelling heeft verlaten. Eén gedragscode voegt een nuancering toe: 'Tenzij uit de aard en de duur van de relatie blijkt dat de veiligheid van de medewerker en de collega's niet in gevaar wordt gebracht. Om problemen te voorkomen is openheid nodig om in overleg een goede afweging te kunnen maken' (Den Hey-Acker). Twee gedragscodes schrijven voor dat werknemers tijdig dienen te melden dat er gevoelens voor een jeugdige (kunnen) ontstaan. Tijdig betekent: direct als er sterke gevoelens ontstaan voor een jeugdige, bijvoorbeeld als 'de problematiek van een bepaalde jeugdige je erg raakt of als een jeugdige sterk inspeelt op je gevoelens' (Avenier) of 'als je denkt dat er een relatie kan ontstaan of sprake is van een verboden contact' (Den Hey-Acker). In alle gedragscodes staat een meldingsplicht bij de leidinggevende wanneer een werknemer ongeoorloofd gedrag van een andere collega constateert (zie paragraaf 4.4).

De regel dat een intieme relatie met een jongere niet is toegestaan, is niet alleen ter bescherming van de jongeren, maar ook ter bescherming van het personeel. Alle schijn van ongewenste intimiteiten moet vermeden worden om te voorkomen dat er onterechte beschuldigingen kunnen worden geuit. Regel is daarom dat een-op-een contact met een jeugdige in de gesloten instellingen moet worden voorkomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat medewerkers niet zomaar alleen met de jeugdige op een kamer kunnen gaan zitten, of dat medewerkers ervoor moeten zorgen dat zij zichtbaar zijn, bijvoorbeeld via een glazen wand. Het is echter niet haalbaar om altijd met twee personen te zijn. Er zijn diverse van tevoren te verwachten omstandigheden, zoals begeleiding bij verlof. In zo'n situatie moet binnen de organisatie altijd duidelijk zijn waar iemand is en wat diegene doet (bijvoorbeeld begeleiding naar een arts of begeleiding bij verlof).

## **Screening**

Het personeel dat wordt aangenomen wordt gecontroleerd op eventueel grensoverschrijdend gedrag in het verleden. In het aannamebeleid vindt volgens de managers en bestuur altijd een screening plaats op antecedenten. De screening van aankomend JJI-personeel en de jeugdzorginstellingen verschilt enigszins. Voor de JJI bestaan strengere eisen, zoals in hoofdstuk 3 uiteen is gezet. De door ons onderzochte instellingen laten altijd een antecedentenonderzoek doen voordat iemand wordt aangesteld, en in de JeugdzorgPlusinstellingen kan ook tussentijds een



antecedentenonderzoek worden gedaan.<sup>24</sup> Tussentijdse screening is niet mogelijk binnen de JJI omdat dit in strijd is met het ambtenarenreglement.<sup>25</sup>

Naast een verklaring van goed gedrag (VOG) worden referenties nagetrokken. In het veld is onduidelijkheid over het geven van referenties. Enkele respondenten laten weten dat op grond van de Kohnstam-richtlijn<sup>26</sup> uit de jaren negentig negatieve referenties niet mogen worden verstrekt. Dit is vanwege de privacybescherming, maar, zoals een oud-directeur zegt, het is wel toegestaan om te zeggen: *‘Hier mag ik geen informatie over geven.’* Dan weet de ander dat er iets aan de hand is. Deze Kohnstam-richtlijn en de praktische regel erbij, is echter niet algemeen bekend. In de praktijk worden referenties gevraagd. Volgens de website van CBP is voor het verkrijgen van referenties vooraf toestemming nodig van de sollicitant. Als er informatie is verkregen van derden of via andere bronnen, dient dit besproken te worden met de sollicitant. Uit de focusgroep met bestuurders wordt deze werkwijze bevestigd. De reactie van de sollicitant op de referentie kan aanleiding zijn iemand af te wijzen.

In Driehuis (Spirit) waar jonge kinderen worden opgevangen in een kleine leefgroep in een gezinshuis, wordt de potentiële Driehuis-ouder en haar of zijn partner uitgebreid gescreend. Sinds kort worden naast een verklaring van goed gedrag, twee externe bureaus ingeschakeld, een psychologisch bureau voor een competentieanalyse en een ander bureau voor een pre-employment screening: hoe zit het met de financiële betrouwbaarheid, zijn er strafrechtelijke dingen gebeurd, hoe zit het met de integriteit?<sup>27</sup> Het bezoek blijft een risicofactor in deze op een gezin lijkende open opvang. *‘We vinden het fijn als het eigen netwerk van de Driehuis-ouder ook betrokken wordt, bijvoorbeeld door op te passen, maar we gaan ze niet allemaal screenen,’* aldus de manager.

Iedereen onderkent het belang van screening. De afgelopen jaren wordt dat meer secuur gedaan dan daarvoor, volgens een afdelingshoofd. In de focusgroep met een bestuur wordt het ontbreken van landelijke registratie als een gemis beschouwd. *‘Ik zie mensen die bij ons ontslagen zijn, die via een uitzendbureau bij een andere instelling worden ingezet.’* Er is een landelijke werkgroep ingesteld voor JeugdzorgPlus en JJI om te onderzoeken waar een centraal meldpunt eventueel ondergebracht zou kunnen worden, zo komt uit de focusgroep met bestuur/management naar voren.

## Competenties

Met de professionalisering binnen de jeugdzorg zijn de eisen aan de vooropleiding verhoogd: meer mensen moeten een hbo-opleiding hebben in de gesloten instellingen. In de particuliere JJI is het streven bijvoorbeeld 70 procent hbo. Uitgangspunt is dat mensen met een hbo-opleiding gedrag van jeugdigen beter kunnen plaatsen binnen een aanwezige stoornis of groepsprocessen.

In de praktijk is een mix van mbo en hbo wenselijk, zo valt uit de gesprekken met management te beluisteren. De doelgroep van de instellingen is complex, waardoor hoge eisen worden gesteld aan de omgang en behandeling. Maar met alleen kennis ben

---

<sup>24</sup> Tussentijdse screening is niet geautomatiseerd, en wordt nogal eens door de waan van de dag vergeten (manager).

<sup>25</sup> Er ligt een nota bij Binnenlandse Zaken om tussentijdse screening mogelijk te maken.

<sup>26</sup> Deze richtlijn is niet traceerbaar. Ook het CPB is niet op de hoogte van deze richtlijn.

<sup>27</sup> Deze wijze van screenen wordt wellicht uitgebreid naar pleegzorg.

je nog geen goede groepsleider, daarvoor is ook (levens)ervaring nodig. Een opleiding is geen garantie voor een goede groepswerker, het gaat ook om vaardigheden, omgaan met conflicten, kunnen reageren op wervend gedrag van kinderen – zo laten de geïnterviewden weten. Uit de gesprekken komt naar voren dat de professional over aantal algemene vaardigheden moet beschikken, zoals zelfstandig kunnen werken, professionele afstand bewaren, voldoende scholing hebben, maar ook levenservaring en stevigheid. Daarnaast gaat het om een houding, zoals hart hebben voor de jeugdigen, openheid en respect naar collega's en jeugdigen, integer zijn, vermogen tot reflectie en bespreekbaar maken wat grensoverschrijdend zou kunnen zijn.

Managers benadrukken ook vanuit praktisch oogpunt dat er een mix moet zijn van mensen met hbo en instromers met mbo, die vaak een ander beroep hadden (politieagent, kok, taxichauffeur, meubelmaker of docent) en tijdens het werk worden bijgeschoold. Mensen van het hbo zien het werk vaak als een manier om ervaring op te doen en door te stromen naar een hogere functie. Zij zijn daardoor vaak moeilijk te behouden. Het zijn vaak jonge vrouwen die in leeftijd niet veel verschillen van de jongeren in de JJI of JeugdzorgPlus.

Uit de gesprekken met groepsleiders komt naar voren dat binnen de opleiding niet veel aandacht is voor leeftijdsadequate seksuele ontwikkeling, afwijkende seksuele ontwikkeling, en de problematiek van seksueel misbruik. Dit wordt bevestigd in de focusgroepen van zowel uitvoerend niveau als bestuur/management.

Eén groepsleider vertelde dat zij tijdens haar hbo-opleiding een indringende les heeft gehad van een politieagent die als gastdocent optrad over seksueel misbruik (zie kader).

Het begint heel erg bij 'wat zou jij doen', dan kom je jezelf ook wel tegen. We hadden een oefening met een politieagent die zei: 'Neem je fijnste seksuele ervaring ooit in gedachten, doe je ogen dicht en zak onderuit.' Daarna moesten we het aan onze linker buurvrouw vertellen. Toen dacht ik, 'dat ga ik echt niet vertellen', en toen zei de agent 'dit is nog iets leuks, moet je nagaan als het iets slecht is.' Vervolgens zei hij 'neem een voorbeeld van een goede opvoeder in jouw omgeving in je hoofd', daarna vroeg hij mij wie ik in gedachten had: mijn oom en tante. Toen zei de agent 'ja, maar van hun dochter is net een melding binnengekomen.' Waarop ik zei 'echt niet!' En de agent bevestigde, 'kijk, dit doen heel veel mensen.' We hebben heel veel trainingen gehad om bewust te worden van wat je nou eigenlijk doet, en wat dat met diegene doet als hij zo knap is geweest om het te vertellen. Dat vond ik heel confronterend en leerzaam. Aan zulke kleine dingen heb ik echt veel gehad.

Binnen de instellingen vinden soms cursussen of trainingen plaats over seksualiteit en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, soms naar aanleiding van incidenten. In Avenier bijvoorbeeld is veel geïnvesteerd in deskundigheid van het personeel hierover. Dit gebeurde na enkele incidenten van grensoverschrijdend gedrag in 2006. Naast kennis over seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag, gaat het ook over

vaardigheden. Wat moet een professional in huis hebben om eraan bij te dragen dat seksueel misbruik wordt voorkomen? Er is behoefte aan meer handvatten hoe om te gaan met seksuele ontwikkeling in de verschillende leeftijdsfasen, ook in samenhang met stoornissen, zoals autisme of hechtingsstoornis.

Naast de eerder genoemde algemene vaardigheden is het noodzakelijk specifieke aandacht te besteden aan beroepskrachten met een eigen belaste geschiedenis, onder wie medewerkers die in het verleden zelf misbruikt zijn. Deze mensen kunnen, zeker als zij hun verleden niet hebben verwerkt, last hebben van het zogenaamde ‘reddersyndroom’. Zij kunnen bijvoorbeeld niet voldoende afstand houden en laten hun eigen emoties te veel bepalen in de bejegening en hulpverlening. Verschillende managers, ook in de focusgroep, brengen naar voren dat hier tijdens sollicitatieprocedures nadrukkelijk naar gevraagd moet worden. In de praktijk gebeurt dit dikwijls niet vanuit handelingsverlegenheid: men is beducht voor het stellen van intieme vragen.

De hiervoor genoemde competenties gelden voor werknemers van JJI en JeugdzorgPlus tot kleinschalige open leefgroepen. Het belangrijkste om het werk vol te houden is niet de aanwezigheid van vaardigheden, maar liefde voor het werken met de jeugdigen – zo blijkt uit de gesprekken. *‘Het begint ermee dat je het wel leuk moet vinden om met de jongeren te werken, je moet er uitdaging in zien. Er zijn gewoon dagen dat het echt niet leuk is en toch moet je dan min of meer fluitend naar huis kunnen. Dat is het aller-moeilijkste.’* (afdelingshoofd)

### **Professionaliteit door werken in teamverband**

Medewerkers en management zeggen veel belang te hechten aan een op elkaar betrokken team. Teamvorming kan bijdragen aan een veilige sfeer. Daardoor durven medewerkers met elkaar openlijk te praten over alles wat ze zien bij de ander en wat ze zelf ervaren. Werken met mensen roept gevoelens op, ook gevoelens van verliefdheid of intimiteit. Communicatie hierover is van belang om op tijd signalen van grensoverschrijdend gedrag te bespreken. Mensen moeten door hebben wanneer ze op een hellend vlak zitten, aldus sommige managers. In de vorige eeuw was er veel minder teamvorming, volgens de personen die tientallen jaren in de residentiële jeugdzorg werken of werkten. In die tijd werkten medewerkers vaak alleen en was er weinig reflectie op elkaars handelen. Het werken in een hecht en veilig team is belangrijk voor de medewerkers. Maar ook voor de jeugdigen is een hecht team van belang, omdat zij dan een goede en gezonde relatie met zo’n team kunnen aangaan, aldus een locatiemanager.

Het middenmanagement heeft een belangrijke rol in het stimuleren van een hechte en open sfeer en het scheppen van voorwaarden. Er moet bijvoorbeeld tijd worden vrijgemaakt voor teambesprekingen, casuïstiekbespreking en intervisie, en de wijze van omgang moet respectvol en open zijn. Er moet dus echt ruimte zijn voor kwetsbaarheid, het openlijk bespreken van dilemma’s, en het mogen leren van fouten. De kwaliteit van de begeleiding is bijzonder belangrijk in het creëren van veiligheid in een team, aldus een aantal managers (zie ook Boedermaker et al., 2010). Als er veel verloop is in een team, is het moeilijker om een hecht team te creëren. Uit de focusgroep met uitvoerende medewerkers en de gesprekken komt naar voren dat er – vooral bij gesloten instellingen – een groot verloop van personeel is. Jonge pedagogisch medewerkers in de gesloten instellingen kunnen vaak de complexe problematiek niet aan en er is te weinig financiële ruimte om ze vast te houden. Veel teams zijn nooit

compleet bij elkaar, doordat er parttime wordt gewerkt, of wegens verlof- en scholingsdagen.

De gedragsregels, zoals aangegeven aan het begin van deze paragraaf, vormen een basis om over het eigen gedrag en dat van anderen, bijvoorbeeld affectie voor een jeugdige, te praten. Een gedragsdeskundige: *‘Wat ik probeer om in het team bespreekbaar te maken is: ik kan me echt wel voorstellen dat je affectie voelt, zeker op de behandelgroepen. Je hebt jongeren voor een lange tijd binnen. Je maakt veel mee. En ik denk dat het risico is dat als er niet over gesproken wordt, je ongemerkt een grens over kunt gaan.’* Alle door ons gesproken pedagogisch medewerkers vertellen over de teamgeest, elkaar aanspreken op gedrag, dat zij op elkaar moeten kunnen bouwen. Deze teamgeest heeft echter ook een keerzijde: niemand van de door ons gesproken medewerkers kan zich voorstellen dat iemand van hun team seksuele contacten heeft met een jeugdige. Theoretisch weten ze dat het voorkomt, maar ze kunnen het zich niet voorstellen binnen hun team. Dit geeft het spanningsveld aan: het is lastig om signalen op te vangen als je vertrouwen hebt in je collega’s, tegelijkertijd is vertrouwen in elkaar wezenlijk om een team te kunnen vormen (zie ook paragraaf 4.3 over signaleren).

#### 4.2.2 Open klimaat

*‘Mensen moeten responsief zijn naar de kinderen en een transparant klimaat creëren. Alles wat ze doen moeten ze kunnen uitleggen en met anderen kunnen delen, dat is van belang.’* (locatiemanager)

Verschillende medewerkers die tientallen jaren in de residentiële jeugdzorg werkzaam zijn of waren, spreken van een verandering van beheersen naar een open en lerende organisatie. De beheerscultuur ging gepaard met een zwijgcultuur en een afrekencultuur (zie Dekker et al., 2012). Tegenwoordig wordt de nadruk gelegd op openheid, respect, en responsiviteit; kinderen moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en ondersteund worden om persoonsadequate verantwoordelijkheid te kunnen nemen, zo brengen meerdere managers naar voren. Onderzoek in de JJI’s wijst uit dat kinderen beter gedijen binnen een responsief, open klimaat, dat wil zeggen: de pedagogisch medewerker is meer tot steun en heeft vaker een vertrouwensrelatie met de jeugdige. Daarnaast geeft het betere resultaten in de ontwikkeling van de kinderen; kinderen zijn meer gemotiveerd voor behandeling, en zijn minder vaak bang en boos (Van der Helm, 2011).

Het creëren van een open klimaat is een proces dat elke dag opnieuw plaatsvindt. Het zijn in eerste instantie de pedagogische medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het klimaat in de groep. Een inspirerende teamleider en gedragsdeskundige zijn belangrijk ter ondersteuning. Het scheppen van een open klimaat is niet makkelijk, zeker niet bij moeilijke doelgroepen, zoals in de JJI en JeugdzorgPlus (zie ook Van der Helm, 2011). Het is laveren tussen regels stellen en handhaven om structuur en veiligheid te bieden aan de ene kant, en flexibiliteit en maatwerk om een open sfeer met respect voor iedereen te creëren aan de andere kant. Voortdurende opleiding, intervisie en training is noodzakelijk om telkens weer een open leefklimaat te scheppen (zie ook Van der Helm & Hanrath, 2011).

Een behandelplan is belangrijk, maar het pedagogisch leefklimaat bepaalt of een

jeugdige zich prettig voelt, aldus een locatiemanager. Voldoende continuïteit in het team is voorwaarde voor jeugdigen om een vertrouwensband aan te kunnen gaan. Als er geen vertrouwen is, zullen ze ook niet hun echte gevoelens en gedachten laten zien, zegt een groepsmedewerker. De continuïteit in de leefgroepen staat echter onder druk door herlocatie (bijvoorbeeld Avenier) en een aanhoudende afname van behoefte aan behandelplaatsen in JJI's (Sonnenschein, 2011). Naast verloop onder de medewerkers met een hbo-opleiding (zie vorige paragraaf) werken er veel wisselende stagiaires en medewerkers met een parttime baan (focusgroepen). Kinderen zien daardoor veel verschillende gezichten. Bovendien zitten pedagogisch medewerkers tegenwoordig veel op hun kantoor om observaties in het systeem te registreren. Hierdoor is er minder tijd om met de kinderen te zijn, samen televisie te kijken en samen iets te doen. Het groepsgebeuren is een ondergeschoven kindje geworden en het schrijven van rapportages staat voorop, aldus een oud-directeur; er zou meer geobserveerd moeten worden door met de jeugdigen op te trekken.

Uit de interviews met managers komt naar voren dat het in een open klimaat belangrijk is echt contact te maken met de jeugdigen, echt in ze geïnteresseerd te zijn en te zoeken naar de redenen achter het gedrag. Bijvoorbeeld door open vragen te stellen. Daarbij hoort ook het geven van verantwoordelijkheid aan kinderen in het oplossen van problemen, en met hen daarover in contact te blijven en hen daarin te steunen. Zo worden zij weerbaarder en krijgen ze meer zelfvertrouwen. Het kind wordt op die manier centraal gesteld. *'Vanuit houden van het kind kijk je door je wimpers naar de kinderen. Kinderen hebben een extra sensor of je oprecht bent.'* (locatiemanager) Verschillende locatiemanagers merken op dat niet alle werknemers een responsieve houding hebben. *'Daar is nog veel in te leren.'* In een gesloten instelling is er veel macht over de kinderen. Deze macht wordt soms ook misbruikt door jeugdigen te vroeg op te sluiten op hun kamer, omdat ze in de ogen van de groepswerker vervelend zijn. Machtsmisbruik kan op het randje van kindermishandeling zitten, aldus een manager. *'Ik zie soms hier dingen gebeuren door ons en met onze jongens, die ik op het randje van kindermishandeling vind. Bijvoorbeeld; een jongen is vervelend en een medewerker zegt 'medicatie? vanavond niet want je bent veel te klierig geweest'. Dat gaat over psychofarmaca en daar krijg ik het warm van, als ik dat hoor. Dan denk ik, hoe is het mogelijk?'* Een directeur van een JJI benadrukt in de focusgroep met managers/bestuur het belang van een open klimaat in de zin van een veilig pedagogisch klimaat. Zij vindt dat op dat gebied winst te behalen valt. Als je wilt dat jeugdigen het een en ander gaan vertellen als er iets gebeurt in de groep, moeten zij zich veilig voelen. Het mentorschap is hierbij erg belangrijk. In de mentorgesprekken moet telkens weer de vraag worden gesteld: voel je je wel veilig in de groep?

### **Afstand en nabijheid tussen medewerkers en jeugdigen**

Op de leefgroepen leven jeugdigen en medewerkers intensief met elkaar samen. Het thema afstand en nabijheid is een thema dat door alle respondenten wordt genoemd. Er staat niet veel op papier over de concretisering van afstand en nabijheid, een enkele instelling heeft een notitie erover. Soms wordt in de visie op seksualiteit ingegaan op lichamelijk contact. Lichamelijk contact wordt dan beschouwd als een belangrijk aspect van de opvoeding en verzorging van de jeugdige en dit contact moet leeftijdsadequaat en passend zijn binnen de behandeling, begeleiding, opvoeding en verzorging (Spirit, Beleid en implementatieplan ten aanzien van seksualiteit. 2009, p. 3).

Te dichtbij kan worden ervaren als seksueel grensoverschrijdend gedrag. Afstand en nabijheid is een algemeen thema dat voortdurend ter discussie staat. De uiterste grenzen zijn duidelijk: een intieme (seksuele) relatie tussen werknemers en jeugdigen is niet toegestaan (zie gedragsregels), maar wat precies professionele afstand is, is lastig in woorden uit te drukken. Het hangt af van de persoonlijkheid van de groepsleider en de jeugdige, maar ook van leeftijdsverschil en sekseverschil tussen de medewerker en de jeugdige. Jonge vrouwelijke pedagogische medewerkers die nauwelijks in leeftijd verschillen van de jeugdigen, moeten meer afstand bewaren en kunnen niet zomaar een arm om een jeugdige slaan, terwijl een wat oudere moederfiguur dit wel kan, meent een van de medewerkers. Ook de leeftijd van de jeugdige speelt een rol. Bij jeugdige kinderen is meer behoefte aan fysiek contact en is fysiek contact noodzakelijk om tot een goede hechting te komen. De gewenste afstand en nabijheid verschilt ook naar het wel of niet aanwezig zijn van een persoonlijkheidsstoornis; bij een hechtingsproblematiek is een andere benadering gewenst dan bij een stoornis van seksuele aard. In die zin heeft niet alleen elke afdeling binnen de instelling, maar ook elke leefgroep een eigen concretisering van afstand en nabijheid.

Veel medewerkers vinden dat de zakelijkheid en afstand ten koste is gegaan van de warmte en nabijheid. *‘Door al die ongewenste intimiteiten zijn we ook heel waardevolle dingen kwijtgeraakt, is mijn mening. Meisjes bij wie je denkt, daar zou je vroeger een arm om de schouder slaan, maar nu doe je dat maar even niet. En doe je daar een kind soms niet mee tekort?’* (afdelingshoofd). Dit speelt op alle groepen, maar meer op gesloten groepen. Dit wordt bevestigd door de focusgroep met professionals. De deelnemers geven aan dat vanuit het pedagogisch perspectief het juist belangrijk is zo normaal mogelijk met elkaar om te gaan, en daar hoort troosten en af en toe een arm om iemand heen slaan bij. Het wordt zorgelijk gevonden dat jeugdigen niet ervaren wat een normale omgang is. De gevaren van nabijheid worden erkend, maar er zijn nu ook gemiste kansen in de opvoedingstaak door overreactie. Die overreactie treft mannen nog meer dan vrouwen - het is immers meer geaccepteerd dat vrouwen lichamelijk contact hebben met (jonge) kinderen.

#### **4.2.3 Seksualiteit**

Openheid over seksualiteit, met elkaar praten over seks en grensoverschrijdend gedrag, kan bijdragen aan het voorkomen van grensoverschrijdende seksualiteit en aan een gezonde seksuele ontwikkeling, waaronder het stimuleren van weerbaarheid bij kinderen.

#### **Instellingsbeleid**

Alle instellingen hebben een beleid op het gebied van seksualiteit. Voor de JJI's is een algemene visie geformuleerd (zie hoofdstuk 3).<sup>28</sup> Deze instellingen zitten midden in de implementatiefase van de landelijk vastgestelde visie. Elke JJI heeft een werkgroep seksualiteit geïnstalleerd en er zijn medewerkers getraind om het beleid verder binnen

---

<sup>28</sup> Dit beleid over seksualiteit in de JJI's is niet alleen vanuit de seksuele gezondheid van jongeren opgezet, maar ook ter bescherming van de, vaak jonge vrouwelijke, medewerkers die door het gedrag van de jongeren in onveilige situaties terecht kunnen komen.

de instelling handen en voeten te geven. Er zijn landelijke themadagen om met elkaar over de implementatie te spreken. Dit geldt ook voor de door ons onderzochte instellingen. De jeugdzorginstellingen kennen iedere een eigen visie. Instellingen hebben doorgaans een boekje met de huis- en gedragsregels voor jeugdigen en daarin wordt ook aandacht besteed aan intiem contact/seksuele intimidatie: 'In Den Hey-Acker is het niet toegestaan dat jeugdigen onderling intiem lichamelijk of seksueel contact hebben'. 'Schelden, agressief taalgebruik, fysieke agressie en seksuele intimidatie worden niet getolereerd' (Anker).<sup>29</sup> 'Van jongeren en medewerkers wordt verwacht dat ze respect hebben voor ieders seksuele geaardheid en grenzen.' (De Rading).

De visie op seksualiteit tussen de verschillende residentiële instellingen komt in grote lijnen overeen. Jeugdigen hebben recht op een gezonde seksuele ontwikkeling en dat betekent onder meer recht op intieme relaties en ruimte voor experimenteel gedrag. Jeugdigen behoren informatie te krijgen over seksualiteit, intimiteit en relaties, die past bij hun leeftijd- en ontwikkelingsfase. Ook dienen ze begeleid te worden in hun seksuele ontwikkeling. Dit betekent dat de professionals seksualiteit bespreken in hun begeleiding, bejegening, opvoeding en behandeling van jeugdigen.

### **Seksualiteit en intimiteit tussen jongeren binnen de instelling**

In de praktijk is er, zeker in gesloten instellingen, weinig ruimte voor intieme relaties en experimenteel gedrag. In de leefgroep van gesloten instellingen worden intieme relaties en seksueel experimenteel gedrag niet getolereerd. Ook stoeien met elkaar en het tegen elkaar aanhangen worden niet geaccepteerd door de groepsleiding. *'Bij ons is eigenlijk standaard de regel 'niet aan elkaar zitten'. Daar worden meiden ook op aangesproken. Gewoon rechtop zitten op de bank, niet aan elkaar hangen en sommigen die zijn daar gewoon heel moeilijk in te stoppen. Daarvoor delen wij ook weleens een kamerplaatsing uit, 'nu is het genoeg, we hebben nu meerdere malen gewaarschuwd, je kunt gewoon niet van haar afblijven, dan maar even naar kamer.'* (pedagogisch medewerker) Voor een afdeling met jongeren met een seksuele stoornis (JeugdzorgPlus) gelden nog strengere regels om te voorkomen dat er seksueel getinte handelingen worden verricht. Deze jongeren zijn er altijd op uit om vanuit hun obsessieve seksuele fantasieën hun slachtoffer in te palmen, aldus een groepsmedewerker. Achter ogenschijnlijk normaal gedrag tussen twee jongens kan seksueel gedrag schuilen; het is dan een manier om de andere jongen in seksuele fantasieën 'in te spinnen'. Deze jongeren gedragen zich sociaal wenselijk, maar ondertussen proberen ze, zodra ze een kans zien, hun seksuele fantasieën te verwezenlijken.

In de open instellingen worden intieme en seksuele relaties weliswaar onwenselijk geacht, bijvoorbeeld omdat het afleidt van de behandeling, maar de regels zijn minder strak. Er wordt eerder over gepraat, dan dat er beheersmatig wordt opgetreden vanuit het motto: liever praten, dan alles te verbieden. Als alles wordt verboden, dan gebeurt het ondergronds. *'Als je het bespreekbaar maakt, dan kan je ook signaleren op het moment dat er dingen gebeuren die verder gaan dan experimenteel gedrag.'* (afdelingshoofd) Uit de focusgroep komt naar voren dat relaties in de groep niet wenselijk zijn, maar in de praktijk ontstaan ze wel. Het hangt van de instelling, maar ook van de soort leefgroep en de concrete situatie af, hoe erop wordt

---

<sup>29</sup> Voor Alexandra gelden dezelfde omgangsvormen, alleen het verbod op seksuele intimidatie wordt niet genoemd.

gereageerd. Bij sommige open instellingen is het beleid de jeugdigen direct uit elkaar te halen, en een van hen over te plaatsen naar een andere leefgroep. Bij andere instellingen zit men om de tafel om het te bespreken. Er wordt onder meer gewezen op de consequenties van een intieme relatie voor de groep, of dat een relatie ook weer uit kan gaan, terwijl ze in dezelfde leefgroep zitten (focusgroep professionals).

Hoewel de algemene regels over intiem contact en relatievorming op de verschillende leefgroepen in belangrijke mate overeenkomen, zijn er in de praktijk grote verschillen tussen een open instelling, een gesloten instelling en een gesloten instelling voor jeugdigen met een stoornis op seksueel gebied.

### **Seks als gespreksonderwerp**

Er zijn drie situaties te onderscheiden: voorlichting over seksualiteit, gesprekken over (de beleving van) seksualiteit tussen een jeugdige en pedagogisch medewerker of binnen een behandelingsrelatie, en praten over seks en aanverwante onderwerpen op de leefgroep. Voorlichting over seksualiteit en aan seksualiteit verwante onderwerpen, zoals seksueel overdraagbare ziekten, vindt in één JJI structureel plaats (Den Hey-Acker). In de andere instellingen is het niet structureel in het programma ingebed. Een hoofd behandeling van een JeugdzorgPlusinstelling merkt op dat de voorlichting weer nieuw leven ingeblazen moet worden en medewerkers regelmatig op cursus zouden moeten om op de hoogte te blijven van nieuwe ontwikkelingen. *‘Je moet vaak weer met nieuwe “taal” komen om de meisjes aan te spreken.’*

Wat een normale seksuele ontwikkeling is voor een bepaalde leeftijd en wat niet, is voor medewerkers niet altijd duidelijk. Om medewerkers behulpzaam te zijn in het inschatten van wat leeftijdsadequaat seksueel gedrag is, is het vlaggensysteem ontwikkeld door MOVISIE/Sensoa. Het vlaggensysteem helpt professionals seksueel gedrag te duiden en te plaatsen in het continuüm van gezond experimenteel gedrag, licht tot zwaar grensoverschrijdend gedrag. Het biedt bovendien handvatten aan de professional hoe op gedrag gereageerd kan worden om handelingsverlegenheid tegen te gaan. Met behulp van het systeem wordt onderzocht of er sprake is van onschuldig experimenteel gedrag, passend bij de leeftijd van de betrokken jeugdige, of grensoverschrijdend gedrag. *‘Het vlaggensysteem helpt te voorkomen dat medewerkers te snel in paniek schieten of in de beheersing. Als een jongere van 14 naar een pornosite kijkt, dan kan een medewerker daarvan schrikken, maar zo’n vlaggensysteem helpt de medewerker relativeren: goh, misschien is het toch niet zo verkeerd.’* (teamcoördinator)

Het praten over seksualiteit is niet ongecompliceerd en de ene medewerker is daar vaardiger in dan de andere. Het vergt openheid, ook over eigen normen en waarden rond seks, en begrenzing, zodat op een respectvolle manier over seks wordt besproken. Het maakt uit of er over seks in de groep wordt gesproken, of binnen de hulpverleningsrelatie. Voor stagiaires en net beginnende groepsleiders is het vaak lastig, zeker als seks op de leefgroep ter sprake komt. Zij hebben dikwijls bijna dezelfde leeftijd als de jeugdigen en als jeugdigen het ter sprake brengen en ze zijn er niet op voorbereid, kan het er erg respectloos aan toegaan. En dat kan voor hen onveiligheidsgevoelens met zich meebrengen. In de zedengroepen van Anker zijn er wekelijks gestructureerde groeps gesprekken over seksualiteit. *‘Het obsessieve moet eraf, maar dat zij die gevoelens hebben, dat moet bespreekbaar zijn. Hoe ga je om met die gevoelens, hoe kan je de gevoelens zodanig in de hand houden dat het wel kan in de maatschappij. Dat is best lastig’*, aldus een groepsleider. In de mentorgesprekken met



de jongeren behoort seksualiteit een onderwerp te zijn dat regelmatig wordt besproken, maar dit is lang niet altijd het geval. Pedagogisch medewerkers vinden het een lastig onderwerp, zo komt uit de focusgroep met uitvoerders naar voren. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken met pedagogisch medewerkers dat seksualiteit wel een terugkerend gespreksonderwerp is in de mentorgesprekken, en dat daar tegenwoordig ook aandacht is voor de gevoelens rond seksualiteit: *‘Voorheen was het “heb jij seks? OK, doe je het veilig? OK. Klaar!”...Maar nu gaat het over ‘weet je ook wat je fijn vindt?’ Je hebt een relatie maar doe je dingen die jij ook fijn vindt, of doe je dingen voor de ander?’*

De openheid over seksualiteit is volgens de mensen die lang in de jeugdzorg werkzaam zijn, zeker toegenomen. Tegelijkertijd is er behoefte aan veel meer scholing over hoe het gesprek over seksualiteit aan te gaan, omdat er ook nog handelingsverlegenheid bestaat. Hoewel er af en toe trainingen plaatsvinden, is dit niet structureel. Als er een cursus of training is voor de medewerkers, is deze training vaak algemeen, terwijl er ook behoefte is om te leren hoe bijvoorbeeld seksuele voorlichting en gesprekken over seksualiteit met autistische kinderen of kinderen met een hechtingsstoornis of kinderen die seksueel zijn misbruikt, gevoerd kunnen worden. Om echt openheid over seksualiteit en grensoverschrijdende seksualiteit binnen een instelling te bewerkstelligen, is een open houding in de hele instelling nodig, ook bij het management en bestuur, zo komt uit de focusgroep met management/bestuur naar voren.

Naast voorlichting en praten over seksualiteit is weerbaarheid en het vergroten van de weerbaarheid belangrijk voor een gezonde seksuele ontwikkeling. In De Rading worden trainingen weerbaarheid aan jeugdigen aangeboden, maar of dit ook voor de andere locaties geldt, is onbekend.

#### **4.2.4 Voorkomen van seksueel misbruik**

De maatregelen die genomen worden om seksueel misbruik tegen te gaan, kunnen worden onderverdeeld in maatregelen die samenhangen met professionaliteit, een open klimaat en meer in het bijzonder een open klimaat rond seksualiteit. Professionaliteit betekent in dit verband een werknemer die zelfreflexief is als het gaat om afstand en nabijheid ten opzichte van de jeugdigen en in dialoog gaat met zijn of haar collega's hierover. Het betekent ook kennis hebben over een adequate seksuele ontwikkeling en weten welke seksuele afwijkingen kunnen voorkomen bij gedragsstoornissen.

Door screening op grensoverschrijdend gedrag in het verleden kan worden voorkomen dat de sollicitant met een strafrechtelijk verleden wordt aangenomen, maar meer nog dan de screening is het van belang om naast een verklaring van goed gedrag ook referenties na te trekken. Dat geeft een beter zicht op de wijze waarop de sollicitant heeft gefunctioneerd binnen andere instellingen.

Een open responsief klimaat binnen een lerende organisatie is van belang om een zwijgcultuur en een afrekencultuur te voorkomen. In een open, responsieve sfeer gedijen jeugdigen beter, en seksueel misbruik komt minder voor. Er is een professionele betrokkenheid bij de jeugdigen, waarbij er voldoende afstand moet zijn om de schijn van seksuele grensoverschrijding te vermijden. Vanuit pedagogisch perspectief is het belangrijk zo gewoon mogelijk met elkaar om te gaan, en dit komt in gevaar als te veel

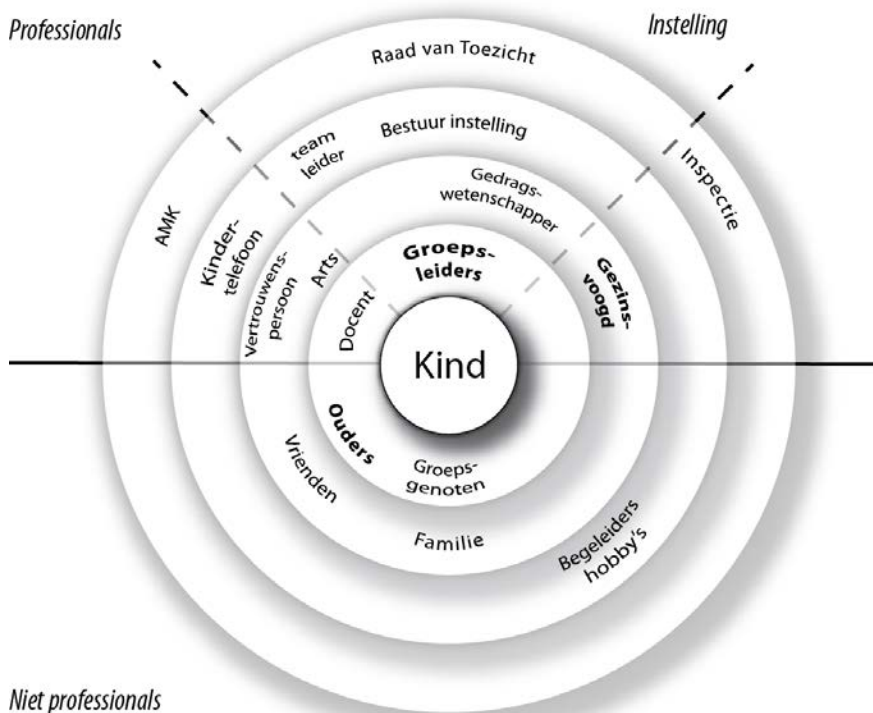
de nadruk komt te liggen op het tegengaan van elke schijn van (seksuele) grensoverschrijding.

Een open houding omtrent seksualiteit en het bespreekbaar maken van gezonde en niet-gezonde seksualiteit creëert een sfeer waarin jeugdigen gemakkelijker signalen van grensoverschrijding kunnen afgeven. Het opvangen van signalen vergt goed opgeleide professionals die kennis en vaardigheden hebben over wat een gezonde seksuele ontwikkeling is en wat afwijkend gedrag is. Het vergt ook een grondhouding van professionals waarin ze respectvol en alert omgaan met signalen.

### 4.3 Opvangen van signalen

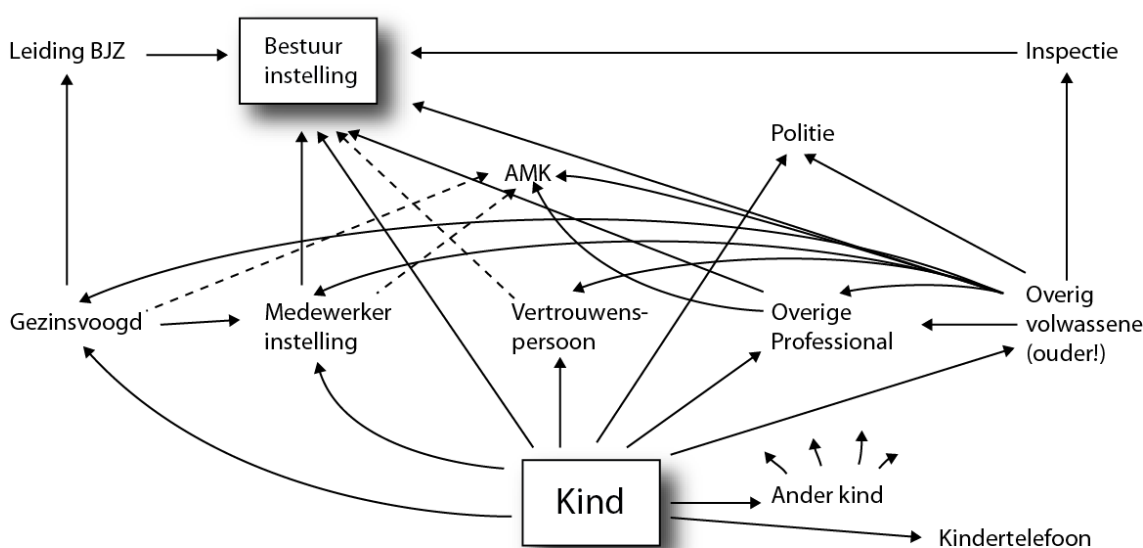
Het doel van het signaleringsproces is om te zorgen dat signalen van seksueel misbruik jegens een kind worden opgepakt en dat er vanuit het kindperspectief naar duurzame oplossingen voor het kind kan worden gezocht. Bij seksueel misbruik dient het bestuur van de instelling een onderzoek te beginnen; dit is het begin van proces 3: melden en maatregelen. In Figuur 4.2 is het concentrische model weergegeven met alle mogelijke betrokken actoren in proces 2. Het zijn er zo veel, omdat het kind vele anderen in vertrouwen kan nemen en vertellen over zijn of haar ervaringen: vriendjes of vriendinnetjes, ouders of andere familieleden, of begeleiders van allerlei activiteiten (bijvoorbeeld de voetbalcoach of zanglerares). Of allerlei professionals die contact hebben met het kind zoals docenten, huisarts of medewerkers van de instelling waar hij of zij woont. Tot slot kan het kind het voorval ook vertellen aan de kindertelefoon of de cliëntvertrouwenspersoon.

Figuur 4.2 Concentrisch model voor proces signaleren in residentiële instellingen



De meeste betrokkenen in deze cirkel kunnen zelf het kind niet helpen met het vinden van een duurzame oplossing. Daarvoor moet het signaal bij de instelling of de gezinsvoogd terecht komen. Figuur 4.3 laat zien wat de verschillende routes zijn van hoe een signaal van een kind bij het bestuur van de instelling kan komen, die dan bij (vermoedens van) seksueel misbruik een onderzoek instelt (proces 3).

Figuur 4.3 Mogelijke routes waarlangs signaal vanuit kind naar bestuur instelling kan komen



In deze paragraaf richten wij ons op de rol van medewerkers van de instelling, gezinsvoogden en cliëntvertrouwenspersonen. Deze professionals kunnen op twee manieren signalen opvangen. Ten eerste direct, als het slachtoffer de professional in vertrouwen neemt. Ten tweede indirect door afwijkend gedrag te observeren bij slachtoffer of dader (of omdat iemand anders ze vertelt over signalen). In beide gevallen gaat het om een zekere gevoeligheid voor signalen: signalen herkennen en weten te duiden (Baart & Stekete, 2005). Als medewerkers zijn getraind in signalen van seksueel misbruik, vangen ze meer signalen op (Eeland & Woeling, 1991; Doeven, 2008). Een complicerende factor is overigens dat veel jeugdigen in de residentiële sector in de thuissituatie seksueel misbruik hebben ervaren. Daardoor kunnen deze kinderen seksualiserend gedrag hebben dat niet past bij hun leeftijd en ontwikkelingsfase. Dit signaal duidt dus niet op recent seksueel misbruik binnen de instelling, maar op eerder seksueel misbruik. De literatuur over signaleren van seksueel misbruik geldt voor situaties van seksueel misbruik in de thuissituatie (Richtlijn Familiaal Huiselijk Geweld bij kinderen en volwassenen 2009).

Bij vermoedens, hoe vaag ook, moeten professionals deze bespreekbaar durven maken binnen de organisatie. Ook dient de professional te weten wat er vervolgens gedaan moet worden (zie onder meer de Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling). Op een deel van de onderzochte locaties wordt in de instellingsdocumenten enige aandacht besteed aan signalering. Het gaat hierbij ook om

signalen van seksueel misbruik dat al (veel) langer geleden heeft plaatsgevonden. Soms worden tips gegeven hoe het gesprek aan te gaan over ervaringen van seksueel misbruik. Vanaf eind jaren negentig zien we hier interne documenten over.

Wij gaan hierna eerst in op de situatie dat jeugdigen professionals in vertrouwen nemen en vervolgens op het opvangen van signalen door professionals.

#### **4.3.1 Jeugdige neemt professional in vertrouwen**

Jeugdigen in instellingen hebben contact met veel professionals. Jeugdigen in het algemeen, maar deze in het bijzonder, zullen niet snel iemand in vertrouwen nemen – en als ze dat al doen is dit eerder een vriend, ouders of familie dan een professional (Goderie & Nieborg, 1999). Veel van deze jeugdigen hebben mede door hun geschiedenis een beperkt sociaal netwerk waar ze naartoe kunnen. Bovendien is hun vertrouwen vaak meerdere keren ernstig beschaamd, waardoor ze weinig vertrouwen hebben in volwassenen. Naast vertrouwen in een volwassene, hangt het van de leeftijd af en van zijn of haar vermogen om woorden te geven aan ervaringen, of een kind met negatieve seksuele ervaringen naar buiten komt. Het is voor een jeugdige moeilijk om met ervaringen van seksueel misbruik voor de dag te komen, omdat het ongewis is of zij of hij wordt geloofd. Schaamte en schuldgevoelens kunnen de jeugdige ervan weerhouden om erover te praten. Ook kan er sprake zijn van sterke loyaliteitsgevoelens naar de pleger, of juist van intimidatie door de pleger. Bovendien betekent het doorbreken van het zwijgen of de geheimhouding niet dat het leven zich ten positieve keert als het seksueel misbruik naar buiten wordt gebracht. *‘Het is voor een jongere heel moeilijk om misbruik aan te kaarten. Jongeren bevinden zich binnen de instelling in een afhankelijkheidspositie, voelen zich schuldig en zitten met een loyaliteitsconflict. Ze zijn zo afhankelijk van ons. Alles wat je zegt kan tegen je gebruikt worden, een basale cognitie waar deze kinderen mee te maken hebben. Ik zou mij ook wel twee keer bedenken.’* (gedragswetenschapper)

#### **Medewerkers binnen instelling**

Een essentiële voorwaarde om met ervaringen van seksueel misbruik naar buiten te komen is dat er een zekere vertrouwensrelatie is en dat het kind zich veilig voelt. *‘Een persoon met wie een vertrouwensrelatie is, is iemand bij wie je iets voelt, het idee hebt: die begrijpt mij, daar kan ik mijn verhaal bij kwijt. De ene groepsleider straalt meer uit: je kan met mij een theetje en een babbel doen, en een ander kind heeft behoefte aan zakelijkheid en vindt dat bij een andere groepsleider,’* aldus een groepsmedewerker. Veel jeugdigen in de residentiële jeugdzorg hebben wisselende hulpverleners om zich heen, waardoor het opbouwen van een vertrouwensrelatie moeilijk is. Voor sommige kinderen, bijvoorbeeld kinderen met een hechtingsproblematiek, geldt dat zij een lange periode nodig hebben om vertrouwen te krijgen. In de open instellingen wordt nog wel eens het gesprek gevoerd met een jeugdige naar wie hij of zij zou gaan als er iets ernstigs gebeurt. De mensen die dit naar voren brachten zeiden dat de jeugdige meestal precies kan vertellen wie hij of zij dan in vertrouwen zal nemen. In gesloten instellingen wordt soms expliciet gekeken naar welke groepsmedewerker de beste band heeft met de jeugdige, en die wordt dan de mentor. De mentor is beoogd om vertrouwenspersoon te zijn voor het kind. Als een jeugdige lang in een instelling verblijft, wordt de mentor

genoemd als iemand waar de jeugdige wel naartoe zou kunnen gaan, maar onderkend wordt dat dit in de praktijk niet (altijd) zo is.

### **Gezinsvoogd**

In hoeverre is de gezinsvoogd iemand die door de jeugdige in een residentiële instelling in vertrouwen genomen zal worden bij incidenten van seksueel misbruik of seksueel grensoverschrijdend gedrag? De houding van jeugdigen naar gezinsvoogden varieert sterk, aldus de pedagogisch medewerkers. De ene pedagogisch medewerker benadrukt dat de voogd geen vertrouwenspersoon kan zijn omdat de gezinsvoogd te weinig contact heeft met de jeugdige, terwijl de ander aangeeft dat bij een langdurig volgen van het kind, wel een vertrouwensband kan ontstaan. Bovendien hangt het van het kind af. *'Het ene kind zal jou als gezinsvoogd wel vertrouwen en een ander kind zal eerder naar een van de groepsleiders gaan of naar school, maar dat kan je niet sturen.'* Sommige jeugdigen zien de gezinsvoogd vooral als de persoon die hen uit huis heeft geplaatst, weg van hun ouders. *'De voogd haalt de kinderen weg, zij hebben daar geen goede ervaringen mee'*, aldus een pedagogisch medewerker. De voogd wordt ook gezien als de persoon die vooral zaken voor ze regelt. Anderen zullen juist gemakkelijker de gezinsvoogd in vertrouwen nemen, omdat deze al weet wat er in het verleden is gebeurd. Een gezinsvoogd: *'Ik ben een lagere drempel dan de instelling waar de hulp gezocht wordt, want daar moest ze alles opnieuw gaan vertellen, terwijl ze bij mij iets had van, "je weet wat er allemaal gebeurd is"'. Dat geeft haar dan toch vertrouwen.'* Net als andere professionals moet een gezinsvoogd het kind duidelijk maken dat de in vertrouwen gegeven informatie soms naar buiten moet worden gebracht omdat de veiligheid van het kind in het gedrang komt.

De mate waarin gezinsvoogden contact houden met het kind varieert sterk. Volgens de gezinsvoogden die wij spraken zou dit vooral afhangen van de behoefte van het kind, *'er zijn cliënten die mij dagelijks bellen en ik heb cliënten die mij nooit bellen.'* (gezinsvoogd) Ook hangt het af van hoe het met de jeugdige in de instelling gaat; als het goed loopt binnen een instelling, doet de gezinsvoogd een stapje terug. Pedagogisch medewerkers uit de instellingen zien verschillen in inzet en motivatie bij gezinsvoogden: betrokken voogden die frequent bellen, persoonlijk bereikbaar zijn en snel reageren, en voogden die niets van zich laten horen en niet bereikbaar zijn. Een pedagogisch medewerker signaleert niet alleen verschillen tussen de gezinsvoogden, maar ook een toegenomen werkdruk bij Bureaus Jeugdzorg, waardoor gezinsvoogden minder tijd hebben. *'Sommige voogden komen dan alleen bij een behandelplanbespreking en niet zo maar op bezoek. Dat is soms heel jammer.'* Ook gezinsvoogden laten blijken dat niet alle teams van gezinsvoogden even goed functioneren en jonge, onervaren collega's het werk soms niet aankunnen. Gezinsvoogden geven ook te kennen dat er tegenwoordig meer aandacht is voor de kwaliteit van het werk en meer aandacht wordt besteed aan de begeleiding en het inwerken van jonge, onervaren collega's. Ook wordt er meer in teams gewerkt en kun je meer met je collega's in het team bespreken dan vroeger. Dit lijkt een vergelijkbare ontwikkeling met die binnen instellingen (zie paragraaf 4.2.2.). Binnen Bureaus Jeugdzorg worden gezinsvoogden getraind in het herkennen van signalen van seksueel misbruik, maar dit is nog niet voor alle gezinsvoogden het geval.

### **Cliëntvertrouwenspersoon en maandcommissaris**

Een cliëntvertrouwenspersoon/maandcommissaris speelt een belangrijke rol bij het signaleren van misstanden in een groep. De vertrouwenspersoon let bijvoorbeeld op de manier waarop jeugdigen worden behandeld: worden jeugdigen met respect behandeld of is er sprake van machtsmisbruik? Alle signalen die een vertrouwenspersoon opvangt op een groep en/of tijdens gesprekken met jeugdigen worden geregistreerd, en er vindt terugkoppeling plaats over de opgevangen signalen naar de directie van de instelling. Voor de cliëntvertrouwenspersonen geldt het protocol 'hoe te handelen bij een acuut signaal van grensoverschrijdend gedrag van een hulpverlener'. In dat geval wordt de directie van de instelling terstond ingelicht.

De cliëntvertrouwenspersonen/maandcommissarissen die wij hebben hebben geen ervaring met het opvangen van signalen van seksueel misbruik in de groep. Zij verwachten over het algemeen ook niet dat op het moment dat er seksueel misbruik binnen een instelling speelt, zij daarvan op de hoogte zijn zonder input van de jeugdigen zelf. Verwacht wordt dat pedagogisch medewerkers eerder signalen opvangen, omdat zij vaker in de groep zijn. Vertrouwenspersonen hebben wel ervaring met jeugdigen die praten over seksueel misbruik dat in het verleden (buiten de instelling) heeft plaatsgevonden. Of met jeugdigen die achteraf vertellen over misbruik dat tussen jeugdigen onderling heeft gespeeld, maar wat al is opgepakt en afgehandeld door de medewerkers van de Jeugdzorg(Plus)instelling of JJI.

### **4.3.2 Indirecte signalen opvangen en interpreteren**

Het proces van signaleren gaat ook over het leren opvangen van signalen en het leren interpreteren van signalen. Welke signalen leiden tot een niet-pluis gevoel? Wanneer is sprake van grensoverschrijdend gedrag en wanneer hoort het bij de normale omgang met elkaar?

#### **Signalen bij slachtoffer**

Kinderen die slachtoffer zijn van seksueel misbruik, afhankelijk van welke leeftijd zij hebben, zenden verschillende signalen uit. Veel signalen zijn indirect. Het is niet eenvoudig om signalen die bewust of onbewust worden uitgezonden, te kunnen duiden. Dit vereist inzicht in eigen waarden en normen, en openheid naar de jeugdigen. Om afwijkende signalen te kunnen opvangen, moet er inzicht zijn in 'het normale'. Wat 'normaal' is, is ook cultuurgebonden. Inzicht in de culturele betekenis van signalen is daarom eveneens van belang (Baart & Steketee, 2003). Vaardigheden tot signaleren vergen dus scholing en training. Lang niet alle medewerkers zijn geschoold in het leren herkennen van signalen. Gevraagd naar wat signalen kunnen zijn wordt geantwoord: *'Een stukje terughoudendheid en angstig op het moment dat er gedoucht moet worden'* en: *'Als een jongen zich terugtrekt op de kamer, niet meer in de groep wil zijn.'* Deze signalen kunnen ook wijzen op een ander probleem, maar zij vormen wel aanleiding om met de jeugdige in gesprek te gaan.

Daarnaast kan een jeugdige seksueel wervend gedrag vertonen (door seksueel misbruik in het verleden in bijvoorbeeld de thuissituatie). In dat geval is het belangrijk dat een pedagogisch medewerker de seksueel wervende signalen van een kind als zodanig herkent, en weet te onderscheiden van gedrag dat hoort bij de (seksuele) ontwikkeling van het kind. Als wervend gedrag niet wordt herkend bestaat het risico dat

een medewerker zich laat vangen in het web van een kind dat alleen omgang op een seksueel getinte manier kent, zo komt uit de focusgroep met professionals naar voren. Door zorgen over het gedrag van de jeugdigen met elkaar te delen, onder meer in de teamvergadering, kan grensoverschrijdend gedrag worden voorkomen. *‘Je merkt het vaak pas als het te laat is en er zit een glijdende schaal in. Soms gebeurt het voor je ogen, zonder dat je het ziet. Daarom is het van belang om alles te benoemen wat je ziet’*, aldus een deelnemer aan de focusgroep met professionals.

### **Signalen van grensoverschrijdend gedrag door jeugdigen**

Het gaat niet alleen om jeugdigen die slachtoffer zijn van grensoverschrijdend gedrag, jeugdigen kunnen zelf ook grensoverschrijdend gedrag vertonen. Een gedragswetenschapper merkt op dat er waarschijnlijk ook een gedragsverandering bij de dader zelf zal worden waargenomen: *‘Een dader zou zich moeten afzonderen en dat moet in principe gezien worden.’* Jeugdigen die zedendelicten plegen kunnen worden onderscheiden in jeugdigen die naast agressief ook seksueel grensoverschrijdend zijn en jeugdigen die vooral obsessief met seks bezig zijn. De laatste groep is lastig te herkennen omdat hun grooming-gedrag, ofwel het benaderen of verleiden van jeugdigen, ogenschijnlijk een vriendelijke en sociale manier van communiceren is. Er zijn aparte behandelgroepen voor deze jeugdigen (zoals Anker en Den Hey-Acker). Binnen de overige instellingen ontbreekt doorgaans de kennis en kunde om de signalen van ‘obsessieven’ te herkennen, waardoor deze jeugdigen door kunnen gaan met hun gedrag en dan niet de juiste hulp krijgen. *‘Kinderen in de residentiële zorg zijn sowieso al kwetsbaar gezien hun voorgeschiedenis. Een deel van de jongens hier is afkomstig uit een andere instelling waar ze andere kinderen hebben misbruikt. Bij deze jongens is dat ontdekt, bij heel veel anderen gebeurt dat niet. Je moet een focus hebben op signalen die de kinderen afgeven. En die focus is er vaak niet,’* aldus een teammanager van een ESP-groep.

Niet altijd is in het kinddossier bij binnenkomst van de jeugdige in de instelling te lezen dat een jeugdige in het verleden zelf slachtoffer is geweest van seksueel misbruik en/of zich seksueel grensoverschrijdend heeft gedragen. Deze kennis is wel noodzakelijk om tijdig signalen te kunnen opvangen, zo komt uit de gesprekken en focusgroepen naar voren.

### **Signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag door medewerkers**

Naast het herkennen van signalen bij jeugdigen, is herkenning van signalen van medewerkers die kunnen duiden op grensoverschrijdend gedrag van belang. Uit het onderzoek komt weinig informatie hierover naar voren. Gedrag dat erop kan duiden is bijvoorbeeld een deur die gesloten is als de groepsleider bij een jeugdige op de kamer is, een te intieme manier van met elkaar omgaan. De medewerkers die wij gesproken hebben, hebben geen of nauwelijks ervaring met seksueel grensoverschrijdend gedrag van collega’s. Een pedagogisch medewerker die ooit een incident heeft meegemaakt omschreef haar niet-pluis gevoel als volgt: *‘Weet je wat het was. Ik had het bij deze collega al een keer bespreekbaar gemaakt, want het was mijn mentorkind en dan had ik al een gesprek met haar gehad, maar dan deed hij dat ook nog een keer, als ik er niet was. Ik had altijd hele lange overdrachten van hem, maar waar het over ging, het ging nergens over. (...) Het meisje was heel erg gefixeerd op mannen, dus ik vond de combinatie al niet zo fijn. Ik had al wel eens gezegd van luister eens, en ook in het team*

*heb ik gezegd: ik denk dat jullie als mannen afstand moeten nemen, want ze is heel erg gefixeerd op mannen. Maar bij hem had ik altijd zoiets van: het voelt niet goed. Maar ik had niet verwacht dat het zo ver zou gaan.'*

Het opvangen van signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag bij een collega is moeilijk. En als er signalen worden opgevangen, is het lastig om met vermoedens naar buiten te komen (zie ook Horwath, 2000). De ene medewerker gaat makkelijker naar de teammanager of locatiemanager dan de andere, dit hangt samen met het persoonlijke karakter van iemand, maar ook met intimidatie. *'Sommigen durven niet, zijn bang voor repercussies van de betreffende werknemer, zij vinden het lastig om met vermoedens naar buiten te komen,'* aldus een locatiemanager. Het uiten van een vermoeden wordt beschouwd als een deuk in het collegiale vertrouwen. *'Je kunt zoiets haast niet denken van een collega.'* Het is ook lastig om in vertrouwen met elkaar samen te werken en tegelijkertijd op te letten of iemand seksueel overschrijdend of intimiderend gedrag vertoont (door bijvoorbeeld te letten op bepaalde lichaamstaal). Dit kan leiden tot een afwachtende houding. Collega's spreken elkaar vooral aan over meer onschuldige vormen van te grote nabijheid, zoals een te amicale houding.

In instellingen is een onafhankelijke vertrouwenspersoon waar werknemers naartoe kunnen, ook met dit soort vermoedens. Ook kunnen instellingen een collega aanwijzen met wie dit soort vermoedens besproken kunnen worden, zo komt uit de focusgroep met professionals naar voren. Als meerdere personen een vermoeden bij zo'n vertrouwenspersoon neerleggen, ontstaat er een sterk vermoeden en kunnen stappen worden ondernomen.

### **4.3.3 Samengevat: Signaleren moet je leren**

Het opvangen van signalen van seksueel misbruik is complex. Er is geen lijstje dat je kunt afvinken, het gaat om actief luisteren en met een open blik observeren: zowel het gedrag en de emoties van jeugdigen en medewerkers, als de interactie tussen hen. Signaleren betekent ook het creëren van een vertrouwensband zodat jeugdigen met hun ervaringen naar buiten durven komen. Jeugdigen hebben veel wisselende hulpverleners om zich heen en zij nemen niet vanzelfsprekend iemand in vertrouwen. Wat ontbreekt is een vertrouwenspersoon voor het kind die onvoorwaardelijk betrokken is bij het kind en waar het kind met al zijn of haar zorgen naartoe kan. Van Nijnatten (2004) introduceert de persoon van de burgervoogd: een natuurlijk persoon die zich onvoorwaardelijk inzet voor het kind en toeziet op de ontwikkeling van het kind. Jeugdigen gaan niet snel naar een professional bij ervaren seksueel grensoverschrijdend gedrag, maar gaan eerder naar iemand uit hun sociale omgeving. Een burgervoogd sluit hierop aan en past goed binnen het beschermingsarrangement.

De pedagogisch medewerkers zijn doorgaans niet geschoold in het herkennen van signalen bij jeugdigen en hebben weinig ervaring in het opvangen van recent seksueel misbruik. Er is geen scholing in het herkennen van seksueel grensoverschrijdend gedrag door een collega. Sterker nog, zij kunnen zich niet voorstellen dat hun collega iets dergelijks zou kunnen doen. In de residentiële instellingen zitten veel kinderen die in hun thuissituatie ervaring hadden met seksueel misbruik. Deze ervaringen kunnen leiden tot seksueel afwijkend gedrag of seksueel wervend gedrag. Informatie over seksueel misbruik in het verleden is echter niet altijd



aanwezig in de kinddossiers. Door het ontbreken van deze informatie is het voor professionals moeilijker signalen op te vangen of gedrag adequaat te interpreteren.

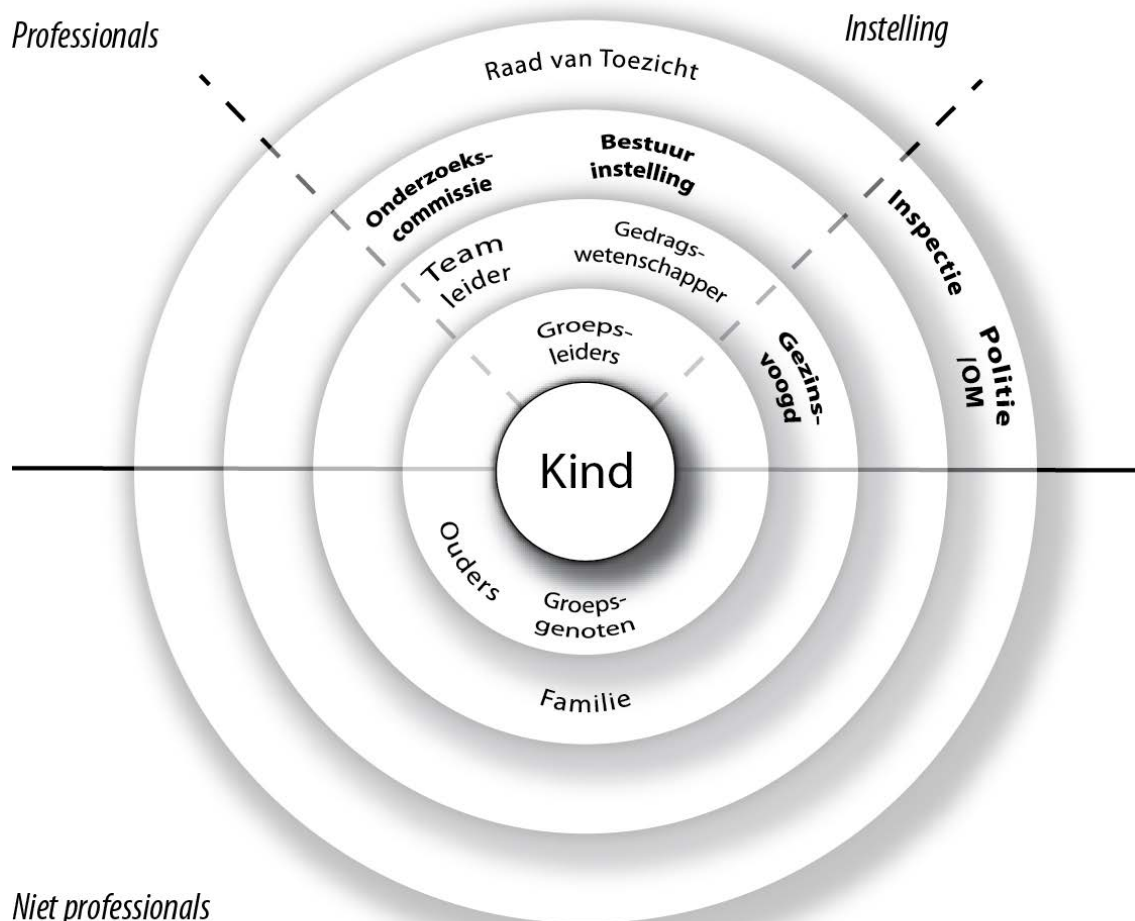
#### **4.4 Melden en maatregelen**

In de deelonderzoeken naar de aard en omvang van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en pleegzorg van de commissie-Samson wordt systematisch gekeken naar hoe met meldingen van seksueel misbruik is omgegaan. In dit deelonderzoek hebben wij de locaties gevraagd naar recente incidenten en calamiteiten om na te kunnen gaan in hoeverre volgens het eigen en landelijk beleid wordt gehandeld. Daarnaast hebben we in de meeste instellingen ook de incidentenregistratie ingezien. Verder is contact geweest met IJZ waar is gekeken naar de bij hen bekende meldingen van deze locaties (periode 2008-2010) en de reactie van IJZ op die meldingen. Hieruit bleek dat alle incidenten waren gemeld bij IJZ en naar het oordeel van IJZ zijn de incidenten voldoende goed onderzocht en afgehandeld. De 16 cliëntvertrouwenspersonen, leden van klachtencommissies of commissies van toezicht die wij hebben gesproken hebben geen extra incidenten van seksueel misbruik aangedragen.

Er zijn ons zeven incidenten bekend van deze zes locaties, waarvan de meeste incidenten (vijf) seksueel (grensoverschrijdend) gedrag tussen jeugdigen betrof. Daarnaast gaat het om incidenten van grensoverschrijdend gedrag (niet seksueel) van twee vrouwelijke medewerkers jegens jongens. Ook besteden we aandacht aan de problematiek dat jeugdigen onterecht een medewerker beschuldigen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

In Figuur 4.4 zijn de betrokken actoren voor het meldproces weergegeven. De primaire verantwoordelijkheid voor het onderzoek naar het incident ligt bij het bestuur van de instelling, die vervolgens een onderzoekscommissie instelt. De primaire taak voor de opvang en hulpverlening van de direct betrokken jeugdigen ligt bij hun mentor, medegroepsleiders en behandelaar. De gezinsvoogd is verantwoordelijk voor een veilige opvoedingsomgeving en zal in die hoedanigheid ook betrokken zijn.

Figuur 4.4 Concentrisch model voor proces melden en maatregelen in residentiële instellingen



#### 4.4.1 Medewerker als (vermeende) dader

Alle instellingen (Spirit, Den Hey-Acker, Avenier en De Rading) kennen een protocol seksueel misbruik waarin staat beschreven welke stappen moeten worden gezet in geval van seksueel grensoverschrijdend gedrag door een medewerker jegens een jeugdige. Deze protocollen komen overeen met het landelijk kader (zie hoofdstuk 3). De te nemen stappen zijn gericht op situaties waarin de medewerker als dader wordt aangewezen. De definitie van seksueel misbruik luidt: 'Elke fysieke of verbale gedraging van een medewerker of jeugdige die vanuit eigen behoefte een erotiserende of seksuele boodschap kan overbrengen of vanuit de geldende sociale codes een erotiserende of seksuele betekenis kan hebben voor een jeugdige ongeacht of daardoor schade aangericht zou kunnen worden' (Avenier en De Rading). Volgens deze protocollen zijn medewerkers verplicht bij een vermoeden van seksueel grensoverschrijdend gedrag door een collega dit te melden aan hun leidinggevende. Ook als dit tegen de wil van het slachtoffer indruist. Deze meldplicht is vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg (zie paragraaf 3.2.3). Na een melding dient een gesprek plaats te vinden met de jeugdige en de medewerker van wie vermoed wordt dat hij of zij zich seksueel grensoverschrijdend

heeft gedragen. Daarnaast behoort het bestuur een onderzoekscommissie in te stellen die de toedracht uitzoekt. Hangende dat onderzoek wordt de medewerker op non-actief gesteld. Naast deze interne afhandeling, moeten alle incidenten waar een vermoeden is van seksueel misbruik worden gemeld bij de Inspectie Jeugdzorg. Als een medewerker ontucht pleegt met een kind, is het bestuur volgens de wet verplicht aangifte te doen (zie hoofdstuk 3). Bij gebleken seksueel grensoverschrijdend gedrag kan besloten worden tot maatregelen van arbeidsrechtelijke aard, zoals een schriftelijke berisping in het personeelsdossier of ontslag van de medewerker. Wanneer het bestuur constateert dat er geen seksueel overschrijdend gedrag heeft plaatsgevonden wordt de betrokken medewerker gerehabiliteerd: 'De medewerker wordt door de bestuurder openlijk in ere hersteld in zijn/haar functie, zodanig dat de medewerker zich erkend voelt in de mogelijke schade' (protocol seksualiteit en seksueel misbruik De Rading).

### **Incidenten grensoverschrijdend gedrag**

Vanaf 2008 hebben zich volgens de respondenten op de door ons onderzochte locaties geen incidenten voorgedaan van seksueel misbruik door medewerkers. Wel was er sprake van grensoverschrijdend gedrag door twee vrouwelijke medewerkers jegens jongens (Amsterbaken). De jongens voelden zich ernstig gecompromiteerd. In beide gevallen is een interne onderzoekscommissie ingesteld, die in beide gevallen constateerde dat de medewerkers een leerpunt hadden wat betreft afstand-nabijheid; zij gingen te amicaal om met de jongens. De vrouwen hebben zelf ontslag genomen. *'Daar waar machtsverschillen sowieso aan de orde zijn, is een hele secure betrachting van de relatie ook voor de veiligheid van de medewerker noodzakelijk,'* aldus de adjunct-directeur. Hij had de indruk dat in deze gevallen de jongens gebruik hadden gemaakt van de kwetsbaarheid van de betreffende medewerkers. De jongens hadden het gedrag aan de orde gesteld door een gespreksbriefje in te vullen voor de adjunct-directeur en die heeft ze uitgenodigd voor een gesprek.

### **Onterechte beschuldigingen**

Bovenstaande maakt duidelijk dat de grens tussen (professionele) afstand en nabijheid precair is. Medewerkers komen soms in een situatie terecht waarin ze erg kwetsbaar zijn. In de residentiële jeugdzorg komt het voor dat jeugdigen de groepswerker onterecht beschuldigen van seksueel misbruik. Er is dan ook geen sprake van te intiem gedrag, zoals we hiervoor aangaven, maar de beschuldiging wordt door een jeugdige ingezet als middel om de medewerker in diskrediet te brengen. Soms sluiten jeugdigen ook weleens een pact; in korte tijd vinden meerdere meldingen tegen een medewerker plaats.

Als er een beschuldiging wordt geuit, wordt dit serieus genomen. Er wordt veel over gesproken door de collega's onderling en het brengt veel onrust teweeg, ook als de collega's geen grond zien voor de beschuldiging, zo komt uit de interviews en de focusgroepen naar voren. *'We hebben wel een keer een incident gehad, waarbij een jongen had gezegd: zij (een collega) zit aan mij. Ik vond dat best wel... ja, daar zit je dan. De jongen was heel slinks en lag ook niet zo goed bij de groepsleider. Er was een heleboel aan voorafgegaan (...). Ook binnen de groep had hij al gezegd: ik ga dat doen, want dan is zij weg hier (...). De collega zelf is daar behoorlijk van overstuurd geweest.'* (Pedagogisch medewerker.) Een jeugdige stelt met een beschuldiging een instelling voor een dilemma. Het waarheidsgehalte van meldingen door jeugdigen in de

jeugdsector is soms lastig te doorgronden. *‘Als je het hebt over bestuurlijke vraagstukken, kom je in een hele lastige positie terecht. Een positie waarin je als bestuurder keuzes moet maken en dat je weet dat in beide gevallen de consequenties onoverzichtelijk en schadelijk zijn.’* (bestuurder focusgroep.)

Voor de betrokken medewerker heeft dit soort beschuldigingen vergaande consequenties. De medewerker wordt gedurende het onderzoek op non-actief gesteld om onderzoek naar de feiten te kunnen doen. Als er aanleiding toe is wordt aangifte gedaan bij de politie (zie ook paragraaf 4.4.4.). Als uit het interne onderzoek naar voren komt dat de medewerker geen blaam treft, kan de werknemer weer aan het werk, ook als er een strafrechtelijke vervolging loopt. Het is voorgekomen dat de medewerker pas na twee jaar officieel werd vrijgesproken door justitie, zo komt uit de focusgroep met management/bestuur naar voren. Ook voor de collega's heeft het op non-actief stellen een groot effect. In protocollen komt dat aan de orde. In de praktijk zou hier meer aandacht voor moeten zijn, zo komt onder meer uit de focusgroepen naar voren.

#### **4.4.2 Jeugdige als (vermeende) dader**

Als het gaat om het melden van grensoverschrijdend gedrag tussen jeugdigen onderling is het beleid (nog) niet concreet vastgelegd. In de definitie van seksueel misbruik (zie subparagraaf hierboven) wordt erkend dat seksueel grensoverschrijdend gedrag ook plaats kan vinden tussen jeugdigen onderling, maar er is geen protocol voor de te volgen stappen. Vrijwillig seksueel contact tussen jeugdigen kan verboden zijn binnen de instelling, maar is niet strafbaar (tenzij sprake is van grote leeftijdsverschillen). Als het gaat om jeugdigen onderling zijn de incidenten niet altijd grensoverschrijdend. In een van de open instellingen deed zich een incident voor van seksuele intimiteiten. Na bespreking met alle betrokkenen is geconcludeerd dat er sprake was van seksueel experimenteren, iets wat hoort bij de normale seksuele ontwikkeling. In dezelfde instelling, maar op een andere locatie, is een incident van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen een jongen en meisje voorgekomen. De instelling is met beide jeugdigen gaan praten om te achterhalen wat er is gebeurd. Beiden hebben een complexe problematiek, en het is onduidelijk wat er nu precies is gebeurd. De ouders van het meisje drongen aan op aangifte en er is uiteindelijk ook aangifte gedaan. Daarnaast is het meisje versneld trainingen op weerbaarheid gaan volgen. Het is in dit soort gevallen zoeken naar wat de beste maatregelen zijn. Als een kind vaak verhalen vertelt die niet waar zijn, wordt het minder snel geloofd als het vertelt over seksueel misbruik dan een kind dat zelden verhalen vertelt. Ook speelt de rol van de ouders mee: in het ene geval overvleugelen ouders het kind, terwijl in het andere geval het kind onafhankelijker is. Doel is om samen met het kind uit te zoeken wat zij of hij nodig heeft, aldus de pedagogisch medewerker: *‘Je probeert dit incident aan te grijpen om de wensen van het kind vorm te geven.’* Dat lukt niet altijd: soms overvleugelen de ouders het kind. Daarnaast was er in een JeugdzorgPlusinstelling sprake van twee incidenten waarbij jongens met ernstige seksuele problematiek (ESP) seksuele handelingen (bij elkaar) uitvoerden. Deze incidenten zijn intern geregistreerd en gemeld aan de inspectie en er is advies gevraagd bij het AMK onder meer over de vraag of er aangifte moest worden gedaan. De incidenten zijn intern onderzocht. Er is met de betrokken jongens gesproken. Er was geen sprake van dwang of macht en daarom is geen aangifte gedaan

bij de politie. De jongens zijn uit elkaar gehaald; één is overgeplaatst. Naar aanleiding van de incidenten is een multidisciplinair behandeloverleg geweest.

Tot slot was er een incident waarbij een jeugdige de avond voor hij de JJI zou verlaten met een wc-borstel in zijn anus is verkracht door drie jongens als een soort 'afscheidsritueel' genaamd 'code'<sup>30</sup>, zoals de plegers dit benoemden. Na het voorval signaleerde de groepsleider direct dat het slachtoffer met huilerige ogen naar beneden kwam waarop de jongen vertelde wat er was gebeurd. *'Dan ben je eerst echt met zorg voor de jongen bezig. Je weet van het protocol, maar het gaat voornamelijk op gevoel.'* Er is onderzoek gedaan naar hoe het heeft kunnen gebeuren. De twee medewerkers die het protocol niet hadden nageleefd (waardoor de jeugdigen bij elkaar op één slaapkamer konden komen), zijn direct op non-actief gesteld en daarna ontslagen. De daders zijn naar andere inrichtingen overgeplaatst en de inrichting heeft aangifte gedaan. Daarnaast heeft het slachtoffer veel zorg en aandacht gekregen, hoewel dit ook lastig was omdat hij niet meer in de instelling verbleef (adjunct-directeur). Het incident is gemeld aan het bestuur en aan de inspectie.

Uit deze incidenten komt naar voren dat als er dwang plaatsvindt of verboden seksuele handelingen, één van de jeugdigen meestal wordt overgeplaatst; als er sprake is van een aanwijsbare dader, wordt de dader overgeplaatst en in een aantal gevallen wordt er aangifte gedaan. Er is weinig bekend over wat er naast overplaatsing aan maatregelen wordt genomen en of de maatregelen gericht zijn op duurzame oplossingen.

#### **4.4.3 Opvang slachtoffer**

In de protocollen staat de veiligheid en opvang van slachtoffers voorop. Voor het slachtoffer dient na een melding adequate en gepaste begeleiding en opvang te worden geregeld. Om de veiligheid te herstellen kan, mede afhankelijk van de ernst van de melding, gedurende het onderzoek de betrokken werknemer worden geschorst of op non-actief worden gesteld. In alle genoemde gevallen waar een medewerker bij betrokken was gebeurde dit ook. Ook worden jeugdigen meestal uit elkaar gehaald na incidenten van jeugdigen onderling.

Een slachtoffer moet worden gekend in de te nemen stappen en worden voorgelicht over de mogelijk in te stellen rechtsmiddelen, zoals het indienen van een klacht bij de klachtencommissie of het doen van aangifte. Het protocol van Den Hey-Acker schrijft ook nog voor dat een jeugdige in de gelegenheid moet worden gesteld om contact op te nemen met de commissie-Samson.

#### **4.4.4 Betrekken van derden**

Drie verschillende externe partijen kunnen een rol spelen bij het onderzoek naar incidenten van seksueel misbruik: inspectie, politie/justitie en AMK. In de meeste instellingen rept het protocol niet over melden bij het AMK (wat volgens art. 21 Wvz verplicht is in geval een medewerker zich schuldig maakt aan seksueel misbruik). Wel

---

<sup>30</sup> De 'code' is dat maten je iets verschrikkelijks aandoen zodat je nooit meer terug wil naar de jeugdgevingenis; door de herinnering aan het vreselijke voorval word je ervan weerhouden criminele activiteiten te verrichten.

wordt het melden bij de inspectie genoemd en indien strafbare feiten worden vermoed, dient aangifte te worden gedaan bij de politie.

De inspectie moet direct op de hoogte worden gesteld bij calamiteiten, zoals seksueel misbruik of ernstig seksueel grensoverschrijdend gedrag (zie paragraaf 3.2.3). Alle onderzochte gevallen die voldoen aan de definitie van een calamiteit zijn intern binnen de instellingen geregistreerd en ook gemeld aan de inspectie.

In twee gevallen is aangifte gedaan bij de politie. De incidenten waarvan aangifte is gedaan, vonden beide plaats in 2011. Het doen van aangifte verliep in een geval moeizaam omdat de zedenrechercheur bij toeval niet aanwezig was en pas na vier weken contact zocht. Ondertussen had de politie foldermateriaal toegestuurd over de betekenis van het doen van aangifte. Redenen waarom het opnemen van een aangifte zo lang kan duren, kunnen verschillend van aard zijn. De politie wordt regelmatig geconfronteerd met meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jeugdigen in instellingen, waarbij het bewijs van een strafbaar feit niet aanwezig is. In dit soort zaken stellen ze minder prioriteit, dan als een medewerker een kind seksueel heeft misbruikt. Een andere reden kan zijn dat tegenwoordig een aangifte van een zedenmisdrijf alleen door twee zedenrechercheurs mag worden opgenomen. Doel is om de kwaliteit van de aangifte te verbeteren, maar het heeft ook tot gevolg dat er geen aangifte kan worden opgenomen als er niet twee zedenrechercheurs beschikbaar zijn, zo vertelt een politieman.

De politie wees er ook op dat er een spanning kan zijn tussen het opsporingsonderzoek en het onderzoek binnen de instelling. Voor een betrouwbare verklaring van werknemer en betrokken kind(eren) is het wenselijk dat de politie hen als eerste hoort. Voor kinderen betekent dit dat ook de hulpverlening niet gestart mag worden voordat het verhoor is geweest. Het streven is om de kinderen binnen twee dagen na de melding bij de politie te horen, maar het kan ook een week duren.<sup>31</sup> Als de politie pas wordt ingeschakeld als het interne onderzoek is afgerond, of als er al groepssessies hebben plaatsgevonden, dan is het moeilijk om nog onafhankelijke verklaringen te krijgen. De politie zou graag eerder door de instelling bij dit soort zaken betrokken willen worden. Aan de andere kant wil de politie minder snel betrokken worden in geval van seksueel gedrag tussen jeugdigen onderling. Als er geen concrete aanwijzingen zijn van dwang, is het de verantwoordelijkheid van de instelling om in gesprek te gaan met de jeugdigen, of om voorzorgsmaatregelen te nemen zodat de jeugdigen minder de kans krijgen zonder toezicht bij elkaar te zijn, aldus de politie.

Op grond van de Wet op de jeugdzorg is de directie verplicht om het AMK in kennis te stellen van misbruik door een medewerker. In het gesprek met een AMK wordt aangegeven dat er zelden meldingen uit instellingen binnen komen. Het AMK vermoedt dat directies ook niet op de hoogte zijn van deze verplichting (en dit blijkt ook uit het ontbreken van deze verplichting in de protocollen). Het AMK wordt wel om advies gevraagd, ook als het seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jeugdigen betreft.

---

<sup>31</sup> Hier is een duidelijke botsing tussen het belang van het kind om hulp en ondersteuning te ontvangen en het onderzoeksbelang naar een onafhankelijke verklaring.

#### 4.4.5 Maatregelen tegen het licht

Wat valt er te leren van de incidenten en wat komt uit de focusgroepen en interviews naar voren? Een belangrijk onderscheid is of het seksueel gedrag tussen een werknemer en een jeugdige betreft of tussen jeugdigen onderling. Als het tussen jeugdigen onderling gebeurt, is de vraag of er sprake is van seksueel experimenteergedrag of dwang tot seks. Het onderscheid tussen experimenteergedrag of gedwongen seks is soms lastig vast te stellen. Dit wordt niet alleen door de mensen binnen de instellingen, maar ook door de politie en cliëntvertrouwenspersonen naar voren gebracht. Soms wordt te snel het etiket seksueel misbruik geplakt, terwijl er in feite seksueel geëxperimenteerd wordt. Als het gaat om seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jeugdigen, moet worden gekeken naar de schadelast, aldus een bestuurder uit de focusgroep. *‘Bij experimenteren wordt je grens per definitie overschreden en dat moet genormaliseerd worden. We moeten niet net doen alsof in onze eigen puberteit geen grenzen zijn overschreden en ook wij zijn er zonder schade uitgekomen.’* Afhankelijk van eventueel ontstane schade kunnen meerdere interventies worden ingezet. Als er geen schade is ontstaan, wordt met de betrokken jeugdigen gesproken over: wat kan wel en wat kan niet? Hierbij wordt meegenomen dat ze met elkaar in een groep wonen, en tussen huisgenoten gelden andere regels dan tussen jongeren die niet op dezelfde groep wonen. De benadering van het gesprek met de jongeren is dan voorlichting. Als er wel schade is ontstaan worden er andere interventies ingezet, zoals de beheersmaatregelen overplaatsing en het doen van aangifte. In principe wordt altijd de dader overgeplaatst, maar in de praktijk is het niet altijd duidelijk wie als slachtoffer of dader kan worden aangemerkt. Dit is een lastig dilemma. Soms zijn er vermoedens, maar kan de instelling er geen vinger achter krijgen. Hoe ga je daarmee om?

Wat bestuur/management bovendien als belemmerend ervaren, is de incidentenpolitiek in de Tweede Kamer en in de media. Hierdoor is er minder ruimte voor ‘zachte’ maatregelen die beter aansluiten bij de complexiteit van de situatie. Nu ligt de nadruk meer op beheersen (jeugdigen verplaatsen) om de veiligheid op korte termijn in de instelling te waarborgen. Als er minder druk van buiten zou zijn, is het eerder mogelijk om via andere veiligheidswaarborgen en behandeling tot een oplossing te komen, aldus de focusgroep bestuurders. Dan kan ook beter worden voldaan aan het kindperspectief waarin de maatregelen beter kunnen aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van het kind en meer gericht kunnen zijn op het versterken van de weerbaarheid. Dan kunnen de mogelijkheden om de sociale context van het kind een positieve rol te geven steviger worden ingezet vanuit het doel te komen tot duurzame oplossingen.

Daarnaast komt zowel uit de interviews als de focusgroepen naar voren dat jeugdigen met een zedenproblematiek vaak lastig te plaatsen zijn. Er is een beperkt aantal instellingen met aparte groepen voor jeugdige zedendelinquenten. Als er sprake is van een meervoudige problematiek dan kan het gebeuren dat alleen vermeld wordt dat de jongen ADHD heeft of licht autistisch is. De zedenproblematiek wordt dan verzwegen, omdat een instelling die jongen liever niet in huis heeft. Minderjarige zedendelinquenten hebben een specifieke behandeling nodig in een op die doelgroep ingerichte instelling (Doreleijers et al., 2003; Hendriks, 2011). Door het plaatsen van jeugdigen in algemene groepen, en zeker als daarbij niet bekend is dat zij seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben vertoond, wordt de kans op een juiste behandeling verkleind en neemt het risico op herhaling toe.

## **4.5 Extern toezicht en beroep**

### **4.5.1 Extern toezicht**

De inspectie IJZ en collega inspecties hebben de afgelopen jaren gepland toezicht gehouden naar veiligheid van kinderen in gesloten instellingen of de omgang met seksualiteit. Zoals in hoofdstuk 3 gemeld, is voor elk thema per type instelling een apart toetsingskader ontwikkeld (zie voor toetsingskaders Bijlage B).

#### **Open instellingen**

In 2008 heeft de inspectie het beleid van open instellingen geïnventariseerd met betrekking tot de omgang met seksualiteit. Daarnaast heeft zij bij een select aantal locaties praktijkonderzoek gedaan. De conclusie van het onderzoek is ‘dat de kwaliteit van het beleid van de 52 residentiële jeugdzorginstellingen varieert’ (IJZ, Ruimte en grenzen rond seksualiteit, 2008, p. 3). Alle onderwerpen van het toetsingskader komen voldoende aan bod, behalve de onderwerpen ‘reageren op vermoedens van misbruik’ en ‘deskundigheid’ (IJZ, Ruimte en grenzen rond seksualiteit, 2008, p. 3). De meeste instellingen hebben aandacht voor ‘gepast’ en grensoverschrijdend gedrag, zowel in de omgang van jeugdigen onderling als in de relatie medewerker-jeugdige. Protocollen voor het omgaan met (vermoedens van) seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn ook meestal aanwezig. Vertrouwenspersonen zijn meestal aanwezig en er is een registratiesysteem, een meldplicht voor medewerkers en er zijn sanctiemogelijkheden tegen medewerkers. Aandachtspunten waren dat niet alle instellingen actuele VOG’s vragen bij nieuwe medewerkers en dat incidenten niet geëvalueerd worden. Ook de deskundigheid van medewerkers laat vaak te wensen over. De Rading was een van de instellingen waar een praktijkonderzoek heeft plaatsgevonden. Belangrijkste conclusie was dat in de praktijk voldoende werd omgegaan met het thema seksualiteit, maar dat nog niet in alle gevallen het via beleid en procedures voldoende geborgd was in de organisatie.<sup>32</sup>

#### **JeugdzorgPlus**

In 2008 is in samenspraak met het veld en de inspecties het kwaliteitskader gesloten jeugdzorg vastgesteld. Het toezicht op deze instellingen vindt stapsgewijze plaats (van 2008-2012) om de instellingen de tijd te geven zich om te vormen van JJI naar JeugdzorgPlus en bij nieuwe instellingen om zich te ontwikkelen tot goede instellingen. Voorkomen van seksueel misbruik en omgaan met seksualiteit komen niet expliciet aan bod in het kwaliteitskader, maar in totaliteit komen alle relevante aspecten aan bod.

#### **JJI’s**

In 2007 is een vierjarig traject gestart waarbij de betrokken inspecties gezamenlijk onderzoek deden naar de veiligheid in de toen 14 JJI’s (zie bijlage B). De conclusie was

---

<sup>32</sup> De Rading heeft naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie actie ondernomen met als gevolg dat omgang met seksualiteit ook via beleid en procedures voldoende geborgd is. Een voorbeeld is het geïmplementeerde Vlaggensysteem, zie paragraaf 4.2.3.

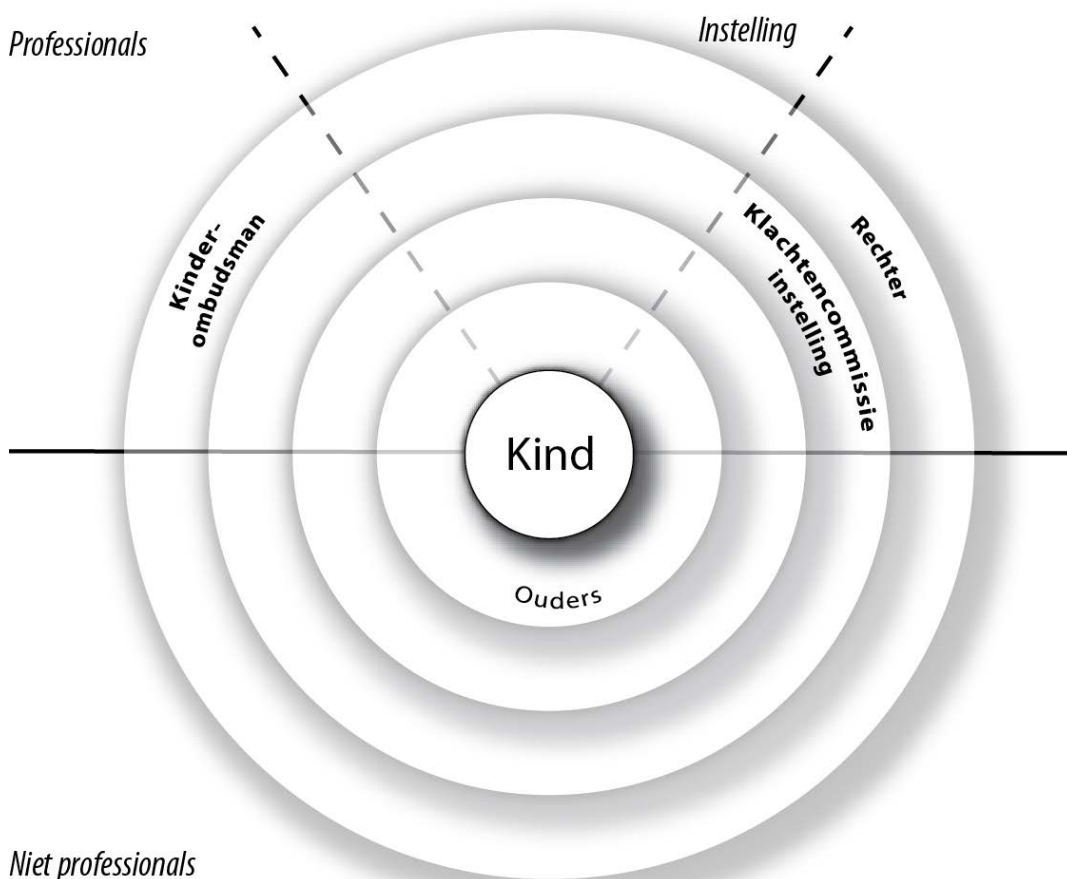


dat de JIJ's hun opdracht inzake het bieden en waarborgen van een veilig leef-, behandel- en werkklimaat onvoldoende waarmaakten. De resultaten gaven aanleiding tot extra inspanningen van vrijwel alle inrichtingen en bij het vervolgonderzoek in 2010 waren duidelijke verbeteringen zichtbaar. Waar in 2007 nog bij zes inrichtingen sprake was van ernstige risico's en deze onder verscherpt toezicht werden gesteld (waaronder Amsterbaken), was dat in 2010 voor geen enkele inrichting meer het geval (IJZ, 2010).

#### 4.5.2 Extern beroep

In figuur 4.5 is het concentrische model weergegeven voor het externe beroep. De actoren zijn allemaal buiten de instelling.

Figuur 4.5 Concentrisch model voor proces extern beroep in residentiële instellingen



De externe klachtencommissie van de instelling is besproken in paragraaf 4.1.5 (democratisering). Vóór de oprichting van de Kinderombudsman kon men terecht bij de Nationale Ombudsman met klachten. Bij de Nationale Ombudsman is men niet bekend met klachten over seksueel misbruik binnen de residentiële jeugdzorg. Sinds de oprichting van de Kinderombudsman in 2010 zijn er drie klachten ingediend over

seksueel misbruik binnen jeugdzorg. Bij een klacht over seksueel misbruik wordt onderzocht of er aangifte is gedaan, wie de jeugdige binnen zijn of haar netwerk kan ondersteunen en of er al hulp en ondersteuning door een andere instelling wordt verleend. Bij de andere twee klachten zijn betrokkenen verwezen naar de klachtencommissie van de instelling, in navolging van de algemene lijn om waar mogelijk te verwijzen naar de klachtencommissie van de betrokken instelling. Het kan ook voorkomen dat de Kinderombudsman direct intervenueert of bemiddelt (ombudswerker Kinderombudsman).

## **4.6 Governance vanuit het kindperspectief in residentiële instellingen**

In deze paragraaf wordt eerst gekeken in hoeverre binnen de sector overeenstemming bestaat over het gewenste beschermingsarrangement voor het kind. Wat wordt gezien als goede praktijk als het gaat om het beschermen van kinderen in residentiële instellingen? Wij confronteren dit arrangement, bestaande uit verschillende beschermingsmechanismen, met de vijf criteria van het kindperspectief, benoemd in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2. Ook kijken wij vanuit de professionals in de binnenste ring rondom het kind wat hen helpt om de beschermingsmechanismen in de praktijk toe te passen en wat hen belemmert. In de tweede subparagraaf kijken wij naar de wijze waarop de governance binnen de instelling is vormgegeven en in de derde subparagraaf hoe de governance tussen de betrokken organisaties is vormgegeven. Wij analyseren in hoeverre de verschillende maatregelen het werken volgens het beschermingsarrangement faciliteren of belemmeren.

### **4.6.1 Beschermingsarrangement en -mechanismen**

Het beeld dat uit de analyse naar voren komt is dat binnen de residentiële instellingen de systematische aandacht voor het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, inclusief seksueel misbruik, en het stimuleren van een gezonde seksuele ontwikkeling bij jeugdigen pas recent is vastgelegd in beleid. In de jaren negentig was hier nog niet systematisch aandacht voor, zo valt uit een rapport van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming uit 1994 op te maken. Recent besteedde de Inspectie Jeugdzorg uitgebreid aandacht aan deze problematiek (2007 en 2008). Een landelijk kader is in achtereenvolgens 2010 (JJI's) en 2011 (Jeugd & Opvoedhulporganisaties) vastgesteld. Dit heeft geleid tot een hoge mate van overeenstemming in de sector over de gewenste wijze waarop kinderen in instellingen worden beschermd. Dit noemen wij het beschermingsarrangement, dat bestaat uit een samenhangend geheel van beschermingsmechanismen. Deze beschermingsmechanismen zijn naar de vier processen (voorzorg, signaleren, melden & maatregelen en extern toezicht & beroep) in te delen. Zij zijn niet allemaal direct te herleiden tot de in hoofdstuk 2 beschreven uitgangspunten van het kindperspectief (normatief kader, behoeften kind, veerkracht versterken, sociale context en duurzame oplossingen), maar zijn allen relevant voor de bescherming van het kind. We gaan per proces in op de gewenste beschermingsmechanismen en belemmeringen in de praktijk.

## Voorzorg

Vanuit het kindperspectief is de dagelijkse werkelijkheid het belangrijkste; hoe worden kinderen en jongeren bejegend, welke sfeer heerst er op de leefgroepen, is er een open respectvolle houding, kan er over intimiteiten en seksualiteit worden gepraat? Voelt het kind zich gerespecteerd en veilig? Dit betekent dat een open communicatie over seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag en het aanleren van weerbaar en respectvol gedrag in de dagelijkse omgang met elkaar het meest belangrijk is (criterium 1, 2 en 3 van het kindperspectief). Door open over seksualiteit te praten en onderwerpen die voorbij komen in de media te bespreken vanuit een normatief kader over wat een respectvolle en gezonde seksuele levenshouding is, wordt houvast geboden over wat mag en niet mag: het verschil tussen onschuldig experimenteren en grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast verdient het versterken van weerbaarheid aandacht, dat wil zeggen het opkomen voor eigen gevoelens en grenzen zonder de ander te beschadigen en het leren omgaan met lastige situaties. Omgaan met intimiteit en afstand horen daarbij, zowel tussen jongeren onderling als tussen professionals en jeugdigen. Voorwaarde hiertoe zijn competente professionals. Screening en scholing van professionals zijn voorwaarden, maar ook een werkproces waarin voldoende ruimte is om elkaar feedback te geven, casuïstiekbesprekingen, supervisie en intervisie en werken in teamverband. Als we dit vertalen naar beschermingsmechanismen dan kunnen we drie mechanismen aanwijzen die direct aansluiten bij het kindperspectief en twee die indirect van belang zijn. Direct van belang zijn:

- Normatief kader met voldoende draagvlak onder degenen – jeugdigen en professionals – op wie het betrekking heeft.
- Competente professionals om jeugdigen te begeleiden in een gezonde seksuele ontwikkeling welke aansluit bij het behoeftecriterium en de ontwikkeling tot zelfstandigheid van het kind.
- Systematische aandacht voor omgang met seksualiteit en weerbaarheid van jeugdigen; dit in dialoog met de jeugdigen. Ook dit sluit aan bij behoefte en ontwikkeling van het kind. Voldoende duidelijk normatief kader met voldoende draagvlak onder professionals die het toepassen.

Daarnaast zijn er twee mechanismen die indirect van belang zijn.

- Systematische *screening* van professionals die direct werken met de jeugdige.
- Voldoende frequente professionele dialoog en reflectie binnen het team (professionaliteit, teamverband en open klimaat).

Het onderzoek laat zien dat aan deze gewenste beschermingsmechanismen niet altijd wordt voldaan.

Wat betreft het normatieve kader geldt dat het afgelopen decennium het kwaliteitssysteem HKZ is ingevoerd. Er is veel geprotocolleerd, ook rond veiligheid en seksueel misbruik. Alle door ons onderzochte instellingen hebben beleid geformuleerd waarin het recht van jeugdigen op een gezonde seksuele ontwikkeling wordt erkend. Het methodiek vlaggensysteem draagt bij aan een duidelijk kader dat houvast geeft. Ook als het gaat om afstand en nabijheid wordt dit in gedragsregels vastgelegd. Dit neemt niet weg dat de grens tussen wat wel en niet grensoverschrijdend gedrag is, niet zwart-wit is te trekken. In het grensgebied treedt vaak een dilemma op wat bij deze specifieke jeugdige wel en niet kan: Bij de ene jeugdige kan een arm om de schouder

wel, bij de andere niet. Uit het onderzoek komt naar voren dat er behoefte is aan meer dialoog onderling over de concretisering van het normatieve kader. Systematische aandacht voor de ervaren veiligheid door jongeren via methodieken of veiligheidsbarometers is geen gemeengoed. Een te grote professionele afstand lijkt, vooral in de gesloten jeugdzorg, ertoe te leiden dat kinderen lichamelijk contact en warmte ontberen.

Begeleiding van jongeren die kwetsbaar zijn vergt competente professionals. Binnen de hbo en mbo opleidingen is nauwelijks aandacht voor een gezonde seksuele ontwikkeling of de problematiek van seksueel misbruik. Hoewel er binnen instellingen ook trainingen plaatsvinden en professionals tegenwoordig makkelijker praten over intimiteiten en seksualiteit, blijkt seksualiteit en seksueel misbruik ook nog steeds een taboe te zijn. Er bestaan op dit gebied grote verschillen tussen instellingen en ook binnen instellingen tussen professionals. Seksuele opvoeding bestaat bovendien uit het versterken van de weerbaarheid. Sommige instellingen hebben hier speciale trainingen of methodieken voor, zoals 'Girlstalk'. Voor seksueel experimenteren is weinig ruimte, zeker niet in de gesloten jeugdzorg.

De laatste twee beschermingsmechanismen betreffen screening en professionele dialoog binnen het team. Naast een systematische screening is het van groot belang dat tijdens het sollicitatiegesprek aandacht wordt besteed aan persoonlijke onderwerpen als eigen ervaringen met seksueel misbruik en omgaan met seksualiteit. Dit blijkt veel lastiger te verwezenlijken. Het werken in teamverband waarin feedback op elkaars handelen wordt gegeven komt als belangrijk positief punt naar voren, bijvoorbeeld om grensoverschrijdend gedrag ten voorkomen. Een hecht team met groot vertrouwen in elkaar kan echter ook als gevaar hebben dat pedagogisch medewerkers het moeilijk voorstelbaar vinden dat een collega zich schuldig zou kunnen maken aan seksueel grensoverschrijdend gedrag. Veel personeelsverloop en hoge werkdruk kunnen de veiligheid binnen een team aantasten.

## **Signaleren**

Signaleren heeft tot doel het kind beter te beschermen door het vinden van een duurzame oplossing. De zorg voor de veiligheid van het kind, openheid voor alle mogelijke signalen, niet alleen vanuit het kind, maar ook de sociale omgeving, respect voor behoeften van het kind en zorg voor vertrouwensrelaties staan vanuit het kindperspectief centraal (criterium 2,3 en 4).

De beschermingsmechanismen die hier een rol spelen zijn alle vanuit het kindperspectief:

- Competenties van professionals om een vertrouwensrelatie te creëren en in gesprek te gaan met het kind; met een open blik kijken naar het kind in zijn of haar context met kennis van mogelijke signalen.
- Open klimaat om niet-pluis gevoel bespreekbaar te kunnen maken: professionals onderling, en ook met (vermeend) slachtoffer en met (vermeende) plegers.
- Professionals weten wat ze kunnen/moeten doen met signalen (interne procedures, Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling).

Lang niet alle medewerkers zijn geschoold in het opvangen en interpreteren van signalen. Als de kennis over een leeftijdsadequate seksuele ontwikkeling ontbreekt, is

het niet goed mogelijk om afwijkingen daarop als signalen op te vangen of seksueel wervend gedrag te onderkennen. Het duiden van signalen vereist ook inzicht in eigen waarden en normen en openheid naar de jeugdige. Signaleren betreft niet alleen actueel seksueel misbruik, maar ook het kunnen interpreteren van signalen van seksueel afwijkend gedrag of seksueel wervend gedrag die kunnen duiden op seksueel misbruik in verleden (thuissituatie). Kennis over seksueel misbruik in het verleden is niet altijd aanwezig in de kinddossiers, wat het signaleren bemoeilijkt.

De tijd en ruimte kan ontbreken om een vertrouwensband op te bouwen met de jeugdige, waardoor het vernemen van signalen moeilijker is. Pedagogisch medewerkers kunnen signalen opvangen, zeker vlak na het plaatsvinden van een incident. Ook professionals van buiten de instelling kunnen signalen opvangen, bijvoorbeeld een leerkracht. De gezinsvoogd komt niet naar voren als de persoon naar wie de jeugdigen altijd zullen gaan; het hangt erg af van de vertrouwensband die ze met de gezinsvoogd hebben. Ook cliëntvertrouwenspersonen worden niet snel door jongeren in vertrouwen genomen als het actueel seksueel misbruik betreft binnen de instelling. Jongeren gaan sneller naar een groepsgenoot, dan naar een professional.

Er lijkt een open klimaat te heersen om niet-pluis gevoelens in het team of met de gedragsdeskundige te bespreken, zeker als het de jeugdigen betreft, als slachtoffer of als pleger. Maar als het een vermoeden van seksueel grensoverschrijdend gedrag van een collega betreft, is het lastiger om dit te bespreken. Daarom wordt in sommige instellingen een specifieke persoon aangewezen als vertrouwenspersoon. Praten over het thema afstand-nabijheid en elkaar daarop feedback geven is makkelijker dan het bespreken van vermoedens van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Als er signalen zijn van seksueel misbruik weten de professionals wat zij moeten doen, of zij halen het protocol erbij.

### **Melden en maatregelen**

De kern van het proces melden en maatregelen is dat naar integrale oplossingen wordt gezocht. Wordt het seksueel misbruik tegen de gehele context in al zijn complexiteit geïnterpreteerd? Wordt vanuit de problematiek naar passende interventies gezocht? Alle criteria zijn hier van toepassing. Een duidelijke norm wanneer seksueel grensoverschrijdend gedrag moet worden gemeld en wanneer niet, biedt zekerheid. Dit betekent niet dat altijd op voorhand duidelijk is of sprake is van seksueel misbruik, omdat situaties zeer complex kunnen zijn en er in de dagelijkse praktijk verschillen van interpretatie en toepassing van de norm kunnen zijn. Vanuit het kindperspectief is het belangrijk dat de maatregelen oplossingsgericht en duurzaam zijn, aansluitend bij de behoeften en mogelijkheden van het kind en niet (alleen) gericht op beheersen. De maatregelen behoren in contact met het kind (en de ouders of verzorgers) genomen te worden en gericht op de ontwikkeling (veerkracht) van het kind en het versterken van de sociale context.

Er komen twee beschermingsmechanismen naar voren, waarvan de eerste direct voortvloeit uit het kindperspectief:

- Voldoende oog voor belangen en behoeften kind: oplossingsgericht in plaats van gericht op beheersing alleen. Dit geldt niet alleen voor de jeugdige als slachtoffer, maar ook voor de jeugdige als pleger.

- Duidelijke meldprocedures voor interne melding en onderzoek; duidelijkheid over extern melden bij inspectie; duidelijkheid wanneer aangifte bij de politie geïndiceerd is.

De meldprocedures zijn duidelijk als het seksueel grensoverschrijdend gedrag van een werknemer betreft. De procedure die moet worden gevolgd is bekend. Voor situaties van seksueel grensoverschrijding tussen jeugdigen is doorgaans geen aparte procedure vastgelegd.

Als er een melding van seksueel misbruik van een medewerker bij het bestuur komt, wordt de veiligheid hersteld door, na een gesprek met de betrokkenen, de medewerker naar huis te sturen (doorgaans op non-actief te stellen). Als het jeugdigen onderling betreft wordt een van de jeugdigen (zo nodig) op een andere groep geplaatst. Tussen jeugdigen kan het ook gaan om wederzijds gewenst seksualiteit of seksueel experimenteren. De schade die is ontstaan is mede van invloed op het wel of niet verwijderen van een jeugdige. Bij geringe schade kan de interventie beperkt blijven tot gesprekken. Naast verwijdering (non-actief stelling) krijgen slachtoffers ondersteuning aangeboden, maar welke concrete maatregelen worden genomen ten aanzien van slachtoffers en plegers, blijft onduidelijk. Wordt aangesloten bij de behoeften van de jeugdige, wordt binnen de behandeling specifiek aandacht besteed aan de problematiek, zijn de maatregelen gericht op het versterken van een harmonieuze ontwikkeling van het kind en wordt de sociale context erbij betrokken? Wel komt duidelijk naar voren dat een apart beleid voor seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jongeren onderling ontbreekt en jeugdigen daardoor de bescherming kunnen ontberen die ze nodig hebben. Dit geldt zeker voor jeugdigen die seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben gepleegd. En dan vooral voor jeugdigen die vervolgens niet de behandeling krijgen die ze behoeven omdat hun seksueel grensoverschrijdend gedrag verzwegen wordt, om ze in een andere instelling te kunnen plaatsen.

Er is binnen instellingen duidelijkheid over wanneer incidenten van seksueel misbruik moeten worden gemeld bij de Inspectie Jeugdzorg. De vraag wanneer aangifte bij de politie moet plaatsvinden is minder eenduidig te beantwoorden. Er kan frictie zijn tussen het onderzoek binnen de instelling en het opsporingsonderzoek mede door het ontbreken van afspraken tussen politie en instelling.

Tot slot verdient binnen de context van melden en maatregelen de positie van de werknemer enige aandacht, zowel de werknemer die (onterecht) wordt beschuldigd van seksueel grensoverschrijdend gedrag als de collega's die na een non-actief stelling van de collega met vragen achterblijven. De regel is dat beschuldigde werknemers direct na een gesprek op non-actief worden gesteld, om zo het onderzoek naar de feiten te vergemakkelijken. De situatie veroorzaakt veel onrust, zeker als er geen openheid is over procedurele ontwikkelingen of als er veel twijfels zijn over de beschuldiging. Aandacht hiervoor en transparantie over de situatie lijken van belang om een open responsief klimaat te waarborgen. Ook is deze duidelijkheid naar jeugdigen van belang. Een responsief klimaat komt ook de jeugdigen weer ten goede.

### **Extern beroep**

In geval van extern beroep is het vanuit het kindperspectief op individueel niveau allereerst van belang dat het kind wordt gehoord. Bovendien is van belang dat de nadruk ligt op openheid en zoeken naar menselijke oplossingen; een vergaande juridisering die

jarenlang duurt draagt weinig bij aan concrete oplossingen. Ook in beroepsprocedures kunnen normen worden vastgelegd die recht doen aan het kindperspectief.

Als beschermingsmechanisme kan worden genoemd dat er bekendheid moet zijn van de beroepsmogelijkheden bij jeugdigen en andere melders. Daarnaast is belangrijk dat jeugdigen (en wettelijk vertegenwoordiger) worden gehoord. Voor het beschermingsmechanisme zijn van belang:

- Horen van jeugdige.
- Bekendheid beroepsmogelijkheden bij jeugdigen en andere melders.

Ons zijn geen externe klachten bekend die specifiek seksueel misbruik in de residentiële instellingen betreffen. Ook bij de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman zijn de afgelopen jaren geen klachten hierover binnen gekomen.

### **Belemmeringen in de uitvoering van het beschermingsarrangement**

Binnen de residentiële jeugdzorg lijkt er overeenstemming te zijn over het gewenste beschermingsarrangement, maar in de praktijk zijn er nog diverse belemmeringen, zo laat voorgaande zien. Het beleid is relatief jong en beleid implementeren en borgen kost tijd. Daarnaast ontbreekt in de hbo- en mbo-opleidingen structureel aandacht voor een gezonde seksuele ontwikkeling en facetten van seksueel misbruik, terwijl ook binnen de instellingen daar niet systematisch aandacht voor is. Door hoge werkdruk en personeelsverloop loopt de professionele dialoog in het team gevaar, evenals intervisie en supervisie binnen het werk, wat consequenties heeft voor het tijdig signaleren van mogelijk grensoverschrijdend gedrag. Als er incidenten zijn van seksueel grensoverschrijdend gedrag is het ontbreken van goede afspraken tussen politie en instelling een risico op frictie tussen het instellingsonderzoek en opsporingsonderzoek dat ten koste gaat van een goede bescherming van betrokkenen. De mate waarin in de praktijk belemmeringen zijn opgelost en volgens het gewenste arrangement wordt gewerkt varieert naar instelling.

### **4.6.2 Governance binnen de residentiële instellingen**

In deze paragraaf staat de interne governance centraal. Wat betekent het gewenste beschermingsarrangement voor de governance binnen de instelling? Op welke wijze worden de groepsleiders en hun teams aangestuurd vanuit de lijn? In hoeverre faciliteert of belemmert de interne governance het werken volgens het gewenste arrangement?

#### **Aansturing van groepsleiders en hun teams**

Binnen de instelling worden de professionals vooral aangestuurd op basis van *vakbekwaamheid en dialoog*, zowel onderlinge dialoog als dialoog met de jeugdige; ook al is in de praktijk de vakbekwaamheid nog niet overal voldoende op peil en wordt de dialoog nog niet overal voldoende toegepast. Het profiel van een goede groepsleider in een gesloten instelling (paragraaf 4.2.1) vermeldt dat deze functie hoge eisen stelt aan de vakbekwaamheid. Niet alleen wat betreft vakinhoudelijke competenties, zoals kennis van groepsdynamica en psychopathologie, maar ook interpersoonlijke en reflexieve competenties. De professional is zijn eigen instrument. De opleidingseisen worden hoger (hbo voor gesloten instellingen), maar ook (levens)ervaring is belangrijk.

Het herkennen en juist interpreteren van signalen van mogelijk seksueel misbruik en seksueel grensoverschrijdend gedrag is een moeilijk proces, gezien de ambiguïteit van de signalen, de gevoelens die het onderwerp bij de medewerker oproept en de dilemma's die het creëert. De interne dialoog binnen teams en regelmatige reflectie op het eigen handelen in bijvoorbeeld casusoverleg beoogt dit te ondersteunen (Morrison, 1997; Ruch, 2007). Casusoverleggen bieden de mogelijkheid voor onderlinge dialoog omtrent de meest responsieve omgang met elke individuele jeugdige. Ruch (2007) wijst op het belang van zo'n casusoverleg voor de professionele ontwikkeling van deelnemende professionals door het bevorderen van reflectie op het handelen. Reflectie is meer dan een intellectuele exercitie, het is ook een emotioneel en interactief proces (Ruch, 2007; Parton, 2008). Goede reflectie binnen teams vergt naast onderling vertrouwen en een open, lerende houding van professionals, ook dat managers open zijn en goed begrijpen in welke context professionals hun werk doen (Ruch, 2005). Niet alleen de professionals, ook de managers moeten leren omgaan met hun twijfels, zorgen en angsten en deze in een reflexieve dialoog veilig kunnen bespreken (Jones en Gallop, 2003; Ruch, 2011).

Sturing op basis van *regels* toont zich binnen de instellingen doordat bevoegdheden en verantwoordelijkheden hiërarchisch in de lijn zijn belegd. In de meeste locaties is zowel op het niveau van het team als het locatiemanagement sprake van duaal leiderschap van een algemeen leider en een gedragswetenschapper. Deze sturing op basis van regels is vastgelegd in protocollen en procedures binnen het HKZ-systeem, dat alle onderzochte locaties hanteren en ook breder in de sector wordt gehanteerd. Wat van professionals vanuit het kindperspectief wordt verwacht is niet tot in detail via regels voor te schrijven en te controleren.

Het protocol over hoe te handelen bij een melding van seksueel misbruik kent strakke en duidelijke regels met rechten en plichten voor betrokkenen. Sturing via regels lijkt hier de overhand te hebben boven sturen op vakbekwaamheid. De verantwoordelijkheid en bevoegdheid voor zulke onderzoeken ligt bij het bestuur van de instelling. Niet alle instellingen hebben alle protocollen vastgesteld en geïmplementeerd rondom het omgaan met seksualiteit en melden van seksueel misbruik en seksueel grensoverschrijdend gedrag. De inspectie houdt dit in de gaten naar aanleiding van eerdere inspectieonderzoeken.

*Prestatieprikkel*s, in de vorm van financiële bonussen of afspraken die onderdeel zijn van prestatiecontracten tussen instelling en opdrachtgever, spelen voor de professionals geen of nauwelijks een rol binnen residentiële instellingen.

### **Aansturing van overige medewerkers**

Naast de aansturing in de hiërarchische lijn die hierboven is beschreven, hebben de overige medewerkers binnen de instelling vooral een taak in de bescherming van het kind in proces 2, het signaleren van seksueel misbruik. Als zij iets signaleren en vervolgens melden, kan het zijn dat zij in proces 3 als melder een rol hebben. In proces 1 hebben zij geen directe rol in de bescherming van het kind.

### **Combinatie sturingsvormen**

Uit dit onderzoek, maar ook uit internationaal onderzoek (Munro, 2010; Ruch, 2011), wordt vooral duidelijk dat er een grote uitdaging ligt in het aansturen van professionals



in jeugdzorginstellingen. Die ligt in enerzijds het creatief samenbrengen van de responsiviteit en professionele reflectie (die centraal staan in het sturen op vakbekwaamheid en dialoog), en anderzijds in het benutten van de positieve aspecten van regelgerichte sturing. Kern van deze uitdaging is de discretionaire ruimte (Lipsky, 1980) die professionals hebben om responsief te werken en de beschermingsmechanismen in de praktijk te realiseren.

Als medewerkers grote discretionaire ruimte hebben speelt het vertrouwen dat leidinggevend in hen hebben een grote rol. Medewerkers zijn te vertrouwen als zij hun taken en verantwoordelijkheden kunnen en willen uitvoeren (Nootboom, 2002; Six & Sorge, 2008). Het *kunnen* wordt geadresseerd door zorg te dragen voor de benodigde competenties. Deze competenties zijn niet alleen vakinhoudelijk maar ook competenties voor de professionele dialoog en reflexiviteit. Het *willen* wordt geborgd door de intrinsieke motivatie te versterken, of in ieder geval niet te verdrijven (Frey, 1997). De wijze waarop de regels en formele controle wordt vormgegeven is van invloed op de mate waarin formele controle en regels de intrinsieke motivatie versterken of verdrijven (Weibel, 2007; Weibel & Six, 2012). Hoe sterker medewerkers de gedragsregels en protocollen onderschrijven en de onderliggende waarden en normen internaliseren, des te sterker zullen zij intrinsiek gemotiveerd zijn om er naar te handelen. Zodra die gedragsregels en protocollen door de professionals worden ervaren als niet van ons, maar opgelegd door het bestuur, zal sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog slecht van de grond komen, omdat de intrinsieke motivatie van professionals onder druk wordt gezet.

Gezien het brede draagvlak dat wij vonden voor het hierboven beschreven beschermingsarrangement, zou je wellicht mogen stellen dat zolang sturing via regels of prestatieprikkels de beschermingsmechanismen faciliteren en ondersteunen, de intrinsieke motivatie van professionals wordt versterkt. Als professionals ervaren dat de leiding vertrouwen in ze heeft, wordt hun intrinsieke motivatie ook versterkt. Een afrekencultuur, bijvoorbeeld, is een teken van wantrouwen en verdrijft de intrinsieke motivatie. Het leidt ook tot grotere bezorgdheid die leren en reflectie belemmert (Morrison, 1997).

Onderzoeken naar incidenten waarin te sterk causaal geredeneerd wordt met een focus op het naleven van de regels, zal de intrinsieke motivatie verdrijven en waarschijnlijk leiden tot risicomijdend gedrag waarin de kwetsbaarheid en reflexiviteit die voor de bescherming van het kind nodig is, ontbreekt. Onderzoeken met aandacht voor de context waarin de betrokken professionals zich bevonden toen zij hun professionele oordeel vanuit het kindperspectief moesten vellen, zullen de intrinsieke motivatie versterken. Een contextuele analyse gericht op het oplossen van de problemen die het kind ervaart, biedt niet alleen de beste bescherming voor het kind, maar ook de grootste kans dat professionals en instellingen leren van het incident dat onderzocht is (de Bruin, 2010).

Als de intrinsieke motivatie wordt verdreven, is het eerste dat risico loopt de open cultuur binnen de teams en het bespreken van vage ‘niet-pluis’ gevoelens. Ook de kwaliteit van rapportages en registraties kan onder druk komen door ritualistisch gedrag (Braithwaite et al., 2007). In de praktijk lijkt het dat vooral de implementatie van nieuwe protocollen en werkmethodieken niet altijd goed gaat: *‘Beleid moet er niet alleen zijn, het moet ook geïmplementeerd worden en dan is er vaak veel ruis. Zo ontbreekt vaak de borging doordat er bijvoorbeeld geen opfriscursussen worden*

*gegeven.*' (focusgroep uitvoerende medewerkers) Medewerkers ervaren de rapportage- en registratieplichten dan meer als last en eisen vanuit het management dat ze weghoudt van hun echte taak, dan als nodig en nuttig voor het primaire proces (cf White et al., 2009). Dit zet de intrinsieke motivatie onder druk.

Door de hele lijn heen dienen leidinggevendenden oog te hebben voor de wijze waarop zij de sturing via regels combineren met de sturing via vakbekwaamheid en dialoog. Naarmate de leidinggevende verder afstaat van de groepen en het primaire proces, hoe verleidelijker het kan zijn om meer te willen protocolleren en regelen.

#### **4.6.3 Governance tussen de betrokken organisaties**

De belangrijkste externe relaties waarmee de residentiële instelling binnen het beschermingsarrangement te maken heeft zijn Bureau Jeugdzorg (BJZ), ouders, school, huisarts en inspectie. Alle overige actoren van buiten de instelling, zoals cliëntvertrouwenspersonen, familie of vrienden, spelen alleen een rol van belang in proces 2 bij de signalering van seksueel misbruik.

##### **Relatie gezinsvoogd en mentor**

Formeel is de relatie tussen BJZ en de instelling een contractrelatie met BJZ als opdrachtgever en de instelling als opdrachtnemer. Bij een strikte interpretatie zouden de contacten tussen gezinsvoogd en mentor dan vooral beperkt blijven tot bespreking van de voortgang van de contractuitvoering. Oftewel hulpverleningsplanbesprekingen en eventueel tussentijds contact als gebeurtenissen tot aanpassingen van het hulpverleningsplan leiden. Vanuit het kindperspectief is een netwerkrelatie waarin partijen, inclusief het kind en ouders, in goed onderling overleg en dialoog afspraken maken en afstemmen meer gewenst. Dan is er meer ruimte om ook binnen deze relatie in alle openheid dilemma's te bespreken over wat het beste is om het kind te beschermen. In de praktijk komen beide vormen, en tussenvormen, voor, zoals beschreven in paragraaf 4.3.1.

De frequentie van het contact tussen gezinsvoogd en mentor, en tussen gezinsvoogd en kind, zou bepaald moeten worden door de behoeften en omstandigheden van het kind. Het beeld van de huidige praktijk is dat gebrek aan capaciteit nog weleens tot lagere frequenties leidt. Dit belemmert het werken volgens het gewenste beschermingsarrangement.

##### **Relatie met overige professionals en niet formele actoren**

Alle overige professionals buiten de instellingen, en familie en vrienden, spelen alleen een rol in proces 2 (signaleren). Zij kunnen helpen bij het signaleren van seksueel misbruik.

In alle typen instellingen heeft het bestuur van de instelling de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om meldingen te onderzoeken. Dit betekent dat signalen uiteindelijk daar terecht moeten komen. Formeel zijn er veel verschillende routes mogelijk (zie Figuur 4.3). Dit zijn er zoveel dat de figuur onoverzichtelijk is. Op zich is het goed dat signalen via vele routes van het kind bij het bestuur van de instelling terecht kunnen komen. Want vele vage signalen kunnen samen tot actie leiden. Het risico is echter wel dat bij elke schakel het signaal kan stranden, zeker als het nog vaag

en ambigu is. Of de routes ertoe leiden dat het signaal van kind naar bestuur gaat, hangt van verschillende aspecten af, waaronder de feitelijke toedracht, de wensen van het kind en de motivatie van elke actor om het signaal actief door te geven.

### **Relatie inspectie en instelling**

De relatie tussen inspectie(s) en instelling draait om de verticale verantwoording die de instelling aflegt aan de inspectie. Bij de oprichting van IJZ was het idee dat zij toezicht op toezicht zou houden: instellingen zouden allemaal hun eigen kwaliteitscyclus hebben en IJZ zou daar toezicht op houden. *‘Maar toen wij werden opgericht was dat helemaal niet aan de orde en zelfs nu kan je je afvragen hoe ver ze daar allemaal mee zijn. Sommige zijn verder dan anderen.( ...) Zo dicht als wij op de instelling zitten was oorspronkelijk niet het idee en daar zijn de fte’s (26,5 fte inspecteurs in 2010) niet helemaal op berekend. Maar wij doen wat we kunnen.’ (IJZ)*

Het externe toezicht door de (gezamenlijke) inspectie(s) heeft voor elk thema per type instelling duidelijke toetsingskaders opgesteld waar aandacht is voor de veiligheid van jeugdigen en de omgang met seksualiteit. De opzet van de normen sluit aan bij de systematiek van het kwaliteitszorgsysteem HKZ. Afhankelijk van het type inspectieonderzoek wordt vooral gekeken naar beleid, protocollen en het formele systeem; of wordt ook intensief onderzoek gedaan op de werkvloer via gesprekken met jeugdigen en medewerkers en via observaties. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit wordt duidelijk bij de instellingen zelf gelegd. Dat is ook goed zichtbaar bij het calamiteitentoezicht, waar de nadruk niet alleen ligt op adequate acties richting slachtoffer en dader(s), maar ook op het leren van de calamiteit of het incident via de PDCA-cyclus.

In de notitie Vertrouwen in verantwoording (2008) van de Werkgroep Publieke Verantwoording van het ministerie BZK wordt gesteld dat extern toezicht zich terug zal trekken als binnen instellingen het intern toezicht goed op orde is. Inspecties gaan steeds vaker in hun toezicht rekening houden met de kwaliteit van het interne toezicht en de interne managementsystemen. Deze aspecten spelen ook binnen IJZ een rol in de risicoanalyse en de aanbevelingen. Zo benadrukt IJZ het belang van interne managementsystemen om risico’s te borgen en het leervermogen van de organisatie te vergroten. In bijvoorbeeld de nieuwe procedure voor het melden van calamiteiten geldt dat kleinere incidenten niet direct aan IJZ gemeld hoeven te worden. Zij moeten wel intern geregistreerd en geanalyseerd worden.

IJZ houdt geen systeemtoezicht in de enge zin van het woord. Dat houdt in, ‘al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren’ (Helderman & Honingh, 2009, p. 7). Zij kijkt ook nog steeds naar outputs en outcomes.

Uit de gesprekken met de interne toezichthouders (Raad van Toezicht) blijkt dat in de ene instelling bewust gekozen wordt om zelf ook regelmatig op locatiebezoek te gaan en deel te nemen in commissies met medewerkers, terwijl in de andere instelling het beleid is om dat niet te doen; alle informatie komt in deze laatste benadering via de Raad van Bestuur naar de Raad van Toezicht. Wel kunnen zij de openbare inspectierapporten van IJZ altijd lezen.

Er is dus geen eenduidige visie binnen de sector op wat de goede praktijk is qua taakopvatting van de Raad van Toezicht. Dit geldt breder voor interne toezichthouders

binnen de (semi)publieke sector. Het is denkbaar om als norm te stellen dat tenminste één toezichthouder met enige regelmaat zelf op de werkvloer gaat kijken of alles verloopt zoals afgesproken met het bestuur. Welke partij is het beste gepositioneerd om die rol te vervullen? Goed toezicht houden op de bescherming van het kind vergt expertise en ervaring en het is de vraag in hoeverre van elke Raad van Toezicht mag worden verwacht dat zij deze expertise en ervaring in voldoende mate in huis hebben, naast de financiële, juridische en bestuurlijke ervaring die ook nodig is. Als dit wel haalbaar is, is het meest voor de hand liggend dat de Raad van Toezicht zelf regelmatig op de werkvloer gaat kijken. Dan kan de inspectie zich richten op die instellingen met zwak intern toezicht en meer op afstand blijven bij die instellingen met een kwalitatief hoogwaardig intern toezicht. Calamiteitentoezicht zal verder gewoon blijven bestaan. Als dit niet haalbaar is, en op de korte termijn lijkt dat het geval, blijft extern toezicht nodig en lijkt een landelijke bundeling van toezicht op de jeugdzorg in IJZ het beste model. Of de huidige capaciteit van de inspectie voldoende is voor deze taak is een vraag die buiten dit onderzoek valt. Instellingen die hun interne risicobeheersing op orde hebben, volgens het beschermingsarrangement werken van paragraaf 4.6.1 en een open cultuur tonen, hebben minder extern toezicht nodig dan instellingen die (nog) onvoldoende zo werken. De inspectie werkt risicogericht en zet de beschikbare capaciteit daar in waar de hoogste risico's worden verwacht.

In de voorgestelde stelselwijziging van de jeugdzorg is nog niet vastgelegd hoe het toezicht geregeld gaat worden. Met het decentraliseren van de verantwoordelijkheid en financieringsstromen naar de gemeenten, kan ook de toezichtrelatie mee gedecentraliseerd worden. Sommige gemeenten lijken daar voorstander van te zijn. Gezien het belang van de vakbekwaamheid en ervaring van de toezichthouder lijkt dit niet wenselijk. De beperkte inspectiecapaciteit kan het beste landelijke gebundeld blijven om de gewenste kwaliteit te kunnen leveren.

## 5. De praktijk van de pleegzorg

Pleegzorg wordt aangeboden naast andere vormen van jeugdhulpverlening zoals ambulante hulp en 24-uurs zorg door Jeugd & Opvoedhulp organisaties. Pleegzorg is een bijzondere vorm van zorg: het is zorg door een derde die niet speciaal hiertoe is opgeleid, maar functioneert als ouder. Het kind heeft daarom twee paar ouders: de pleegouders en biologische ouders. En ook nog een gezinsvoogd in geval van ondertoezichtstelling. Daarnaast is er nog een kring met hulpverleners, van pleegzorgmedewerker tot andere vormen van ondersteuning. Pleegzorg komt het meest overeen met een gewoon gezin, en dat is ook wat kinderen het liefste willen: wonen in een gewoon gezin (Hermanns & Horn, 1999). In dit hoofdstuk gaan we in op de bescherming van het kind binnen de pleegzorg: hoe kan seksueel misbruik worden voorkomen en de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen worden gewaarborgd?

We staan stil bij de praktijk van de pleegzorg in zoverre dit afwijkt van wat er in residentiële instellingen plaatsvindt. Dit betekent bijvoorbeeld dat we hier niet ingaan op hoe het interne toezicht binnen pleegzorginstellingen is geregeld, want pleegzorg is altijd onderdeel van grotere jeugdzorginstellingen met residentiële en ambulante zorg. Ook behandelen we niet de rol in zijn algemeenheid van de Inspectie. De opbouw van het hoofdstuk is vergelijkbaar met hoofdstuk 4. Ook hier gaan we per proces – voorzorg, signalering, melden en maatregelen, en extern toezicht en beroep – in op de aanpak van seksueel misbruik. Voorafgaand schetsen we de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de relevante actoren.

De beschrijving van de praktijk is gebaseerd op documenten en interviews met 23 personen. We hebben gesproken met elf personen van twee locaties (Spirit en Jarabee, waarvan de laatste sinds kort pleegzorg binnen haar zorgvoorziening heeft): vier pleegzorgmedewerkers, twee locatiemanagers, twee beleidsmedewerkers kindermishandeling, een beleidsmedewerker pleegzorg, een bestuurder en een lid van de Raad van Toezicht. Daarnaast is gesproken met zes voogden, en zes cliëntvertrouwenspersonen en leden van klachtencommissies. Ook is gesproken met de Inspectie Jeugdzorg.

### 5.1. Algemeen

Er zijn in Nederland 29 (regionale) jeugdzorginstellingen die pleegzorg aanbieden. In 2010 hebben 24.150 kinderen voor kortere of langere tijd gebruik gemaakt van pleegzorg. In de afgelopen tien jaar is het aantal kinderen dat gebruik maakt van pleegzorg verdubbeld. De forse groei die een aantal jaren terug is ingezet, is gestabiliseerd (Factsheet pleegzorg 2010, Pleegzorg Nederland).

Binnen pleegzorg is een onderscheid te maken tussen vrijwillige pleegzorg en justitiële pleegzorg. Bij pleegzorg in een vrijwillig kader wordt pleegzorg aangevraagd door en in samenwerking met de ouders. Bij pleegzorg in een gedwongen kader is er sprake van een ondertoezichtstelling of voogdijregeling en vraagt de instelling voor

gezinsvoogdij (Bureau Jeugdzorg) de pleegzorgplaatsing aan. In dat geval is er ook een machtiging uithuisplaatsing van de kinderrechter nodig.

Doorgaans worden pleegouders in eerste instantie in het sociale netwerk van het pleegkind en de ouders gezocht (bijvoorbeeld familie of bekenden). Deze vorm wordt 'netwerkpleegzorg' genoemd. Als netwerkpleegzorg geen optie is, wordt er gezocht naar geregistreerde pleegouders. Deze vorm wordt 'bestandspleegzorg' genoemd. Binnen pleegzorg zijn er verschillende pleegzorgvarianten: crisisleegzorg, kortdurende pleegzorg en langdurende pleegzorg. Ook is er nog weekend- en vakantiepleegzorg.

### **5.1.1. Doelstelling**

Pleegzorg is een vorm van zorg waarin pleegouders het pleegkind verblijf, verzorging en vervanging van de oorspronkelijke opvoedingssituatie bieden, in combinatie met professionele begeleiding door een hulpverleningsinstelling van het pleegkind, de pleegouders en de ouders (Strijker, 2009). Pleegzorg betreft zorg voor jeugdigen tussen nul en achttien jaar met uiteenlopende problemen, voor wie plaatsing verschillende doelen dient. Pleegouders kunnen de plaatsing op vrijwillige basis laten voortduren, maar dan krijgen zij geen vergoeding of ondersteuning van de instelling meer (De Baat & Bartelink, 2011).

Een belangrijk onderscheid is het verschil in intentie: tijdelijke plaatsing of langdurige plaatsing. In geval van een tijdelijke plaatsing spreekt men van de hulpverleningsvariant waar de pleegzorg een module is in een zorgprogramma. De plaatsing is gericht op terugkeer naar huis, de ouders houden een belangrijke rol in de opvoeding en er is intensieve hulp voor het gezin. Daarnaast is er de opvoedingsvariant, waar het kind langdurig in een pleeggezin woont. Het kind en hulp aan het pleeggezin staan hier meer centraal. Er blijft contact met de ouders dat kan variëren van zeer minimaal tot een vorm van gedeeld ouderschap. De plaatsing is meer toekomstgericht en niet aan een tijdsduur gebonden. Bij de opvoedingsvariant is het doel niet langer de oorspronkelijke gezinssituatie te herstellen, maar het kind een stabiele opvoedingssituatie te bieden (Van den Bergh & Weterings, 2010, p. 6; Deltamethode, 2008, p. 67; Baat & Bartelink, 2011, p. 17). Juist deze situatie kan (grote) spanningen met zich meebrengen rond de complexe belangentegenstelling tussen het belang van de biologische ouders op terugplaatsing vanuit hun recht op verzorging en gezinsleven, en het ontwikkelingsbelang van het kind. Dat laatste houdt onder meer in een stabiele situatie waarin de primaire verzorger (pleegouders) 'duurzaam sensitief is en responsief ingaat op de signalen van het kind om liefde en leiding' (Van den Berg, Weterings & Schoenmaker, 2010, p. 52). Tot slot is er therapeutische pleegzorg voor kinderen met onder meer een ernstig verstoord emotionele ontwikkeling. Daarbij worden de pleegouders intensief begeleid zodat ze de juiste pleegzorg kunnen bieden, en ook het kind wordt begeleid vanuit een hulpverleningsinstelling.

### **5.1.2. Instellingsbeleid en kwaliteitszorgsysteem**

Op grond van de bestudeerde documenten lijken de twee onderzochte locaties de landelijke kaders grotendeels in instellingsbeleid te hebben vertaald. De wijze waarop dit is gebeurd, is net als bij de residentiële instellingen, via het HKZ-systeem. Pleegzorgaanbieders hadden grote moeite met het Certificatieschema jeugdzorg 2005,

omdat pleegouders niet in het schema pasten. Zij konden alleen als onderdeel van de ondersteunende dienst 'inkoop' worden meegenomen (als 'diensten door derden' in rubriek 8). Dit deed geen recht aan de centrale rol in het primaire proces die pleegouders vervullen. In het schema 2010 is in het primaire uitvoeringsproces (rubriek 2) de samenwerking met de pleegouders expliciet opgenomen en is de positie van de pleegouderraad beter geregeld (hkz.nl).

Jarabee pleegzorg kon niet worden meegenomen in de hercertificatie van eind 2010, omdat de organisatie pas per 1 januari 2011 pleegzorg biedt, maar dit zal wel bij de eerstvolgende hercertificatie plaatsvinden (locatiemanager Jarabee). Stichting Spirit is HKZ gecertificeerd.

### **5.1.3. Toedeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden**

Waar in de residentiële instellingen de groepsleiders verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse verzorging en opvoeding van de jeugdigen, ligt die verantwoordelijkheid bij pleegzorg bij de pleegouders (zie paragraaf 3.2.1 voor de verantwoordelijkheden van pleegouders). Het kind heeft in feite te maken met drie partijen die gezag over hem of haar hebben: de pleegouders hebben gezag op grond van de dagelijkse zorg en opvoeding, de ouders hebben gezag als het gaat om belangrijke beslissingen als schoolkeuze of medische behandelingen en de gezinsvoogd bepaalt of en hoe vaak er contact is met de ouders, of het kind in het pleeggezin mag blijven of naar een instelling moet, of weer terug naar de ouders (Weterings & Van den Bergh, 2010, p. 86).

Daarnaast is er dan nog de pleegzorgmedewerker, die geen dagelijks contact met het kind heeft, zoals de groepsleider in residentiële instellingen. De pleegzorgmedewerker kan adviezen aan de pleegouders geven en als pleegouders niet goed functioneren, kunnen zij uit het bestand worden verwijderd. De positie en rol van de pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd liggen bij pleegzorg dicht bij elkaar dan tussen groepsleiders en gezinsvoogden. Pleegzorg en Bureau Jeugdzorg kunnen een andere invulling aan het belang van het kind geven waardoor er in de praktijk wrijvingen kunnen ontstaan (Weterings & Van den Bergh, 2010). Grofweg coördineert de gezinsvoogden de hulp, terwijl de pleegzorgmedewerker de pleegouders ondersteunt in de opvoeding van het kind. Er is geen hiërarchie tussen de gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker. De verschillende rollen en bijbehorende taken en verantwoordelijkheden zijn in de praktijk niet altijd duidelijk te onderscheiden of leveren problemen op om tot één lijn te komen voor wat betreft de hulpverlening (zie ook Van den Bergh & Weterings, 2010).

De pleegzorgmedewerker heeft twee belangrijke taken, te weten zorg dragen voor de concrete plaatsing in een pleeggezin en het bieden van hulpverlening aan de pleegouders, pleegkinderen en ouders. De pleegzorgmedewerker is ook aanspreekpunt voor professionals die een relatie met het pleegkind hebben. Een pleegzorgmedewerkster over haar taken: *'Je begeleidt de pleeggezinnen. Je bent aanspreekpunt voor pleegouders voor heel veel punten, praktische punten en inhoudelijke punten, zoals hoe pleegouders communiceren met de ouders van het pleegkind, ondersteuning in de opvoeding, noem maar op. En je bent diegene die samen met ouders gaat werken aan het feit dat het goed moet gaan met hun kind, de bezoeksregeling die ze met hun kind hebben, eventueel verwerking, acceptatie. Je*

*onderhoudt contact met school, consultatiebureau, kinderdagverblijf. Je spreekt en ziet de kinderen ook zelf, ook apart van de pleegouders.'*

Zoals in paragraaf 3.2.1 aangegeven, is de gezinsvoogd gedurende de gehele ondertoezichtstelling (mede)verantwoordelijk voor het creëren van een opvoedomgeving waarin de veiligheid en de ontwikkeling van het kind maximaal geborgd zijn. Ook de gezinsvoogd houdt contact met het kind, de ouders, de pleegouders en de pleegzorgmedewerker. De intensiteit van het contact met het kind varieert. Het is onder andere afhankelijk van de behoefte van het kind, aldus de gesproken gezinsvoogden. Een gezinsvoogd geeft aan dat de pleegouders een groot deel van de dagelijkse opvoeding oppakken en het kind er vaak voor langere periode blijft. Bovendien heeft de pleegzorgmedewerker een intensiever contact. Tegelijkertijd ervaren de gezinsvoogden een grotere rol in het signaleren van onveiligheid in pleeggezinnen dan in instellingen. *'Als het residentieel wordt, komen signalen van onveiligheid vanuit de instelling'* (gezinsvoogd). Om onveiligheid in pleeggezinnen te kunnen signaleren is samenwerking tussen gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker noodzakelijk.

Uit de gesprekken komt een gevarieerd beeld naar voren over de samenwerking. Naast overleg, in elk geval rond de rapportage (de pleegzorgmedewerkers doen dat twee keer per jaar, gezinsvoogden jaarlijks voor de rechtbank) gaan pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd soms samen op huisbezoek. Ook is er telefonisch contact en via de e-mail. Uit de gesprekken blijkt dat de afstemming en samenwerking meestal goed is, en dat er op maat afspraken worden gemaakt – mede op grond van de omstandigheden en behoefte van het kind. Een pleegzorgmedewerkster: *'Ik denk dat het niet altijd de vraag is wie het moet doen, maar meer 'hier ligt iets, wie kan dat het beste oppakken', wie is voor het kind het meest vertrouwd of wat willen de ouders en/of het kind'*. Maar het komt ook voor dat informatie niet wordt doorgegeven, bijvoorbeeld in het geval van een ex-pleegkind dat onder voogdij stond en aangifte had gedaan van seksueel misbruik door de pleegvader. De pleegzorgmedewerker heeft dat niet gemeld aan Bureau Jeugdzorg. De reden die de gezinsvoogd daarvoor geeft is dat de pleegzorgmedewerkster al tien jaar in dit gezin kwam. *'Ik vond dit een "ingezogen" hulpverlener en die hield de pleegouders ook de hand boven het hoofd.'* Ook de politie heeft de gezinsvoogd niet ingelicht. *'Dit is een heel goed voorbeeld van hoe mis het kan gaan.'*

Uit de gesprekken met gezinsvoogden en pleegzorgmedewerkers komt ook naar voren dat er niet altijd overeenstemming is over de aanpak van (vermoedens van) seksueel misbruik tussen de instellingen. Overigens kwam na een onderzoek naar de wijze waarop Bureau Jeugdzorg en/of Spirit omgaan met dit soort zaken naar voren, dat er weliswaar over en weer wordt gemopperd over niet adequaat handelen, maar dat na onderzoek bleek dat er wel goed was gehandeld maar het aan goede communicatie ontbrak. De bestuurder van Spirit: *'De les die we daaruit leerden was dat je vertrouwen moet hebben in elkaar en met elkaar het besluit moet nemen of je wel of niet moet stoppen met deze pleegouders.'*

#### **5.1.4. Intern toezicht**

De wijze waarop het interne toezicht voor de onderzochte pleegzorglocaties binnen de instellingen is vormgegeven is hetzelfde als binnen de residentiële locaties die zijn onderzocht (zie paragraaf 4.1.4).



### **5.1.5 Cliëntvertrouwenspersonen en klachtencommissie**

Kinderen in de pleegzorg (en hun ouders) kunnen een beroep doen op cliëntvertrouwenspersonen. Daarnaast kunnen zij klachten indienen over de gedragingen van werknemers van de pleegzorginstelling.

#### **Cliëntvertrouwenspersonen binnen pleegzorg**

Jeugdigen die in een pleeggezin verblijven kunnen formeel een beroep doen op een cliëntvertrouwenspersoon, zoals de kinderen in de residentiële jeugdzorg. In de praktijk doen pleegkinderen echter nauwelijks of geen beroep op een cliëntvertrouwenspersoon. Cliëntvertrouwenspersonen ervaren dat jeugdigen binnen een pleeggezin moeilijk bereikbaar zijn. Uit de gesprekken met cliëntvertrouwenspersonen komt naar voren dat het belangrijk is om een vertrouwensrelatie met de jeugdigen op te bouwen door aanwezig te zijn in de groep en door één op één contact met de jeugdigen. Binnen pleegzorg gebeurt dat niet en dat is vanuit praktisch oogpunt ook niet haalbaar. *‘Bij de instellingen gaat Zorgbelang op bezoek, maar bij pleegouders bel je niet zomaar aan.’* (cliëntvertrouwenspersoon) Door AKJ en Zorgbelang wordt wel ingezet op meer contact met pleegkinderen. Via pleegzorgmedewerkers of pleegouderbijeenkomsten wordt de functie van cliëntvertrouwenspersoon onder de aandacht gebracht van pleeggezinnen.

In het wetsvoorstel versterking rechtspositie van pleegouders krijgen pleegouders ook het recht op een cliëntvertrouwenspersoon (TK 32 529).

#### **Klachtencommissie**

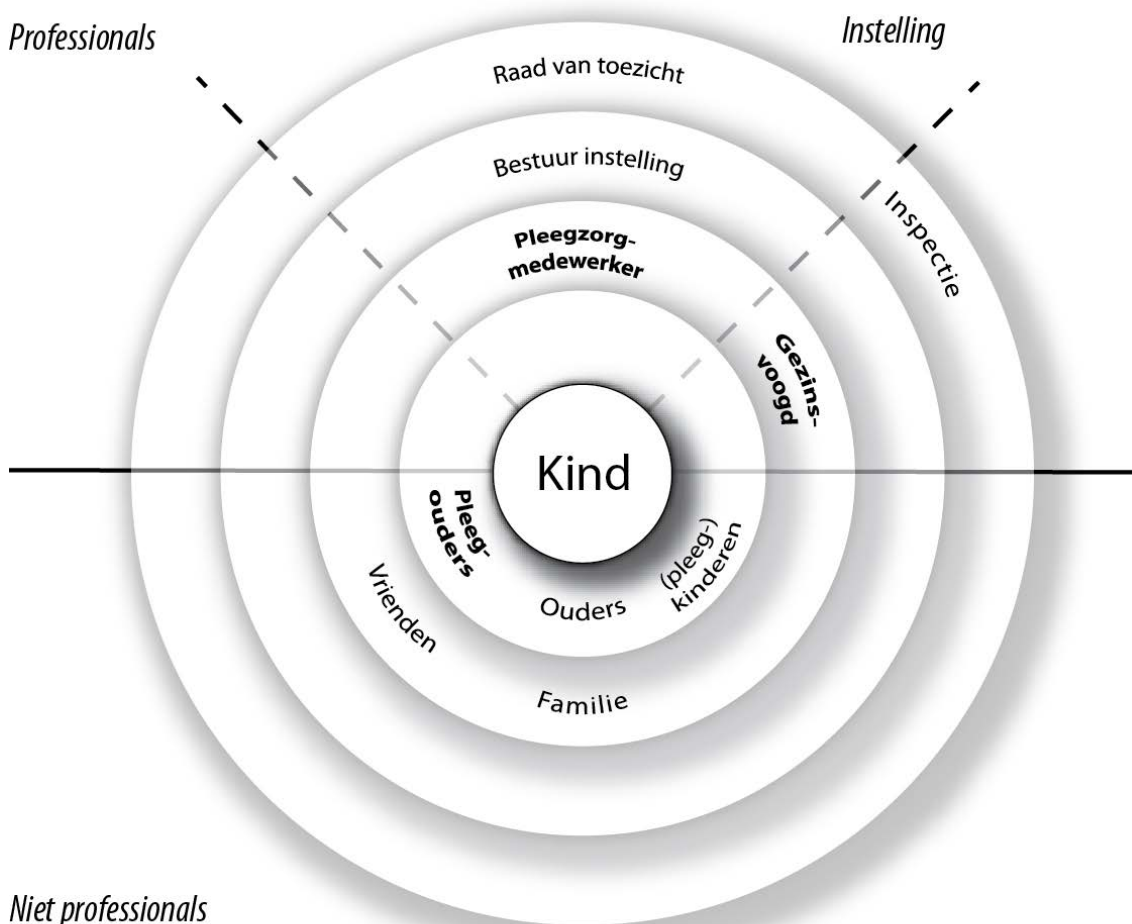
Het klachtrecht van jeugdigen die in een pleeggezin verblijven is geregeld in de Wet op de jeugdzorg (zie paragraaf 3.2.4). Jeugdigen kunnen een klacht indienen ten aanzien van gedragingen van werknemers van de pleegzorginstelling. Een klachtencommissie heeft geen jurisdictie ten aanzien van gedragingen van pleegouders jegens een pleegkind. Jeugdigen binnen pleegzorg maken in de praktijk nauwelijks gebruik van hun formele klachtrecht (zie ook paragraaf 4.2.4). In de praktijk wordt de klachtenregeling ook aangeboden aan pleegouders, maar dit is nog niet wettelijk verankerd.

## **5.2. Voorzorg**

Voorzorg richt zich op maatregelen die bijdragen aan het voorkomen van seksueel misbruik in de pleeggezinnen. In hoofdstuk 4 zijn we uitgebreid ingegaan op voorzorgmaatregelen die gelden voor de residentiële jeugdzorg, en welke beschermingsmechanismen vanuit het kindperspectief van belang zijn. Hier staan we stil bij specifieke maatregelen die gelden voor de pleegzorg en wat dit betekent voor de beschermingsmechanismen vanuit het kindperspectief.

In figuur 5.1 is het concentrische model weergegeven. De buitenste kringen zijn hetzelfde als bij residentiële zorg. Het verschil zit in de binnenste kringen. De pleegouder staat centraal als dagelijks verzorger van het kind. De voorzorgmaatregelen betreffen in eerste instantie het pleeggezin en de competenties van pleegouders. Daarnaast gaat het ook om maatregelen die betrekking hebben op de pleegzorgmedewerkers en de contacten tussen medewerker, pleegouders en pleegkind.

Figuur 5.1 Concentrisch model voor verzorgproces in pleegzorg



### 5.2.1 Voorzorgmaatregelen gericht op het pleeggezin

De voorzorgsmaatregelen betreffen allereerst de uitgebreide screening voor pleeggezinnen. Daarnaast is er aandacht voor gedragsregels, scholing en (her)plaatsing van kinderen.

#### Screening

Zowel bestandspleeggezinnen als netwerkpleeggezinnen worden gescreend, waarbij de bestandspleeggezinnen vooraf een (langdurige) screening doorlopen voor ze officieel worden geregistreerd als pleeggezin. Het onderzoek naar de geschiktheid van bestandspleegouders komt voor beide pleegzorgvoorzieningen overeen en vindt ook landelijk in grote lijnen op dezelfde manier plaats conform het Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders (2011). De uitvoering vindt regionaal plaats.

Screening is zicht krijgen op de geschiktheid van het pleeggezin en dit draait in wezen om veiligheid, aldus een pleegzorgmedewerker. *‘In z’n geheel gaat het eigenlijk over veiligheid, want je bent aan het kijken of je een geschikt pleeggezin vindt. Je kijkt bijvoorbeeld naar de geschiedenis van de pleegouders: hoe is hun opvoeding geweest,*

*hebben zich vervelende dingen afgespeeld, waaronder seksueel misbruik of andere trauma's. Hoe zijn ze daarmee omgegaan? Hoe zou het voor hun zijn als hun pleegkind ook zoiets heeft ervaren? Maar ook opvoedingsstijlen: wat voor een opvoeder ben je, hoe communiceer je met het kind, ben je iemand van straf? Maar ook over seksualiteit: wie van de pleegouders zou het woord nemen als seksualiteit aan de orde is? Het is één en al veiligheidsonderzoek.'*

De screening van de *bestandspleeggezinnen* kent verschillende stappen en de procedure kost enkele maanden tot een half jaar of langer. Het start met het bijwonen van een informatiebijeenkomst. Een verklaring van geen bezwaar van de Raad voor de Kinderbescherming is voorwaarde voor het vervolg.<sup>33</sup> Na een intakegesprek vindt een scholingsprogramma STAP plaats. Dan zijn er huisbezoeken en onderzoeksgesprekken. Tijdens de intake door twee medewerkers wordt getoetst aan criteria voor pleegouderschap, staat de motivatie centraal en is er extra aandacht voor veiligheid in de breedste zin van het woord. Vervolgens moet de STAP training (Samenwerking Training Aspirant Pleegouders) worden gevolgd. Dit is een selectiemiddel (zie hierna onder 'scholing'). Na afloop van de training vinden intensieve onderzoeksgesprekken plaats met de aspirant pleegouders. Wanneer aspirant pleegouders zelf kinderen hebben worden referenties opgevraagd bij de school van de eigen kinderen. Aspirant pleegouders worden tweemaal thuis bezocht door een medewerker van het Servicepunt Pleegzorg. Bij een 'niet-pluis gevoel' bespreekt de onderzoeker de observaties met het team onder leiding van de gedragsdeskundige. Daar wordt besloten of het traject met de aspirant pleegouders al of niet wordt voortgezet. Ook kan het voorkomen dat twee medewerkers op huisbezoek gaan om vanuit verschillende invalshoeken het onderzoek te vervolgen. Op basis van alle resultaten (training, huisbezoeken, referenties en vragenlijst en veiligheidschecklist) wordt een rapportage opgemaakt. Op grond van alle informatie wordt een besluit genomen over het al of niet accepteren van de aspirant pleegouders.

Bij *netwerkpleegzorg* woont de jeugdige vaak al in het pleeggezin voordat er een screening heeft plaatsgevonden. Bureau Jeugdzorg heeft met het stellen van de indicatie als eerste de verantwoordelijkheid op zich genomen voor de netwerkplaatsing en een medewerker van Bureau Jeugdzorg legt een huisbezoek af en vult het LIRIK<sup>34</sup>-formulier in. Vervolgens wordt de indicatie samen met de LIRIK resultaten doorgestuurd naar de pleegzorginstelling. De pleegzorginstelling is vervolgens wettelijk verplicht om binnen dertien weken een geschiktheidsonderzoek uit te voeren.

Het geschiktheidsonderzoek bestaat uit een viertal activiteiten: het bestuderen van de al aanwezige informatie (het indicatiebesluit), het voeren van een of meerdere onderzoeksgesprekken door de pleegzorgmedewerker, het opstellen van de rapportage en de rapportbespreking/besluitvorming. Ook wordt er voor de pleegouder en andere leden van het gezin een verklaring van geen bezwaar aangevraagd. Tijdens de onderzoeksgesprekken komen enkele vaste items ter sprake, zoals de motivatie van de

---

<sup>33</sup> De pleegouder en alle personen van 12 jaar en ouder, die als inwonende op het adres van de pleegouders staan ingeschreven, dienen te beschikken over een verklaring van geen bezwaar door de Raad voor de Kinderbescherming (zie hoofdstuk 3).

<sup>34</sup> LIRIK staat voor Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling. Via het instrument onderzoekt de medewerker het risico op kindermishandeling in het gezin.

pleegouder om de jeugdige op te vangen, contacten met ouders en andere voor de jeugdige belangrijke personen, opvoedingservaring en de huidige situatie in het pleeggezin. Alle bevindingen worden gerapporteerd en in een bespreking met minimaal drie personen, waarvan tenminste één lid van het middenkader, wordt besloten of het netwerkpleeggezin geschikt is (onderzoek naar de geschiktheid van de netwerkpleegouder, Spirit 2008). Voor Jarabee geldt eenzelfde soort procedure.

De screening van pleegouders vindt bij aanvang grondig plaats, maar als pleeggezinnen eenmaal in een bestand zitten, vindt er niet standaard een periodieke screening plaats. Het komt er dan op aan dat als er redenen zijn waarom het pleeggezin niet geschikt meer zou kunnen zijn, dit moet worden opgemerkt en opgepakt door de pleegzorginstelling. De veiligheidschecklist is een instrument dat hiertoe (jaarlijks) dient te worden ingezet (zie paragraaf 5.2.2). Overigens zijn er plannen bij Spirit om de grondige screening die is ontwikkeld voor de kleine leefvormen van Driehuis, waar ook competentieanalyse en pre-employmentscreening plaatsvindt, voor de pleegzorg te introduceren (zie paragraaf 4.2.1).

### **Scholing pleegouders STAP**

De criteria die worden gesteld aan bestandpleegzorg- en netwerkpleegzorgouders zijn hetzelfde. Belangrijk verschil is echter dat netwerkpleegzorgouders geen uitgebreide training volgen waarin zij worden voorbereid op het pleegouderschap. Een afdelingsmanager ziet dat als een gemis: doordat de netwerkgezinnen geen langdurige training krijgen zijn ze meer kwetsbaar. Momenteel beraadt de zorginstelling zich op een aparte training voor netwerkpleeggezinnen en is op maat ondersteuning mogelijk via 'coaching on the job'.

STAP is zowel een basisopleiding om aspirant pleegouders vertrouwd te maken met het pleegouderschap, als een selectiemiddel om personen eruit te zeven die niet geschikt lijken. De cursus bestaat uit zeven avonden met elk een ander thema dat wordt verzorgd door het Servicepunt Pleegzorg (of regiowerkers) en een ervaren pleegouder. Thema's zijn: samenwerken met ouders en hulpverleners, het omgaan met verliezen, kinderen helpen zich te hechten, kind en achtergrond, een panel over verschillende gezichtspunten en inschatten wat pleegzorg betekent voor de gezinssituatie. Naast informatie gaat het ook om de eigen levenshouding van de aspirant pleegouders en daartoe moeten zij gedurende de STAP-training een uitgebreid 'levensboek' invullen. De thema's in het levensboek volgen de thema's die tijdens de training aan de orde komen. Op die manier wordt inzicht verkregen in het persoonlijk leven en de persoonlijke vaardigheden en valkuilen van de aspirant pleegouders. Een pleegzorgmedewerkster volgde zelf ook de cursus als beginnend pleegzorgmedewerker: *Ze worden getraind in wat er van je gevraagd wordt als pleegouder, verschillende culturen, bezoekregeling. Er wordt ook heel erg gekeken naar eigen achtergrond en eigen opvoedings situatie, wat de reden is dat ze pleegouders willen zijn. Er wordt geprobeerd om pleegouders zo goed mogelijk voor te bereiden op het pleegouderschap en wij kunnen inschatten of we wel een goed iemand in huis halen.'*

Tijdens het pleegouderschap worden verschillende cursussen aangeboden, waaronder cursussen over seksueel misbruik en huiselijk geweld, maar ook opvoedingscursussen

zoals Triple P<sup>35</sup> en een pubercursus. Er is een grote variatie aan cursussen en het aanbod wordt aangepast aan de vraag op dat moment. *'Er is een ondersteuningstraining voor pleegouders in het omgaan met kinderen die ervaring hebben met seksueel misbruik. Ook worden thema-avonden georganiseerd voor pleegouders: hoe ga je om met kinderen die een verleden hebben met seksueel misbruik? Hoe ga je om met kinderen die getuige zijn geweest van huiselijk geweld?'* (beleidsmedewerker) Pleegouders kunnen zich voor de cursussen opgeven, de cursussen zijn vrijwillig. Een pleegzorgmedewerker adviseert soms om een cursus te volgen als zij bemerkt dat de pleegouder(s) hierin nog wat te leren hebben. *'Sommige pleegouders vinden het niet nodig, lastig of confronterend, maar meestal als je het adviseert, dan doen ze het wel.'* (pleegzorgmedewerker)

### **Normatieve kader voor pleegouders**

In de STAP-training krijgen pleegouders handvatten voor de zorg voor pleegkinderen. Drie aspecten zijn in het kader van dit onderzoek van belang: inzicht in de achtergrond van het pleegkind, contact met de biologische ouders en gedragsregels specifiek over afstand en nabijheid.

Inzicht in de achtergrond van het kind is van belang om het kind goed te kunnen opvangen, begeleiden en verzorgen. Als pleegouders niet goed de achtergronden weten, kunnen ze gedrag verkeerd interpreteren. Het is bijvoorbeeld van belang te weten of een kind is verwaarloosd, geslagen of seksueel is misbruikt. Een groot deel van de pleegkinderen heeft seksueel misbruik meegemaakt, volgens de beleidsmedewerker kindermishandeling heeft meer dan de helft van de pleegkinderen daar ervaring mee. *'Pleegouders moeten vooraf weten dat dit gebeurd kan zijn. Aangetoond is dat ook zeer ernstig verwaarloosde kinderen seksueel obsessief gedrag kunnen hebben. Het hoeft dus niet altijd vanuit seksueel misbruik te komen. Pleegouders moeten wel weten hoe om te gaan met seksualiteit.'* In dat laatste geval is inzicht in seksueel wervend gedrag belangrijk. Een pleegzorgmedewerkster: *'Als een kind seksueel misbruikt is, geef ik richtlijnen aan de pleegouders, bijvoorbeeld dat de pleegvader haar niet in bad of onder de douche doet. Dit omdat ze negatieve ervaringen heeft met mannen, en ook uit bescherming voor pleegvader. Je weet nooit in hoeverre fantasie en werkelijkheid bij het pleegkind door elkaar gaan lopen. Maar het is ook voor haar eigen verwerking.'* Uit de literatuur komt naar voren dat kennis over de achtergrond van het pleegkind bij de pleegouders minder vanzelfsprekend is: ongeveer 70 procent van de pleegouders weet weinig over de voorgeschiedenis van het kind en met name niet over de manier waarop de ouders met het kind zijn omgegaan (Van den Bergh, Weterings & Schoenmaker, 2010, p. 46).

Pleegouderschap houdt doorgaans ook in contact onderhouden met de biologische ouder. Via STAP leren pleegouders hoe ze een goede verstandhouding met de ouders kunnen onderhouden. De kans op een goede hechting tussen pleegkind en pleegouders is groter als de verhouding tot de biologische ouders goed is. *'Bij pleegzorg hebben ouders, familieleden bijna altijd een plek in het leven van een kind en die plek moet ze gegund worden door pleegouders, want anders komt het kind in een*

---

<sup>35</sup> Triple P staat voor Positief Pedagogisch Programma. Triple P biedt opvoedingsondersteuning voor ouders met kinderen van 0 tot 16 jaar, met als doel (ernstige) emotionele en gedragsproblemen bij kinderen te voorkomen door competent ouderschap te bevorderen.

*loyaliteitsconflict,*’ aldus een pleegzorgmedewerker. Bovendien is de kans op ‘valse beschuldigingen van seksueel misbruik’ (door biologische familie) dan kleiner.

Tot slot gaat het om aspecten van afstand en nabijheid. Pleegouders hebben niet dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor hun pleegkinderen als voor hun eigen kinderen. Pleegzorgmedewerkers benadrukken dat ze regelmatig met de pleegouders spreken over thema’s van afstand en nabijheid. De omgang met pleegkinderen is situatieafhankelijk. Als een kind als baby in het pleeggezin is gekomen, wordt het opgevoed als een eigen kind, maar als een kind tijdelijk in het gezin is, kan meer afstand nodig zijn ten opzichte van het pleegkind dan bij de eigen kinderen, zo geven pleegzorgmedewerksters aan. *‘De normale omgangsvormen die ze met hun eigen kinderen wel hebben, moeten ze niet met hun pleegkinderen doen. Dus je gaat met je eigen kind in bad, maar dat moet je met een pleegkind niet doen.’* Voor pleegouders geldt, zoals dit ook opgaat voor de pedagogisch medewerkers, dat de schijn van ongewenste intimiteiten moet worden voorkomen. Voor pleegvaders zijn de gedragsregels nog strikter dan voor de pleegmoeders. Een pleegzorgmedewerker bespreekt bijvoorbeeld expliciet met de pleegvader, die na de echtscheiding de omgang met het meisje van vier behoudt, welke gedragingen niet kunnen: *‘Het moet veilig blijven, ook voor de man zelf, je weet nooit welke verhalen de ronde gaan doen. Dus we hebben afgesproken dat hij niet meer met haar doucht, wat hij wel deed toen hij nog samenwoonde. En dat hij ook met een pyjamabroek rondloopt op het moment dat hij zijn bed uitstapt en de gang op gaat. Voor het kind, maar ook voor zijn veiligheid moet je daar als man op letten.’* De pleegvader was zich van deze risicovolle situaties niet bewust, maar door erover te praten kreeg hij er begrip voor. Het meisje vindt het overigens vreemd dat ze nu niet meer met haar pleegvader onder de douche mag: ‘Ze vraagt ook heel vaak: kom je ook mee douchen?’ Dit geeft direct het dilemma aan. Wanneer ontnemen je kinderen momenten van speelsheid en intimiteit die gezond zijn voor de ontwikkeling?

### **Plaatsing van het kind: de goede match**

Bij de plaatsing van een kind wordt gezocht naar de juiste match: past dit kind bij dat pleeggezin. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met een eventueel risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag. Kinderen die grensoverschrijdend gedrag naar andere kinderen vertonen komen ook in pleeggezinnen en bij de plaatsing moet zorgvuldig worden gekeken hoe een goede begeleiding geregeld is. Het ligt niet voor de hand een meisje dat seksueel is misbruikt te plaatsen in een pleeggezin met een jongen in de pubertijd. Daarom is het noodzakelijk dat hierover informatie in het dossier van Bureau Jeugdzorg zit. Zoals een pleegzorgmedewerker stelt over een neef en nicht die bij hun oma waren gaan wonen (netwerkplaatsing). *‘Dat meisje was seksueel misbruikt en had heel wervend seksueel gedrag, de jongen was heel verlegen en kon moeilijk contact maken. Het klinkt heel onaardig, maar hij kreeg het bij wijze van spreken aangeboden.’*

### **(Her)plaatsing en afstemming Bureau Jeugdzorg en pleegzorginstelling**

Rond plaatsing of het kind herplaatsen naar een ander pleeggezin hebben zowel de pleegzorginstelling als Bureau Jeugdzorg een verantwoordelijkheid. Dit vergt goede communicatie, zoals in paragraaf 5.1.3 naar voren is gekomen. Uit het onderzoek kwamen twee risicosituaties naar voren rondom (her)plaatsing, namelijk bij de plaatsing

in de netwerkpleeggezinnen en op het moment dat een kind in een pleeggezin is ondergebracht en er problemen zijn.

### *Netwerkplaatsing*

Er is een risico bij netwerkplaatsingen in de beginperiode waar de plaatsing door Bureau Jeugdzorg heeft plaatsgevonden en het dossier is overgedragen aan de pleegzorgvoorziening. Het toezicht in de beginperiode is niet altijd helder: beide instellingen hebben een verantwoordelijkheid. Als het dossier is overgedragen ligt de verantwoordelijkheid bij de pleegzorgvoorziening, maar door wachtlijsten bij pleegzorgvoorziening is er (nog) geen pleegzorgmedewerker voor het pleeggezin, en is er onduidelijkheid over wie wanneer waar verantwoordelijk voor is. In juni 2010 zijn afspraken vastgelegd in het 'schematisch protocol netwerkpleegzorg'. Volgens het protocol is Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind totdat de plaatsing is geformaliseerd. Dan neemt de pleegzorgaanbieder de verantwoordelijkheid over. Desondanks leidt dit in de praktijk nog steeds tot onduidelijke situaties. Uit een gesprek met een locatiemanager komt naar voren dat het voorkwam dat een kind werd geplaatst in een netwerkpleeggezin, maar er geen pleegzorgmedewerker beschikbaar is, waardoor het bijvoorbeeld drie maanden kon duren voor er een pleegzorgmedewerker naar het gezin toe ging. In zo'n periode is de gezinsvoogd de enige die contact onderhoudt met het pleeggezin, terwijl het dossier al is overgeheveld naar de pleegzorginstelling. Omdat een lange wachtlijst in feite onverantwoord is, is besloten meer personeel in te zetten, ondanks dat er geen middelen voor zijn, aldus de locatiemanager.

### *Herplaatsing*

Een andere risicosituatie waar de afstemming tussen Bureau Jeugdzorg (voogden) en de pleegzorginstelling een rol speelt betreft het weghalen van een pleegkind uit het pleeggezin als er problemen zijn. Bureau Jeugdzorg kan via de gezinsvoogd een plaatsing in een pleeggezin ongedaan maken en het kind ergens anders plaatsen. Er kan verschil van inzicht zijn over de geschiktheid van pleegouders of ouders, maar dit wordt niet altijd met elkaar gecommuniceerd.<sup>36</sup> Het weghalen van een kind kan op grond van het ontbreken van de juiste match, ook als er in feite andere problemen spelen. Op die manier kan Bureau Jeugdzorg een beslissing nemen, zonder dat dit in goed overleg met de pleegzorginstelling gebeurt. *'Als reden hebben we "niet matchen" gegeven, maar er waren gewoon heel veel dingen die gewoon niet konden, bijvoorbeeld dat de pleegmoeder zich niet aan afspraken hield, zich negatief uitliet over de ouders van het kind en een zware psychiatrische problematiek leek te hebben. Nu ligt het bij de pleegzorginstelling, maar daar hoor je heel weinig over, hoe zij nu met dit gezin omgaan.'* (gezinsvoogd)

In bovenstaand citaat was onder het mom dat de matching niet goed was, het kind uit het pleeggezin gehaald. De werkelijke reden werd niet geregistreerd. Door het op matching te schuiven, kon er direct gehandeld worden, maar het risico is dan, dat er een volgend kind wordt geplaatst, omdat de structurele problemen in het pleeggezin niet

---

<sup>36</sup> Er kunnen ook fundamentele verschillen aan ten grondslag liggen door een andere opvatting over wat in het belang van het kind is, terugkeren naar de biologische ouders of de stabiliteit van het pleeggezin (zie Van den Bergh, Weterings & Schoenmaker, 2010).

benoemd zijn. Het voorbeeld geeft aan hoe belangrijk het is om en snel te handelen als het nodig is, maar ook te communiceren over de achterliggende redenen. Communicatie tussen gezinsvoogden en pleegzorgmedewerkers, en tussen Bureau Jeugdzorg en zorgvoorziening is heel belangrijk, evenals vertrouwen in elkaar.

### **Aandacht voor ongeschikte gezinnen**

Het vinden van geschikte pleeggezinnen is omgeven met screening en trainingen. Als pleegouders eenmaal in het bestand zijn opgenomen, is onduidelijk hoe in de gaten wordt gehouden dat het gezin geschikt blijft. Communicatie tussen Bureau Jeugdzorg en de pleegzorginstelling hierover is essentieel. Een gezinsvoogd bepleit meer aandacht vanuit de pleegzorginstelling voor meer (of: herhaling van) onderzoeksmomenten naar de geschiktheid. Een locatiemanager van pleegzorg wijst erop dat er sinds kort meer aandacht is voor de veiligheid binnen pleeggezinnen door onder meer de training 'veiligheid voorop' en competentiegericht werken met pleegouders.

De vraag is of kan worden voorkomen dat ongeschikt bevonden pleegouders waar geen strafbare feiten zijn vastgesteld ergens anders weer aan de slag gaan. Binnen de regio zijn hierover afspraken gemaakt en is er overleg, maar tussen de regio's is dit niet geregeld. Er is geen landelijke registratie van ongeschikte gezinnen. Dit is ook een lastig punt, want wie beslist of iemand niet geschikt is, of iemand voor geen enkele pleegzorg in aanmerking komt, of alleen bepaalde kinderen niet goed kan verzorgen en opvoeden? Hier moeten goede afspraken over zijn.<sup>37</sup>

## **5.2.2 Voorzorgmaatregelen gericht op medewerkers**

De pleegzorgmedewerkers hebben geen dagelijks contact met het kind. Zij zijn degenen die supervisie houden op het reilen en zeilen van het pleeggezin, de pleegouders ondersteunen en contacten onderhouden met het pleegkind en de biologische ouders. Eerst gaan we in op de professionaliteit van de pleegzorgmedewerkers en het werken in teamverband. Vervolgens bespreken we de betekenis van het creëren van een vertrouwensband en het waarborgen van veiligheid voor het kind.

### **Eisen aan de professionaliteit**

Bij professionaliteit gaat het om het aannemen van juiste mensen (screening), een goede vooropleiding en training 'on the job', en een duidelijk normatief kader.

De screening van pleegzorgmedewerkers verloopt op dezelfde manier als van de medewerkers van de residentiële jeugdzorg (zie paragraaf 4.2.1); potentiële werknemers worden gecontroleerd op eventueel grensoverschrijdend gedrag in het verleden. Naast een verklaring omtrent het gedrag worden referenties nagetrokken.

Wat betreft de vooropleidingen is er weinig aandacht voor de seksuele ontwikkeling bij kinderen en de problematiek van seksueel misbruik, zoals dit ook geldt voor de medewerkers in de residentiële jeugdzorg. Een enkele pleegzorgmedewerker heeft wel informatie over het onderwerp gekregen, maar er wordt niet getraind in het herkennen van signalen. Ook in de nascholing is het onderwerp niet structureel aanwezig. Een meer algemeen probleem is dat het volgen van cursussen knelt met de

---

<sup>37</sup> Zie ook de discussie naar aanleiding van het amendement Dijsselbloem over landelijke registratie van pleegouders (TK 2010-2011, 32 529, nr. 133).



hoge caseload. Daarnaast wordt erop gewezen dat binnen het werk ruimte moet zijn om dat wat is geleerd in de praktijk handen en voeten te geven. *‘Het is ook belangrijk hoeveel tijd je mensen geeft om in te werken en naderhand nog eens casussen te bespreken. Dat is belangrijk, want ook al heb je het ooit geleerd of gedaan, als er niets mee gebeurt of niemand je er op attendeert, dan zakt het ook weg.’* (pleegzorgmedewerker)

Tot slot zijn de gedragsregels omtrent omgang met de pleegkinderen, waaronder specifieke regels om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan, hetzelfde als de gedragsregels die gelden voor professionals die werkzaam zijn in de residentiële jeugdzorg (zie ook paragraaf 4.2.1). In de richtlijnen staat: ‘De werknemer en de leden van de Raad van Bestuur nemen zelf geen initiatief tot seksuele gedragingen jegens een cliënt, een werknemer of een Raad van Bestuur-lid’ (Jarabee) en ‘Geen privérelaties of seksuele omgang met cliënten’. Dit geldt ook na het beëindigen van de hulpverleningsrelatie (Spirit). De gedragscode van Jarabee heeft geen regel voor privérelaties of seksuele omgang met jeugdigen na beëindiging van de hulpverleningsrelatie.

### **Teamverband**

Het werk van een pleegzorgmedewerker is redelijk solistisch van aard doordat zij individueel bij de pleeggezinnen op bezoek gaan. Het werken in een team, waar wekelijks overleg plaatsvindt onder meer over casuïstiek, draagt bij aan inzicht in hoe om te gaan met de pleegouders, kinderen en biologische ouders. *‘Je hebt elkaar heel hard nodig en spreekt elkaar heel veel tussendoor. (...) Het is af en toe lastig werk. Je wordt met heel veel geconfronteerd: ouders met psychische problemen en kinderen met heel veel bagage.’* (pleegzorgmedewerker) Teambesprekingen dragen bij aan zelfreflectie als er in het team een sfeer van vertrouwen heerst en dilemma’s en foute inschattingen kunnen worden gedeeld. De rol van een teamleider (of werkbegeleider) is van belang voor het scheppen van een open klimaat (zie ook paragraaf 4.2.1). Het werken in teamverband kan de veiligheid in pleeggezinnen vergroten, omdat signalen met elkaar worden gedeeld en besproken, en pleegzorgmedewerkers elkaar scherp houden. Daarnaast wordt door de pleegzorgmedewerkers aangegeven dat er bij signalen een korte lijn met het management moet zijn, zodat problemen direct worden opgepakt of aangepakt.

Het werken in teamverband door pleegzorgmedewerkers gaat waarschijnlijk veranderen na de decentralisatie naar de gemeenten. Ook is er de keuze gemaakt om meer continuïteit rond het kind te creëren doordat de pleegzorgmedewerker als ambulante medewerker het kind blijft volgen, of het nu in een pleeggezin zit, of residentieel wordt geplaatst. De specialistische functie van pleegzorgmedewerker zal dus in de toekomst worden samengevoegd; de functie valt dan onder de ‘ambulant begeleider’. *‘Uiteindelijk gaan alle ambulante medewerkers ook pleegzorg doen, maar dan moet de specialisatie pleegzorg nog verder geïmplementeerd zijn in de hele organisatie. Dus dat is een traject van hopelijk 2 jaar, het moet klaar zijn als we naar de gemeente gaan. Je blijft als medewerker zo veel mogelijk van begin tot eind bij een kind,’* aldus de locatiemanager. Daarnaast spreekt een bestuurder van het oprichten van wijkteams: *‘Er komen teams van medewerkers die echt in de wijk of buurt werken zodat ze beter weten wat er eigenlijk in die wijk speelt en beter signalen kunnen oppakken. In die teams komen dan ook jeugd- en pleegzorgwerkers.’* Het gaat bij Spirit om 220

jeugdmaatschappelijk werkers die voortaan per wijk een kind en het gezin begeleiden (Verhulst, 2011). Ook de andere zorginstelling zal in de toekomst wijkgericht gaan werken.

In de focusgroep werd de vrees naar voren gebracht dat ‘het nieuwe werken’ het werken in teams onder druk zal zetten, omdat er meer thuis wordt gewerkt. *‘Het vak is al ‘een beetje eenzaam’ en door het nieuwe werken ga je de collega’s nog minder zien. Op dit moment is er een wekelijkse vergadering en werkt iedereen in één ruimte, waardoor er regelmatig contact is.’*

### **Papierwerk ten koste van cliëntcontact**

In de pleegzorg is het schriftelijke werk de afgelopen jaren enorm toegenomen; er moet veel meer worden gerapporteerd. De pleegzorgmedewerkers vinden dat er te veel nadruk ligt op rapporteren en het verantwoorden naar buiten, zoals met het invullen van de checklist veiligheid. Het rapporteren is een doel op zichzelf geworden, waardoor het eigenlijke doel, het zorgen voor veiligheid, of het opbouwen van een vertrouwensband, naar de achtergrond raakt, zo komt uit de gesprekken met de pleegzorgmedewerkers naar voren. Door de toename van rapportages is er minder tijd voor contact met de pleeggezinnen. Bovendien kan de gerichtheid op het invullen van checklisten en werken volgens schema’s voor de rapportage er toe leiden dat de blik van de pleegzorgmedewerker wordt vernauwd naar dat wat moet worden ingevuld. Er is dan minder oog voor de hele context en al zijn nuances en complexiteit, aldus een pleegzorgmedewerker. Het vermogen van professionals om ‘fingerspitzengefühl’ te ontwikkelen, en verantwoordelijkheid te nemen bij een niet-pluis gevoel wordt met vergaande regelgeving niet gestimuleerd. Een pleegzorgmedewerker verwoordt het zo: *‘Het is veel meer bureaucratisch geworden, veel meer regelgeving, we moeten veel meer rapporten schrijven. Wat in mijn ogen middelen horen te zijn, zijn tot doel verheven. (...) Een grens is goed, maar als deze te strak is dan neem je ook het vermogen van mensen af zelf te gaan denken en verantwoordelijkheid te nemen.’* Deze pleegzorgmedewerker benadrukt dat er vanuit verantwoordelijkheid en eigen geweten moet worden gehandeld en vindt dat er nu te vaak wordt onderhandeld wie daartoe bevoegd is in plaats van dat er wordt gehandeld. Dit geluid werd ook in de focusgroep professionals naar voren gebracht.

Het belang van rapporteren wordt door iedereen ingezien. Een goede rapportage dwingt ook om alle items te doordenken en te expliciteren. Dit kan bijdragen aan betere signalering. Maar voorwaarde daartoe is dat er voldoende (fysiek) contact is met het pleeggezin. *‘De beste controle is contact met het gezin.’*

### **5.2.3 Contacten medewerker met pleegouder en pleegkind**

De rol van de pleegzorgmedewerker is vooral een begeleider van de pleegouders in het bieden van zorg en veiligheid. Om zicht te krijgen hoe het er in een pleeggezin aan toegaat en hoe het kind daar gedijt, is een vertrouwensband nodig.

### **Frequentie van bezoek**

De landelijke norm voor het aantal kinderen per pleegzorgmedewerker is 28 bij een 36-urige werkweek. Het gaat om het aantal kinderen (niet het aantal pleeggezinnen). Dit betekent dat er ongeveer eens in de drie à vier weken contact is in geval van een

crisisplaatsing of bij een hulpverleningsvariant en eens in de zes weken, of nog minder frequent, bij de opvoedingsvariant, aldus een manager. Ook is er telefonisch contact en via de e-mail. Als een kind net is geplaatst, is er frequenter bezoek om het kind en het pleeggezin goed te leren kennen. *‘Bij beginnende zaken moet je veel aan de relatie doen, ook om de mensen te leren kennen, juist om te weten wat voor mensen het zijn, wat voor risico's we er lopen en waar we op moeten letten. Je moet daar intensief in kunnen duiken.’* (pleegzorgwerker) Ook als er zorgen zijn, is frequenter bezoek noodzakelijk. Als een pleeggezin al langer meedraait en er nooit zorgen zijn, is er minder frequent bezoek. In dat geval wordt het contact wel afstandelijker, zo meent een pleegzorgmedewerker.

Er is sprake van wachtlijstproblematiek, zo is uit verschillende gesprekken af te leiden. Tijdelijk geld kan die problematiek niet oplossen, omdat de begeleiding van pleeggezinnen doorgaans een lange periode beslaat. Als de wachtlijst is weggewerkt en de pleegzorgmedewerker die tijdelijk was aangesteld weer moet vertrekken, moet de caseload over de andere medewerkers worden verspreid waardoor deze boven hun norm komen. *‘Veel van ons zitten ver boven hun taks en er is te veel werkdruk. Er is daardoor minder contact met het pleeggezin dan je zou willen hebben.’* (pleegzorgmedewerker) Een hoge caseload belemmert de implementatie van nieuw beleid, en knelt met scholing, aldus een manager. De hoge caseload wordt deels opgelost door te differentiëren in frequentie van bezoek naar gelang de problematiek, maar dit neemt niet weg dat de hoge caseload ook een risico vormt: door te weinig contact kunnen risico's niet goed worden ingeschat, volgens een locatiemanager. *‘Zeker als er 5 of 6 lastige cases bijzitten. Dat kan een risico vormen, want dan heb je geen aandacht voor de 24 andere en dan zeg je ook wel afspraken af die al gepland stonden. Dat gebeurt.’*

## **Supervisie**

Naast het opbouwen van vertrouwen gaat het ook om supervisie of het kind onder veilige omstandigheden opgroeit. In tegenstelling tot de permanente supervisie in de residentiële jeugdzorg, is er in de pleegzorg slechts beperkt supervisie op het reilen en zeilen in het pleeggezin. Bovendien is het bezoek dat pleegzorgwerkers brengen aan een pleeggezin doorgaans vooraf afgestemd met het gezin. Er zijn geen regels of afspraken over onverwachts bezoek. Sommige pleegzorgwerkers doen het weleens, bijvoorbeeld als er vermoedens zijn. *‘Je kan best af en toe eens onverwacht langskomen. Niet iedere pleegouder neemt je dat in dank af, maar sowieso zou je het af en toe eens moeten doen.’* (locatiemanager) In de focusgroep met professionals worden ook de nadelen naar voren gebracht. Het onverwachte bezoeken van pleeggezinnen is niet voor alle pleegzorgwerkers een optie, het wekt ook een gevoel van het ouderwetse ‘in de linnenkast kijken’; te veel controle. Het is daarom belangrijk dat er verschillende mensen over de vloer komen, niet alleen professionals, ook vrienden en familie. Een afdelingsmanager: *‘Speelt alles zich binnen de vier muren af of komen er ook kinderen over de vloer? Een doorkijk moet er bij een pleeggezin nadrukkelijk inzitten.’*

## **Contact met pleegouders en pleegkind**

Om een vertrouwensband te kunnen krijgen is openheid en respect voor de pleegouders en pleegkind essentieel, terwijl er tegelijkertijd duidelijkheid over gewenst en ongewenst gedrag moet zijn. Het is belangrijk om feedback te geven, maar niet direct te oordelen. De pleegouders zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de opvoeding en

hebben daarin hun eigen stijl. Respect daarvoor biedt ruimte om over hun zorgen, vragen en dilemma's in alle openheid te praten, bijvoorbeeld over het uitdelen van een tik en een explosie van boosheid, of vragen over afstand en nabijheid, zoals een kind bij je in bed nemen omdat het angstig is. Aandacht aan de pleegouders voor hun soms moeilijke situatie om het kind de juiste zorg te geven wordt als belangrijke taak gezien door de pleegzorgmedewerkers. *'In de opvoeding mogen soms dingen gebeuren die je naderhand moet bespreken of waarvoor je sorry moet zeggen. Als alles verboden is, dan loop je juist het risico dat mensen dingen moeilijk bespreekbaar vinden, dan veroorzaakt dat mensen niet meer praten. Dan kan een tik buitenproportioneel uitgroeien omdat mensen er niet meer over kunnen praten en dan kan ik de pleegouders ook niet meer helpen om te kijken hoe het is op te lossen.'* (pleegzorgmedewerker)

Naast het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de pleegouders, is er contact met het pleegkind. Hoe stevig de vertrouwensrelatie tussen pleegzorgmedewerker en pleegkind is, hangt van verschillende factoren af. Als de voogd een goede band met het kind heeft en al lang bij het kind is betrokken, zal de pleegzorgmedewerker minder intensief contact hebben. Ook als het pleegkind al lang bij het pleeggezin is, of er geen behoefte is aan contact met de pleegzorgmedewerker, houdt deze zich op de achtergrond. Pleegzorgmedewerkers proberen als zij bij het pleeggezin zijn, het kind even alleen te spreken. *'Niet altijd, maar vaak zie ik ze wel even. (...) Soms haal ik het kind van school op of zitten we even in de tuin te babbelen. Om een klein beetje te voelen van hoe of wat.'* Leeftijd speelt een rol in het soort contact. Met name met kinderen vanaf twaalf jaar wordt een vertrouwensband opgebouwd, zo komt uit de gesprekken met pleegzorgmedewerkers naar voren. Een pleegzorgmedewerker: *'Bij mijn pubers haal ik ze op en dan neem ik ze mee naar de HEMA of de V&D, gewoon gezellig wat drinken. Met jonge kinderen doe ik het meestal zo dat ik bij hun op de kamer ga zitten, of in de speelkamer, wat voor hun een prettige situatie is en dan gaan we spelen, boekje voorlezen of dansen. Kletsen over van alles. Met andere kinderen ga je een blokje mee om, de hond uitlaten. Het moet een positieve bijdrage zijn, en niet iets engs en spannends. Ik wil er op die manier voor zorgen dat ze weten dat ik er ook voor hen ben. Het contact met de kinderen is natuurlijk hartstikke leuk en het is fijn om te zien dat het beter met ze gaat op het moment dat ze uit hun nare situatie zijn gehaald'*.

### **Praten over seksualiteit met pleegouders en pleegkinderen**

Hoewel pleegzorgmedewerkers het niet altijd gemakkelijk vinden om seksualiteit ter sprake te brengen, wordt het thema standaard besproken met pleegouders, volgens de pleegzorgmedewerkers. Een beleidsmedewerker kindermishandeling laat weten dat zij binnen de instelling net een protocol 'begeleiding van de seksuele ontwikkeling van jeugdigen' hebben gemaakt, waarin aandacht is voor een verschil in benadering van autochtone/allochtone jongeren. Er zit bijvoorbeeld ook een praktische handleiding 'gesprekken naar signalering van grensoverschrijdend gedrag bij jeugdigen' bij en het 'vlaggensysteem'. Onderscheid wordt gemaakt tussen het geven van seksuele voorlichting aan het kind en het bespreken van seksualiteitsaspecten in de opvoeding met de pleegouders.

Het geven van seksuele voorlichting aan de jeugdige wordt zoveel mogelijk bij de pleegouders gelegd. Pleegouders die het zelf lastig vinden om over seksualiteit te praten met de jeugdige worden hierbij ondersteund door de pleegzorgmedewerker.

Soms spreekt een pleegzorgmedewerker zelf met de pleegkinderen over seksualiteit, bijvoorbeeld met een pubermeisje, zoals een pleegzorgmedewerker vertelt: *‘Met een puber ga ik erover in gesprek op het moment dat het speelt. Ik heb het geluk dat mijn pubers, zo ver ik weet, heel eerlijk tegen mij zijn. Ik heb een meisje van 17 die spreek ik iedere drie weken, dan haal ik haar op en dan gaan we wat doen en dan vertelt ze of ze een vriendje heeft of dat ze bij elkaar blijven slapen ja of nee en dan pak ik meteen door, dan ga ik het over seksualiteit hebben, voorbehoedsmiddelen, zwangerschap, et cetera.’*

Seksualiteit zit verweven in het dagelijks leven en hier wordt ook over gepraat met de pleegouders, bijvoorbeeld als er onderwerpen in therapie aan de orde komen die samenhangen met seksualiteit of als er zorgen vanuit school zijn, maar ook onderwerpen als naakt door huis lopen. Realiseren pleegouders zich voldoende wat het met een pleegkind doet als hij of zij wordt geconfronteerd met een vorm van seksualiteit? Ook komt het voor dat pleegkinderen een verleden van seksueel misbruik hebben en het is dan belangrijk dat pleegouders weten hoe daar mee om te gaan. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de kwetsbare positie waarin pleegouders zich kunnen bevinden; de schijn van ongewenste intimiteiten moet worden voorkomen (zie 5.2.1 onder gedragsregels).

Uit de gesprekken met locatiemanagers en focusgroepen komt naar voren dat niet alle pleegzorgmedewerkers even bedreven zijn in het voeren van gesprekken over seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag.

### **Checklist veiligheid**

Om zicht te hebben op de veiligheid in een (aankomend) pleeggezin is een checklist ‘indicatoren veiligheid kind in (netwerk)pleegzorg’ ontwikkeld door Jeugdzorg Nederland. Aan de hand van indicatoren dient de veiligheid in pleeggezinnen zoveel mogelijk in kaart te worden gebracht en door dit jaarlijks te doen wordt beoogd de veiligheid te waarborgen. De lijst bestaat uit veertien indicatoren, waaronder dagelijkse verzorging, continuïteit in het pleeggezin, ruimte voor experimenteelgedrag en fysieke veiligheid. Er is een apart kopje ‘risicofactoren op kindermishandeling in het pleeggezin’. Samen met de pleegouders komt de pleegzorgmedewerker voor elke indicator tot een oordeel (goed, matig, slecht) en de lijst wordt door zowel pleegouder(s) als pleegzorgmedewerker ondertekend. De bedoeling is dat alle pleegzorginstellingen met deze lijst werken, aldus een locatiemanager. Meer specifiek voor kindermishandeling wordt ook de LIRIK (Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling) gebruikt. Pleegzorgmedewerkers uiten bezwaren tegen de checklist. Hun belangrijkste bezwaar is dat het gebruik van de checklist niet de veiligheid meet, omdat mensen het gewenste antwoord geven. De checklist wordt vooral als een instrument ter verantwoording beschouwd: we hebben via registratie aangetoond de veiligheidsitems te hebben onderzocht. Om echt te weten wat er in een pleeggezin gebeurt, is een vertrouwensrelatie nodig. Alleen dan durven mensen met hun twijfels en hun opvoedkundige missers naar buiten te komen, bijvoorbeeld dat ze een keer een klap hebben uitgedeeld of dat ze het kind dat angstig was bij zich in bed hebben genomen. Pleegzorgmedewerkers vinden dat de checklist afbreuk doet aan de vertrouwensrelatie; pleegouders voelen zich gecontroleerd. Ook zijn er bezwaren tegen het oordeel dat moet worden geveld, omdat dit een goede uitwisseling tussen pleegzorgmedewerker en pleegouder(s) in de weg staat. *‘In zo’n lijstje komt precies*

*naar voren wat je eigenlijk al weet, maar het staat nu op papier. Ook voelen pleegouders zich gecontroleerd, maar dat is juist niet de verhouding die we met ze willen hebben. We willen een open verhouding hebben, waarin ze ook kunnen zeggen wat niet goed gaat en dat we het daar juist over kunnen hebben. Maar als je met een lijst komt waar je “slecht” aan moet kruisen, dan gaan ze het misschien mooier maken dan het is. Ik denk dat het averechts werkt. Doe de lijstjes weg en heb het gewoon over waar het om gaat. Het is alleen maar afdekken.’ (pleegzorgmedewerker)*

Naast de bezwaren worden ook voordelen gezien. De checklist dwingt tot systematisch bevragen en sommige lastige vragen zijn nu makkelijker te stellen, omdat de pleegzorgmedewerker aangeeft dat volgens het protocol de vraag moet worden gesteld. Als er vragen zijn rond de geschiktheid van een pleeggezin, is er in elk geval een formulier waarop systematisch staat vermeld hoe de veiligheid wordt beoordeeld door pleegouders en pleegzorgmedewerker.

Zowel pleegzorgmedewerker als management zijn het erover eens dat de onderwerpen van de checklist belangrijk zijn. Pleegzorgmedewerkers willen die ook bespreken met de pleegouders, maar er zijn grote bezwaren tegen de wijze waarop het nu moet: het afvinken. Ook binnen het management wordt aangegeven dat de checklist vooral een instrument is om in gesprek te komen met de pleegouders over die onderwerpen. Het gebruik van de checklist is in het veld sterk in discussie, zoals blijkt uit een discussie in het blad Mobiel (nummer 5, 2011).

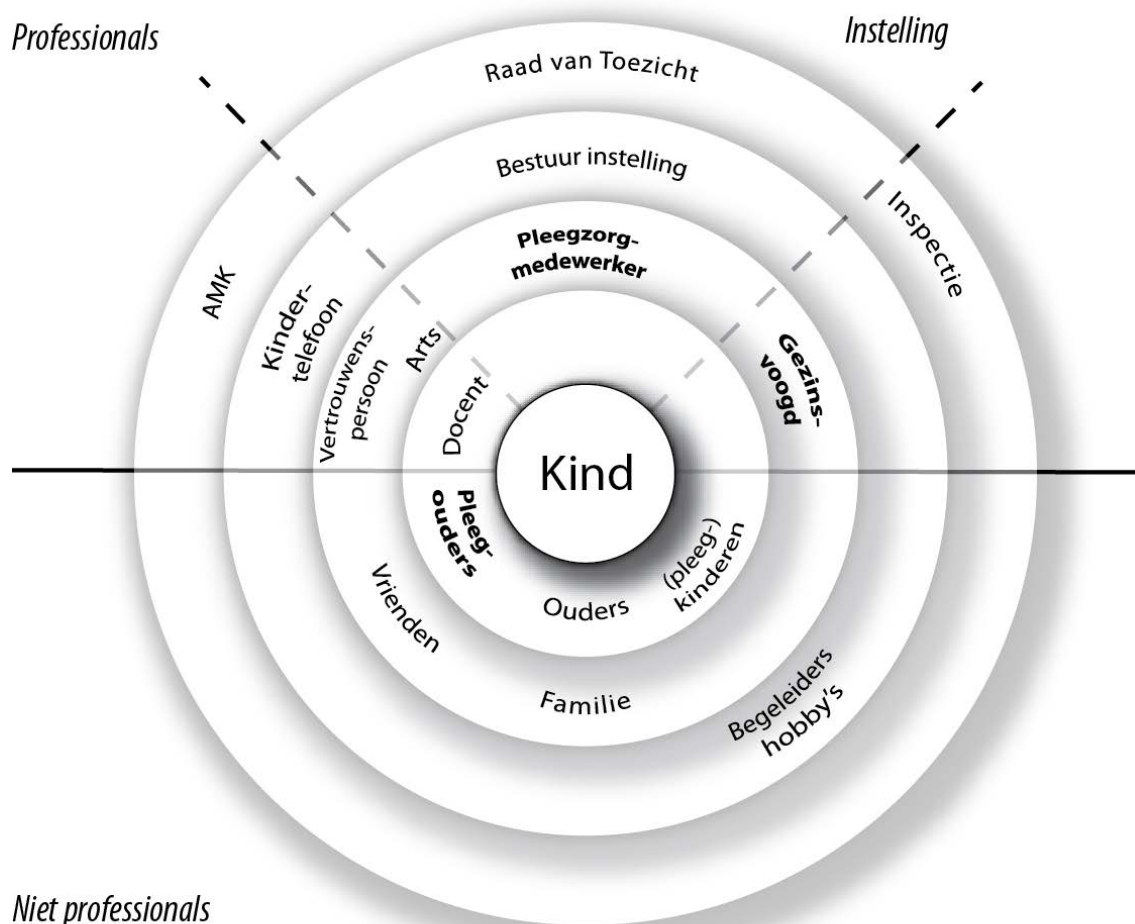
### **5.3. Signalering**

*‘Het klinkt heel raar misschien, maar eigenlijk vind ik dat alle pleegkinderen een risico lopen als ze in een pleeggezin komen. Om wat voor reden dan ook, je weet nooit hun historie precies en daar moet je altijd je “voelhorens” bij hebben, naar signalen die pleegouders afgeven. Ook van de pleegouders weet je nooit alles, sommige zijn heel open en andere niet, en juist wat je niet weet kan een risico vormen.’ (pleegzorgmedewerker)*

Het proces van signaleren is in hoofdstuk 4 voor de residentiële instellingen uiteengezet. Hier gaan we specifiek in op signalering in geval van pleegzorg. Welke mogelijkheden heeft een kind om een iemand (professional of informeel) in vertrouwen te nemen: wat zijn voor het kind belangrijke contacten? Daarnaast gaan we in op het indirect opvangen van signalen.

In figuur 5.2 is het concentrische model weergegeven. De buitenste kringen zijn weer hetzelfde als bij de residentiële zorg. Het verschil zit in de binnenste kringen.

Figuur 5.2 Concentrisch model voor proces signaleren in de pleegzorg



### 5.3.1 Personen die het kind kan vertrouwen

Pleegkinderen leven als alle andere kinderen die opgroeien in gezinnen met alle contacten en activiteiten die daarbij horen: school, vriendjes, familie, vrijetijdsactiviteiten, huisarts, therapeuten et cetera. Daarnaast is er nog een gezinsvoogd en een pleegzorgmedewerker. Deze kinderen hebben vaak al verschillende hulpverleners gezien, zij willen zo normaal mogelijk opgroeien en hebben daarom geen behoefte aan veel hulpverleners, zo komt uit de gesprekken met pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogden naar voren. Daarom wil een kind soms niet met én de voogd én de pleegzorgmedewerker contact. In overleg wordt dan gekeken wie het beste contact kan houden. Naast de behoefte van het kind, is ook de continuïteit een criterium; degene die al langer contact heeft, bijvoorbeeld de gezinsvoogd die al acht jaar het kind volgt. *'Soms heeft een kind zelf behoefte aan contact met een van beide en dan overleggen wij met het kind wie die rol gaat vervullen, de gezinsvoogd of ik. Soms vind ik het de taak van de gezinsvoogd, want wanneer de pleegzorg eindigt, ben ik weg. De taak van gezinsvoogd gaat veel langer mee en het is ook goed dat een kind daar een band mee*

*opbouwt want hij neemt toch de beslissingen.’ (pleegzorgmedewerker) Een andere pleegzorgmedewerker benadrukt dat gezinsvoogden ook de boeman voor het kind kunnen zijn, en dat dan de pleegzorgmedewerker eerder een vertrouwensband kan opbouwen. ‘Het verschilt heel erg op welke voet de gezinsvoogd staat met het kind. In principe is de gezinsvoogd degene die het overzicht houdt, opdracht geeft en contact houdt met pleegzorg. En pleegzorg is degene die huisbezoeken aflegt en het contact met de pleegouders en kinderen houdt. Als pleegzorgwerker ben je er verantwoordelijk voor dat je een band opbouwt, samenwerking opbouwt en als gezinsvoogd laat je dat meer over aan pleegzorgwerker. Helemaal bij biologische ouders en bij pubers is BJZ degene die de grote boeman is en ervoor gezorgd heeft dat je het huis uit bent gegaan. Een gezinsvoogd wordt niet vaak gezien als vertrouwenspersoon, maar het verschilt. Er zijn ook gezinsvoogden die het contact met de kinderen wel heel belangrijk vinden.’*

De pleegzorgmedewerker acht zichzelf niet de vertrouwenspersoon naar wie kinderen toe gaan als ze slachtoffer zijn van seksueel misbruik. Daarvoor staan ze te veel op afstand.’ *Het kind zou het mij kunnen vertellen, maar ik verwacht niet dat dit snel gebeurt.’* Daarom is het belangrijk dat zij contacten hebben met de professionals rondom het kind. Het contact met de gezinsvoogd is geïnstitutionaliseerd (zie paragraaf 5.1), maar ook andere professionals die dagelijks of regelmatig contact hebben met het kind, zoals de leerkracht of de voetbaltrainer, zijn belangrijk om contact mee te hebben, zo komt uit de gesprekken met pleegzorgmedewerkers en management naar voren. Er zijn pleegzorgmedewerkers die standaard een brief naar de school sturen zodat de school bij zorgen contact kan opnemen. Ook zijn er pleegzorgmedewerkers die bij de leerkracht van het kind langsgaan: *‘Een keer per jaar of een keer per twee jaar ga ik langs bij de school van de kinderen om te bespreken met de leerkracht hoe het met de kinderen gaat; of er signalen zijn die opvallen en die belangrijk zijn voor mij om te weten. Hoe de samenwerking verloopt tussen pleegouders en school en of ik daar nog iets in kan betekenen.’*

Pleegzorgmedewerkers worden ook weleens door ouders van vrienden/vriendinnen van het pleegkind in vertrouwen genomen, zoals in het geval dat een 15-jarig pleegkind aan haar vriendin vertelde dat haar pleegvader seksueel contact met haar had op momenten dat haar pleegmoeder enige dagen niet aanwezig was (zie ook paragraaf 5.4). Hoewel deze pleegzorgmedewerker goed contact had met het meisje, had het meisje de pleegzorgmedewerker niet in vertrouwen genomen. *‘Als ik terugdenk aan dat meisje van 15, we gingen best wel vaak ergens op een terrasje even wat drinken en dan komen de verhalen wel. Maar juist omdat het zo dubbel is, er speelt zoveel op het gebied van loyaliteit en voortgang, het gedrag dat verkeerd is maar het ook wel weer fijn vinden, want... Dus dat vind ik lastig.’* (pleegzorgmedewerker) Ook de biologische ouders kunnen signalen opvangen en dit bespreken met de pleegzorgmedewerker (of gezinsvoogd). Een van de pleegzorgmedewerkers kreeg via de moeder van het kind te horen, dat haar dochter een briefje had geschreven, waarop onder meer stond: ‘pleegvader zit aan mijn vieze plekjes’. Haar moeder vond het briefje en zo kwam het aan het rollen.

De gezinsvoogd staat evenals de pleegzorgmedewerker op afstand, en zal daardoor niet snel in vertrouwen worden genomen. Ook voor de gezinsvoogd geldt dat hij of zij contacten onderhoudt met de verschillende professionals en familie om het kind heen (zie ook paragraaf 4.3.1). De pleegzorgmedewerker kan, evenals de



gezinsvoogd, een contactpunt zijn waar zorgen om het kind of vermoedens van seksueel misbruik bij elkaar kunnen komen. Juist omdat de pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogden in de tweede kring om het kind heen zitten, is het belangrijk dat zij (of een van beide) een proactieve outreachende houding hebben, zodat betrokkenen rond het kind (professionals en informele contacten) hun zorgen rond het kind met de pleegzorgmedewerker of de gezinsvoogd kunnen delen. Het is van belang dat het pleeggezin voldoende aanloop heeft en niet in een isolement zit. Onderzoek wijst uit dat in geïsoleerde pleeggezinnen een groter risico op seksueel misbruik bestaat (Grietens, 2012).

Cliëntvertrouwenspersonen hebben niet veel contact met jeugdigen op het moment dat zij in een pleeggezin verblijven, zoals beschreven in paragraaf 5.1.5. Pleegkinderen nemen geen contact met hen op, dus ook niet over misbruik binnen het pleeggezin. Wel kloppen soms cliënten aan die vertellen over misbruik dat in het verleden in een pleeggezin heeft plaatsgevonden. Een inmiddels volwassen man was erachter gekomen dat het pleeggezin waar hij zelf had gewoond (en waar hij ook misbruikt was) nog steeds pleegkinderen opvangt. Dat vormde aanleiding voor deze man om contact op te nemen met een cliëntvertrouwenspersoon. De cliëntvertrouwenspersoon is in gesprek gegaan met deze man en hij heeft vervolgens zelf contact opgenomen met de betreffende pleegzorginstelling.

De cliëntvertrouwenspersonen hebben ook ervaring met biologische ouder(s) die aankloppen met een klacht over seksueel misbruik dat gepleegd wordt door pleegvader (of zoon). In de ter sprake gebrachte gevallen kon seksueel misbruik niet worden vastgesteld. Het komt voor in de praktijk dat een dergelijke beschuldiging wordt aangegrepen om een uithuisplaatsing te frustreren. Deze problematiek van onterechte beschuldigingen komt ook uit de interviews met de pleegzorgmedewerkers naar voren.

### **5.3.2 Omgaan met vermoedens van seksueel misbruik**

Signalen kunnen duiden op verschillende situaties van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het kan duiden op seksueel grensoverschrijdend gedrag van iemand in het pleeggezin, zoals de pleegvader of een ander (pleeg)kind. Het kan ook zo zijn dat de gezinsvoogd of pleegzorgmedewerker grensoverschrijdend gedrag vertoont (hier hebben we geen informatie over). Daarnaast kan sprake zijn van seksueel misbruik buiten het pleeggezin, bijvoorbeeld tijdens de bezoeken thuis of door anderen. Dit valt buiten het onderzoek. Signalen kunnen bovendien samenhangen met seksueel misbruik uit het verleden (dit is regelmatig één van de redenen waarom het kind uit huis is geplaatst).

De signalen die kunnen wijzen op seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn vooral indirect. Een pleegzorgmedewerker: *'Ik denk dat je iets opvalt aan de ontwikkeling van het kind, dat je denkt: hé, wat is hier aan de hand? Er is een stagnatie in de ontwikkeling van het kind bijvoorbeeld. Ook de contacten die ik heb met het kind, daarin zou iets op kunnen vallen.'* Uit de gesprekken met pleegzorgmedewerkers komt naar voren dat het erg lastig is signalen te herkennen. De beleidsmedewerker kindermishandeling geeft aan dat het belangrijk is verhelderende vragen te stellen, maar de meeste mensen durven niet naar details te vragen. Zij wordt daarom als deskundige gevraagd om met mogelijke slachtoffers te praten. *'Ik ga er niet heel gedetailleerd op in, maar ik ga wel vragen stellen die een meisje van 13 niet kan weten als ze de man*

*niet bloot heeft gezien. Daarop kan ik baseren of het klopt, of dat het eventueel een oude ervaring is.'*

Als er een vermoeden is van seksueel misbruik, is het belangrijk dat serieus te nemen en daar niet onzeker over te zijn, aldus een manager. Het is belangrijk dat signalen worden gedeeld met collega's uit het team of de gedragsdeskundige, om vermoedens te concretiseren. Het zou bovendien vanzelfsprekend moeten zijn om elkaar binnen de keten op te zoeken en signalen te bespreken, maar dit blijkt in de praktijk niet het geval, zo komt uit de interviews naar voren. Er wordt een gemis aan vertrouwen in elkaar geconstateerd. Een pleegzorgmedewerker: *'Ik zie nu dat iedereen heel erg werkt vanuit wantrouwen en regelgeving en dat maakt ook dat mensen zich zo indekken dat als er iets gebeurt, ze zeggen 'dat is niet mijn pakkie an, dan moet je bij die zijn'. Om vertrouwen te krijgen moet je samenwerking zoeken, 'ik voel iets, ik merk iets, heb jij dat ook?' Zodat je elkaar kan opzoeken in plaats van in de verdediging te schieten.'* In de praktijk blijkt niet altijd iedereen tot een zelfde conclusie te komen als er vermoedens worden geuit. Als binnen de pleegzorginstelling de vermoedens niet gedeeld worden, kan een pleegzorgmedewerker naar de gezinsvoogd gaan met haar vermoedens als de zorgen blijven. De gezinsvoogd heeft een eigen verantwoordelijkheid. Een gezinsvoogd: *'Een pleegzorgmedewerker had haar zorgen besproken met haar leidinggevende, maar een advies gekregen waar ze niet tevreden over was. Dat gaf haar een onbehagelijk gevoel en dat heeft ze nu gedeeld met Bureau Jeugdzorg. Het is ook een beetje de verantwoordelijkheid ergens anders leggen. Het voordeel is dat ik ook de nieuwe gezinsvoogd ben en er heel vers inzit en ik heb zoiets van, 'er moet wat gedaan worden, en heel snel'. Het gaat toch om twee jonge kinderen, het gaat me niet om de pleegzorgmedewerker die het heel moeilijk vindt wat met haar signalen te doen, het gaat mij om de twee kinderen'*. Hieruit blijkt dat het niet altijd eenvoudig is om de communicatie open en helder te houden tussen de verschillende betrokkenen, bijvoorbeeld pleegzorgmedewerker, de gezinsvoogd, hun wederzijdse leidinggevend en een hulpverleningsinstelling, bijvoorbeeld een behandelaar betrokken bij intensieve begeleiding en behandeling van een kind dat sterk is beschadigd. De gezinsvoogd heeft een eigen verantwoordelijkheid, dus als pleegzorg niets doet, dient Bureau Jeugdzorg in te grijpen. Dan gaat het ook om de procedure wat te doen na een melding binnen de instelling (zie paragraaf 5.4).

Het kan gebeuren dat een pleegkind vertelt dat zij zich seksueel geïntimideerd voelt en dit later intrekt: *'Het is niet waar, maar ik was boos.'* Een pleegzorgmedewerkster vertelt: *'Ik heb meegemaakt dat er een puber was die de pleegmoeder ervan beschuldigde dat ze haar seksuele leven deelde met de puber. Pleegmoeder had een rijk seksueel leven en dat werd met haar gedeeld. Wij hebben het aangehoord en hebben met haar besproken, wat wil je dat we hiermee doen, wat kunnen we doen om ervoor te zorgen dat het beter gaat, dat het een plekje kan krijgen. We zijn open met haar in gesprek gegaan, maar ze heeft al snel haar klacht ingetrokken, dat het niet waar was, maar dat ze boos was op haar pleegmoeder en haar kwaad wilde doen. Ik heb mij niet zo makkelijk laten afschepen, het is een onderwerp dat ik een paar keer met haar heb besproken, dat ik haar serieus neem.'* Dit laat goed zien hoe complex seksualiteit, afhankelijkheid en loyaliteit zijn en hoe belangrijk het is elk vermoeden of elke klacht over grensoverschrijdend gedrag open te bespreken met het kind, maar ook met de pleegouders. Onduidelijk blijft of het ook met de pleegmoeder is besproken, wat in dit geval wel noodzakelijk is.

## **5.4 Melden en maatregelen**

Wij hebben de locaties gevraagd naar incidenten van seksueel misbruik in pleeggezinnen en hoe ernaar is gehandeld. Net zoals voor de incidenten in de residentiële jeugdzorg hebben we ook hier contact gehad met de IJZ over meldingen van deze locaties in de periode 2008-augustus 2011. Het concentrische model voor melden in de pleegzorg verschilt niet met dat voor residentiële zorg. We gaan eerst in op de regelingen, en vervolgens op de wijze waarop met een melding wordt omgegaan.

### **5.4.1 Meldprocedures**

In 2009 hebben de Amsterdamse GGZ-instellingen, waaronder Spirit, een convenant ‘Melden van kindermishandeling/uitwisseling van gegevens’ ondertekend. Het convenant bevat een stappenplan met te ondernemen acties bij een vermoeden van kindermishandeling. Bij een acute situatie wordt, indien de ouders het probleem onderkennen, gemeld bij Bureau Jeugdzorg Amsterdam. Bij ontkenning van het probleem wordt gemeld bij het AMK. Bij een niet acute situatie vindt eerst overleg plaats binnen de instelling (en zo nodig extern, met bijvoorbeeld AMK). Daarnaast dient de medewerker de signalen bespreekbaar te maken met de cliënt. Spirit heeft ook nog het protocol ‘Hoe te handelen na melding van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag van een medewerker van Spirit jegens een cliënt’. Dit protocol is beschreven in paragraaf 4.4.1.

Jarabee kent een protocol kindermishandeling ‘vermoeden is handelen’. In het protocol is de landelijke meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling geïntegreerd. De te nemen stappen komen in hoofdlijnen overeen met het convenant van Spirit. In het protocol van Jarabee wordt ook nog beschreven hoe er gehandeld moet worden bij vermoedens van kindermishandeling door een medewerker. Dit komt eveneens overeen met de beschreven protocollen in paragraaf 4.4.1.

De protocollen zijn algemeen van aard en niet toegespitst op pleegzorg. Er zijn dus geen specifieke regels voor het geval vermoedens bestaan dat pleegouder (of diens kinderen) zich schuldig maken aan seksueel misbruik van het pleegkind.

### **5.4.2 Handelen naar aanleiding van vermoedens**

We staan stil bij de incidenten en hoe er wordt gehandeld bij een ernstig vermoeden van seksueel misbruik.

#### **Incidenten**

Er zijn ons vijf incidenten verteld door medewerkers van de pleegzorginstelling, waarvan twee tussen (pleeg)kinderen onderling en drie de pleegvader betreffen. In een van deze drie incidenten is het seksueel grensoverschrijdend gedrag niet vastgesteld, en kan sprake zijn van een valse beschuldiging.

De twee incidenten van pleegkinderen die door een ander kind in het pleeggezin seksueel worden misbruikt, zijn aan het licht gekomen doordat de pleegmoeders het aan de pleegzorgmedewerker vertelden. In het ene geval is de 13-jarige pleegzoon die seksueel grensoverschrijdend handelde uit het gezin gehaald en is voor zowel de pleger als het slachtoffer therapie ingezet. In het andere geval is eerst de pleegzoon tijdelijk uit huis gehaald totdat er een behandelplek voor het meisje was gevonden; binnen het

pleeggezin kon het meisje niet goed worden begeleid. Dit betrof een netwerkgezin; neef en nicht hadden niet beiden bij oma geplaatst moeten worden. De pleegzorgmedewerker: *‘Dat meisje was seksueel misbruikt en had heel wervend seksueel gedrag, de jongen was heel verlegen en kon moeilijk contact maken. Het klinkt heel onaardig, maar hij kreeg het bij wijze van spreken aangeboden.’*

Van de twee incidenten waarbij een pleegvader was betrokken, leidde één geval tot het weghalen van het meisje van 4 bij de weekendpleegouders en zijn de pleegouders uit het bestand gehaald. Het andere geval betrof een pleegmeisje van 15 jaar die door de vriend van haar tante bij wie ze woonde seksueel werd misbruikt. Zij is vertrokken uit het pleeggezin.

De maatregelen die genomen kunnen worden tegen pleegouders door de zorgaanbieder zijn beperkt tot het uitschrijven als pleegouder en een strafrechtelijke procedure aanhangig maken.

### **Wat te doen bij een ernstig vermoeden**

Als er een vermoeden is van seksueel misbruik in een pleeggezin, gaan pleegzorgmedewerkers naar de gedragswetenschapper en/of de teamleider of de beleidsmedewerker kindermishandeling. Een pleegzorgmedewerker, die zelf geen ervaring heeft met vermoedens van seksueel misbruik, weet wat ze zal gaan doen: *‘Als ik het vermoeden zou hebben dat er een kind misbruikt wordt ga ik direct naar mijn gedragswetenschapper en ga met hem in gesprek. Dan zal hij mij vragen waar mijn zorgen vandaan komen, samen met mij analyseren. Ik neem aan dat we dan het protocol erbij pakken en de stappen zetten die daarin staan. Ik ken het protocol niet uit mijn hoofd: je gaat met elkaar kijken waar de zorgen en signalen vandaan komen, zijn die ergens op gebaseerd ja of nee. Hoe kunnen de signalen worden geïnterpreteerd. Ook vragen we de functionaris veiligheid erbij, dat hij met zijn getrainde professionele oog kijkt naar de zorgen en signalen en zal kijken of het gegrond is, ja of nee. En je gaat natuurlijk in gesprek met het gezin zelf om de signalen te delen en te kijken hoe zij daarop reageren. En mochten ze daarna er nog zijn, kan ik mij voorstellen dat BJZ of wij zelf een melding maken.’*

De beslissing wat er aan maatregelen wordt genomen, na een vermoeden van seksueel geweld, wordt in een team besproken, bijvoorbeeld de zorgcoördinator, gedragswetenschapper en beleidsmedewerker kindermishandeling. Dan wordt ook besloten of derden erbij worden betrokken. Soms wordt direct een team met ook een externe samengesteld, bijvoorbeeld iemand van de politie. Bij een vermoeden van seksueel misbruik door een pleegouder is het dilemma dat als je echt te vroeg ingrijpt en er geen sprake is van seksueel misbruik, de pleegouders enorm worden beschadigd, terwijl als je niet ingrijpt en er is sprake van seksueel grensoverschrijdend gedrag, het kind wordt beschadigd.

Vermoedens worden met de pleegouder(s) besproken. Het is een lastig onderwerp om te bespreken. Als er geen concrete aanleidingen zijn, kan er sprake zijn van onterechte beschuldigingen vanuit de biologische ouders, familie of andere betrokkenen. Niet alle pleegzorgmedewerkers hebben de vaardigheden om zo’n gesprek te voeren, of zijn er geschikt voor. Het kan ook de gedragswetenschapper zijn die het gesprek voert, of dat de pleegzorgmedewerker het gesprek samen met de locatiemanager of beleidsmedewerker kindermishandeling of veiligheid voert. Naast dat het voeren van dit soort gesprekken specifieke vaardigheden vereist, die deels via

training aangeleerd kunnen worden, kan ook de soms precare vertrouwensrelatie die de pleegzorgmedewerker met het pleeggezin heeft een rol spelen. Een gezinsvoogd geeft dit als volgt weer: *‘Maar ik weet wel waar de crux zit, de pleegzorgmedewerker moet dit natuurlijk met het pleeggezin bespreken maar in dat pleeggezin is al zoveel gebeurd. Dat vindt de pleegzorgmedewerker ingewikkeld. Maar mag dat tegenhouden? Het is wel ingewikkeld, maar mag je daardoor de veiligheid in het geding laten komen.’*

Naast gesprekken met de pleegouders, zijn er ook gesprekken met de biologische ouders en het kind (afhankelijk van de leeftijd). Daarnaast wordt gesproken met Bureau Jeugdzorg. Als het vermoeden serieus is, is de regel dat het kind wordt weggehaald uit het gezin en nazorg wordt verleend aan het kind samen met haar ouders. Het zijn vaak lastige situaties waar geen eenduidige oplossingen voor zijn. Ook het doen van aangifte bij de politie wordt doorgaans overwogen, maar de bewijsvoering is vaak lastig bij misbruikzaken.

Het incident behoort in een incidentenregistratieformulier te worden vermeld. Deze formulieren zijn ook ter inzage voor het bestuur, zodat het bestuur inzicht kan hebben in de incidenten die plaatsvinden binnen de instelling.

#### **5.4.3. Betrekken van derden**

Net als bij de residentiële jeugdzorg, zijn er drie externe partijen die een rol kunnen spelen bij het onderzoek naar incidenten van seksueel misbruik: inspectie, politie/justitie en AMK.

Vier van de vijf incidenten waren niet bekend bij de Inspectie. Eén incident viel buiten de onderzoeksperiode maar was gemeld bij de Inspectie. Eén incident was nog zo recent, dat een melding bij de Inspectie nog niet plaats had kunnen vinden. Er wordt met AMK contact opgenomen als er behoefte is aan een advies. Van de bij ons bekende vijf incidenten is tweemaal aangifte bij de politie gedaan. De formele bevoegdheid tot het doen van aangifte ligt bij Bureau Jeugdzorg, maar als deze geen aangifte doet, kan pleegzorg dit doen. Ouders van het kind kunnen ook aangifte doen.

#### **5.5. Extern toezicht en beroep**

De procedures voor extern beroep zijn hetzelfde als voor de residentiële instellingen (zie paragraaf 4.5).

Ook het toezicht door IJZ op pleegzorginstellingen is vergelijkbaar georganiseerd en bevat dezelfde activiteiten als het toezicht op de residentiële jeugdzorginstellingen. In 2008 heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar het zicht op de veiligheid van pleegkinderen in pleeggezinnen bij alle 28 pleegzorgaanbieders. Aandachtspunten waren het systematisch screenen van pleeggezinnen op mogelijke veiligheidsrisico's en het systematisch toezicht houden op de veiligheid van het kind (IJZ, 2010, Veiligheid pleegkinderen in beeld). De instellingen hebben in 2009 verbeterplannen aangeleverd. Begin 2010 is onderzocht hoe het staat met de uitvoering van die verbeterplannen. Bij drie instellingen zijn hertoetsen uitgevoerd, deels naar aanleiding van het onderzoek in 2008, deels naar aanleiding van calamiteiten (IJZ, 2010). In 2010 heeft de inspectie op basis van informatie die door de provincies en stadsregio's is aangeleverd de verbeteringen geanalyseerd. Het overgrote deel van de

pleegzorgaanbieders heeft systematisch aandacht voor de screening op veiligheidsrisico's, zo blijkt het uit die analyse. Veiligheid is inmiddels ook een landelijk pleegoudercriterium. De meeste pleegzorgaanbieders maken regelmatig veiligheidsinschattingen en de medewerkers nemen de uitkomsten mee in de begeleiding van de pleeggezinnen (IJZ, 2010).

Waar nog onvoldoende vooruitgang is bereikt is in de afstemming tussen pleegzorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg bij netwerkpleegzorg. In juni 2010 zijn afspraken vastgelegd in het 'schematisch protocol netwerkpleegzorg'. Volgens het protocol is het Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind totdat de plaatsing is geformaliseerd. Dan neemt de pleegzorgaanbieder de verantwoordelijkheid over. In 2011 heeft de inspectie getoetst of de pleegzorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg afspraken met elkaar hebben gemaakt om aan het protocol te voldoen. In 2012 is de inspectie voornemens om te toetsen of deze afspraken ook in praktijk worden gebracht (IJZ, 2010).

## **5.6 Bescherming tegen seksueel misbruik in de pleegzorg**

In deze concluderende paragraaf gaan we eerst in op het karakter van pleegzorg in vergelijking met de residentiële zorg. Vervolgens gaan we in op de beschermingsmechanismen naar proces en we besluiten met de governance van de beschermingsmechanismen.

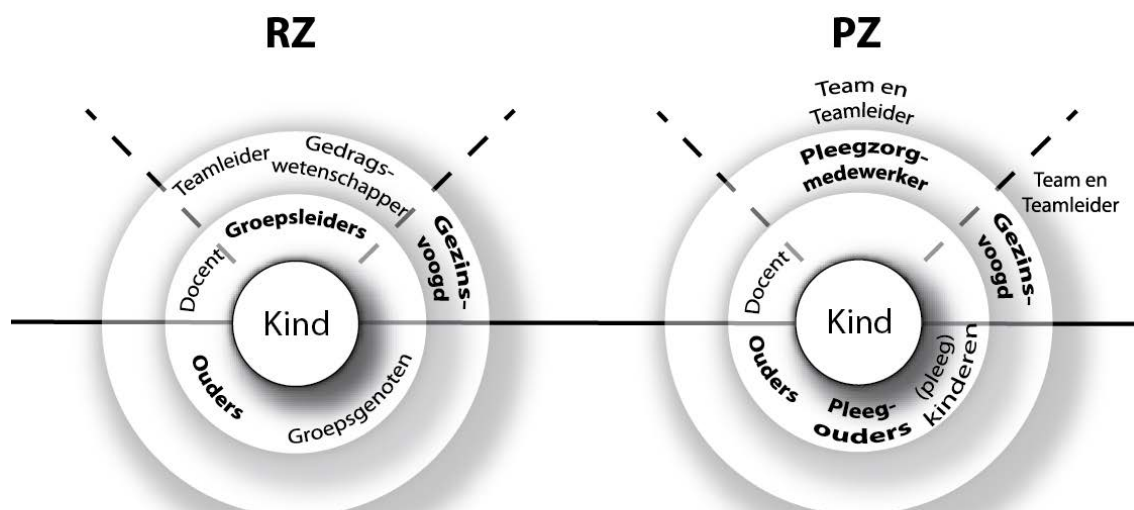
### **5.6.1 Pleegzorg in relatie tot de residentiële zorg**

Pleegzorg is een bijzondere vorm van zorg. Aan de ene kant vormen pleegouders met pleegkinderen (en eigen kinderen) een gewoon gezin, waar het pleegkind zo gewoon mogelijk opgroeit, terwijl aan de andere kant het kind uit huis is geplaatst en van de pleegouders bepaalde vaardigheden en kennis worden verwacht om deze kwetsbare kinderen op te voeden. Pleegouders hebben, mede afhankelijk van de pleegzorgvariant (hulpverleningsvariant, opvoedingsvariant of therapeutische pleegzorg) en de concrete situatie, meer of minder contact met de biologische ouders. De pleegouders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg en opvoeding, maar het gezag ligt bij de ouders en gezinsvoogd. Daarnaast heeft de pleegzorgmedewerker een belangrijke rol in de begeleiding van pleegouders en pleegkind en biedt hulp aan ouders. De gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker zijn werkzaam bij verschillende instellingen en hebben formeel verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van het kind, de ouders en pleegouders. In de praktijk lopen de praktische taken en verantwoordelijkheden echter door elkaar en kunnen spanningen ontstaan in de uitvoering. Een kind in een pleeggezin voelt loyaliteit voor de biologische ouder(s) en de pleegouder(s) en heeft daarnaast nog met in elk geval een gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker te maken en vaak nog met vormen van (therapeutische) hulp.

De pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd zitten in de tweede kring om het kind. In de residentiële instellingen daarentegen hebben juist de professionals de dagelijkse zorg voor het kind die zij uitvoeren in teamverband: zij zitten in de eerste kring om het kind (zie figuur 5.3). Het werken in teamverband binnen de residentiële jeugdzorg is van een geheel andere aard dan het werken in teamverband bij pleegzorgmedewerkers

en gezinsvoogden, omdat de pedagogische medewerkers in de residentiële jeugdzorg samen verantwoordelijk zijn voor dezelfde kinderen, terwijl dit niet geldt voor de teams van pleegzorgmedewerkers respectievelijk gezinsvoogden. Bovendien is de samenwerking tussen pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd bij pleegzorg, om toe te zien op de veiligheid van het kind in het pleeggezin, van groter belang dan de samenwerking tussen gezinsvoogd en pedagogisch medewerkers in de residentiële zorg. Gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker kijken samen naar hetzelfde pleeggezin, maar zij maken geen deel uit van dezelfde organisatie, laat staan van hetzelfde team. Tot slot ontbreekt direct zicht op het pleeggezin, omdat de pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd beiden niet betrokken zijn bij de dagelijkse zorg.

Figuur 5.3 Onderscheid residentiële zorg (RZ) en pleegzorg (PZ)



De hybride vorm van pleegzorg, waarin veel verschillende actoren gezag en/of verantwoordelijkheden hebben, maakt een eenduidig beschermingsarrangement zoals bij de residentiële zorg lastig. De concretisering van de beschermingsmechanismen hebben dikwijls betrekking op zowel de eerste kring van pleegouders als de tweede kring van gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker.

### 5.6.2 Beschermingsmechanismen naar proces

We gaan nader in op de beschermingsmechanismen zoals deze ook zijn vastgesteld voor de residentiële sector. In theorie zijn de beschermingsmechanismen hetzelfde, maar in de concretisering kunnen grote verschillen zitten ten opzichte van de wijze van bescherming in de residentiële jeugdzorg. In de pleegzorg ontbreekt soms de overeenstemming tussen de verschillende actoren over de gewenste concretisering van het beschermingsmechanisme.

Achtereenvolgens gaan we in op 1. voorzorg, 2. signalering, 3. melden en maatregelen. Extern beroep laten we buiten beschouwing omdat dit niet afwijkt van de residentiële jeugdinstellingen (hoofdstuk 4).

### **Voorzorg**

De belangrijke voorzorgsmaatregelen ter bescherming van kinderen hebben zowel betrekking op de eerste kring om het kind (het pleeggezin), als de tweede kring eromheen met pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd. De beschermingsmechanismen zijn gelijk aan die voor de residentiële zorg: open gesprekken over seksualiteit en afstand en nabijheid met pleegouders en kinderen zodat een veilige leefomgeving wordt gecreëerd. Bovendien is een open en op dialoog gebaseerd contact tussen pleegouders en biologische ouders van groot belang zodat het kind niet wordt vermalen tussen loyaliteit aan de ouders en (groeierende) loyaliteit aan de pleegouders (Weterings & van den Bergh, 2010). Een goed contact tussen pleegouders en ouders kan valse beschuldigingen (van onder meer seksueel grensoverschrijdend gedrag) voorkomen: spanningen tussen pleegouders en biologische ouders zijn een risicofactor voor onterechte beschuldigingen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Pleegzorgmedewerkers hebben een taak in de begeleiding van pleegouders zodat het kind in een responsief leefklimaat opgroeit gericht op een gezonde persoonlijke ontwikkeling van het kind. Hiertoe behoort ook het bespreekbaar maken van thema's als seksualiteit, intimiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Bovendien begeleiden pleegzorgmedewerkers pleegouders en ouders in de communicatie onderling en de omgang (regeling) met het kind en dienen zij de veiligheid van het kind te waarborgen via supervisie.

Uit de gesprekken en documenten komt naar voren dat over deze beschermingsmechanismen overeenstemming is. Om deze beschermingsmechanismen te kunnen waarborgen zijn competente pleegouders en competente pleegzorgmedewerkers (en gezinsvoogden) van belang. Screening van pleegouders (en kinderen vanaf 12 jaar) en training vormen de basis voor competente pleegouders. Bestandspleegouders krijgen een (langdurige) training, die tegelijk dient als een vorm van screening. Opleiding, scholing, de wijze waarop pleegzorgmedewerkers worden begeleid in hun werk (teamverband) zijn van belang voor de competenties van de pleegzorgmedewerkers.

### *Risico's die bescherming ondermijnen*

In de praktijk zijn drie risicogebieden te constateren, te weten rond screening en competenties van pleegouders, supervisie van het pleeggezin en samenwerking tussen de professionals.

De screening van netwerkpleegzorg is een zorg: Bureau Jeugdzorg doet een eerste lichte screening en ook achteraf wordt enkel een lichte screening door de pleegzorgvoorziening afgenomen. Ook de screening tussentijds van bestandpleeggezinnen vindt niet vaak plaats. Een ander punt is de competenties van pleegouders. De training van aspirant-pleegouders is een andere dan de scholing van aankomende professionals; de pleegouders ontlenen hun geschiktheid aan het bieden van zorg en het opvoeden van het kind aan het 'normale ouder' zijn. De pleegouders onderscheiden zich juist van professionals. Maar onder de pleegkinderen zitten ernstig beschadigde kinderen. Hoewel er al differentiatie in pleegzorg is (hulpverleningsvariant,



opvoedingsvariant en therapeutisch pleeggezin) kan het onvoldoende geschoold zijn in het omgaan met extra kwetsbaarheden van kinderen een risico vormen voor een onveilige leefomgeving. Pleegouders zijn bijvoorbeeld niet (altijd) goed voorbereid op risico's van seksueel grensoverschrijdend gedrag (zie ook Grietens, 2012). Supervisie en intervisie zijn in de residentiële zorg gemakkelijker te organiseren, doordat professionals met elkaar samenwerken, elkaar kunnen corrigeren en regels kunnen stellen zoals: niet alleen zijn met een kind of juist in het zicht blijven met een kind. In pleeggezinnen is deze supervisie lastig. Het gaat daar juist om het opbouwen van vertrouwen en opmerkzaam zijn op signalen als de professional in het gezin is. Een checklist veiligheid kan behulpzaam zijn als een instrument om lastige gesprekken aan te gaan, maar kan er ook toe leiden dat lijstjes worden afgevinkt: het formulier geldt dan vooral als een verantwoording naar buiten zonder dat het daadwerkelijk inzicht geeft in de veiligheid binnen het gezin. Het risico bestaat dat er te veel nadruk komt op formulieren invullen en dossiers bijhouden, waardoor er minder tijd is om in het pleeggezin aanwezig te zijn of met de jeugdige ergens naar toe te gaan. Juist het aanwezig zijn in het pleeggezin vergroot de kans om onveilige situaties in het vizier te krijgen.

De afstemming tussen Bureau Jeugdzorg (gezinsvoogd) en de zorgvoorziening (pleegzorgmedewerker) vormt een derde risico. Hoewel juridisch de taken en bevoegdheden helder zijn – de gezinsvoogd heeft beslissingsmacht ten aanzien van het kind en ouders en de pleegzorgmedewerker begeleidt het pleeggezin en het kind – blijken er in de praktijk fricties als het gaat om bijvoorbeeld herplaatsing.

## **Signaleren**

Als professionals inzicht hebben in signalen van seksueel misbruik, worden meer signalen opgevangen. Professionals dienen dus geschoold te zijn in het herkennen van signalen: wat is adequaat kindgedrag, wat is een normale seksuele ontwikkeling, wat is afwijkend? Daarnaast dragen contact met het kind en een vertrouwensband met het kind bij aan het kunnen opvangen van signaleren, evenals een open sfeer en oog voor de sociale context. Als er sprake is van seksueel grensoverschrijdend gedrag door pleegkinderen (van pleegkinderen) hebben pleegouders een signalerende rol. Duidelijk is dat pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogden doorgaans niet de personen zijn naar wie kinderen toe gaan om te vertellen over seksueel grensoverschrijdend gedrag. Wel kunnen ze bij contact met het kind of bezoek aan het pleeggezin een niet-pluis gevoel krijgen.

Pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogden kunnen door anderen, zowel professionals als niet-professionals, worden benaderd over mogelijk seksueel misbruik. Daarom is het belangrijk dat pleegzorgmedewerkers (en/of gezinsvoogden) makkelijk toegankelijk zijn voor andere professionals en personen die betrokken zijn bij het kind, zodat zorgen over het kind gedeeld kunnen worden. Een proactieve outreachende instelling is hiervoor van belang. Als vermoedens worden gedeeld is het vervolgens aan de pleegzorgmedewerker of gezinsvoogd om het gesprek aan te gaan met het kind of pleeggezin of met de relevante personen contact op te nemen.

## *Risico's*

Er zijn vier risico's te onderscheiden in dit proces van signaleren. Allereerst kunnen medewerkers onvoldoende signalen opvangen door gebrek aan scholing en gebrek aan

training van vaardigheden in het bevragen van kinderen. Dit geldt overigens ook voor pleegouders. Daarnaast bestaat het risico dat signalen niet (snel) worden opgepakt omdat er te weinig contact is met het pleeggezin, en de pleegzorgmedewerker niet voldoende een spin in een web is waar mensen die betrokken zijn bij de kinderen naar toe gaan als zij zorgen hebben. Bovendien bestaat het gevaar dat signalen van seksueel misbruik niet serieus worden genomen (zie ook Grietens, 2012). Tot slot kunnen signalen blijven hangen tussen de verschillende lagen in de instelling of tussen organisaties.

### **Melden en maatregelen**

De beschermingsmechanismen van de residentiële zorg gelden ook hier: in het nemen van maatregelen dient er oog te zijn voor de belangen van het kind, wat betekent dat de maatregelen niet (alleen) gericht zijn op beheersen maar op oplossingen die aansluiten bij de behoeften, mogelijkheden en leeftijd van het kind. Wij hebben nauwelijks inzicht gekregen in de maatregelen die worden genomen als er een vermoeden is van seksueel misbruik, behalve dat een kind uit het pleeggezin wordt gehaald en het pleeggezin uit het bestand wordt gehaald. Maar of de maatregelen aansluiten bij het kindperspectief weten we niet.

Daarnaast is er het beschermingsmechanisme: duidelijke meldprocedures voor interne melding en onderzoek en het extern melden bij Inspectie Jeugdzorg en/of politie. Bij de residentiële zorg benoemden we ook het belang van voldoende oog voor de positie van de medewerker. In navolging daarvan geldt dat er voldoende oog moet zijn voor de positie van pleegouders, bijvoorbeeld voldoende bescherming tegen onterechte beschuldigingen. De meldprocedure is weliswaar duidelijk en komt overeen met de procedures in de residentiële zorg, maar de meldprocedure is niet specifiek toegesneden op de pleegzorg. Hierdoor ontbreekt inzicht in hoe met de positie van de pleegouder wordt omgegaan. Moet deze altijd uit het bestand worden gehaald bij een vermoeden van seksueel misbruik in een pleeggezin en als een kind is weggehaald? Het gaat bij vermoedens van seksueel misbruik om een complexe problematiek. Het kan zijn dat er beschuldigingen worden geuit door ouders dat sprake zou zijn van seksueel misbruik door een pleegouder, waarna een kind uit het pleeggezin wordt weggehaald, terwijl de pleegouders zeer integer en bekwaam kunnen zijn.

Incidenten behoren te worden gemeld via een incidentenregistratieformulier. Onduidelijk blijft of alle incidenten via zo'n formulier worden vastgelegd en of deze formulieren het bestuur bereiken. De met ons besproken vijf incidenten werden niet (op één na) aan de Inspectie Jeugdzorg gemeld.

### *Risico's*

Als risico komt naar voren dat er te weinig overleg is tussen de verschillende ketenpartners, zoals tussen de pleegzorginstelling en Bureau Jeugdzorg (zie ook Grietens, 2012). Ook vormt het ontbreken van afspraken met de politie over de te nemen stappen bij seksueel misbruik in pleeggezinnen een risico. Afspraken dragen eraan bij dat eerder contact wordt gezocht met elkaar en er een gezamenlijke afweging wordt gemaakt, bijvoorbeeld over het doen van aangifte.

### 5.6.3 Governance van het beschermingsarrangement

Goede bescherming van het kind volgens de criteria van het kindperspectief vergt dat juist de dagelijkse verzorgers de competentie en motivatie hebben om volgens het beschermingsarrangement te werken. De aard van deze taak vraagt vooral om sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog, met collegiale dialoog en toetsing als belangrijke elementen om de kwaliteit te borgen. Waar het in de residentiële zorg mogelijk is om dit te organiseren binnen de instellingen, ligt dit in de pleegzorg wezenlijk anders. Er is geen hiërarchische relatie met de pleegouders waardoor sturing alleen mogelijk is zolang de pleegouders openstaan voor begeleiding op vrijwillige basis. De enige formele ruimte die een pleegzorginstelling heeft is om pleegouders wel of niet goed te keuren. Verder is geen nuance mogelijk.

Bij goedwillende pleegouders kan tot op zekere hoogte via training en begeleiding ‘gestuurd’ worden op het bevorderen van de vakbekwaamheid van de pleegouders en de dialoog binnen het pleeggezin. Ook is er dan meer ruimte voor een open dialoog tussen pleegouders en pleegzorgmedewerkers, respectievelijk gezinsvoogd. Maar er zitten grenzen aan de professionalisering van pleegouders, juist omdat het eigene aan pleegouders is dat zij handelen en reageren als gewone ouders. Daarnaast is ‘collegiale’ toetsing via het regelmatig kunnen observeren hoe de pleegouder functioneert, met name in de interactie met het pleegkind, moeilijker te realiseren, omdat pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogd niet in de dagelijksheid van het gezin meedraaien. Niet-meewerkende pleegouders zijn moeilijker te beïnvloeden. Bij vermoedens van seksueel ongewenst gedrag speelt bij netwerkplaatsing nog sterker dan bij bestandspleeggezinnen dat het niet vanzelfsprekend in het belang van het kind is om het kind uit dat gezin te halen. Hier speelt de complexiteit van de problematiek van bescherming van het kind vanuit het kindperspectief een rol.

Op het moment dat er binnen het pleeggezin seksueel misbruik plaatsvindt – door pleegouder of ander (pleeg)kind – zijn er veel minder mogelijkheden om signalen daarover op te vangen dan als er binnen een leefgroep seksueel misbruik plaatsvindt. De checklist veiligheid die tot doel heeft het signaleren te verbeteren is een vorm van sturing op basis van regels die door veel pleegzorgmedewerkers wordt ervaren als een ongewenste vorm van sturing. Dit omdat het de opbouw van een vertrouwensband met de pleegouders, belangrijk voor de dialoog en begeleiding, in de weg zit.

Pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd zijn de enige twee professionals die direct zicht hebben op wat er in het pleeggezin gebeurt. Volgens de governancetheorie zou dan in die relatie collegiale dialoog en toetsing van groot belang zijn. Mede door de formele relatie van opdrachtgever – opdrachtnemer, maar ook door de tijdsdruk en verschillende taakopvattingen komt dit in de praktijk onvoldoende van de grond. De oplossing voor dit probleem moet wellicht niet alleen gezocht worden in de verbetering van de afstemming tussen pleegzorginstelling en Bureau Jeugdzorg (pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd), maar ook in het versterken van de pleegzorgmedewerker in het informele en formele veld van betrokken volwassenen rond het kind. Maar om de bescherming van het kind te vergroten zou ook gedacht kunnen worden aan een vertrouwenspersoon die onvoorwaardelijk achter het kind staat, een vertrouwenspersoon die er alleen voor het kind is en waar het kind zich tot kan wenden bij zorgen, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag. De burgervoogd (Van Nijnatten, 2004) zoals we die voor de jeugdinstellingen introduceerde als vertrouwenspersoon, is ook in de pleegzorg gewenst. Deze figuur past binnen het kindperspectief omdat deze van onderop het kind

ondersteunt. Deze burgervoogd is nadrukkelijk geen professional, maar een persoon die wel informeel gezag heeft en opkomt voor de belangen van het kind.

## **6. Organisatie van beschermingsmechanismen:**

### **conclusies en aanbevelingen**

Het centrale thema van dit onderzoek is de aanpak van seksueel misbruik in residentiële instellingen en de pleegzorg. Het gaat hierbij niet alleen om seksuele handelingen met kinderen door medewerkers en pleegouders, maar ook om seksueel grensoverschrijdend gedrag van jeugdigen onderling. Het onderzoek beperkt zich tot kinderen die op gezag van de overheid in instellingen of pleeggezinnen zijn geplaatst. De centrale vraag die is onderzocht luidt:

*Hoe is sinds circa 2005 de governance georganiseerd rondom de problematiek van seksueel misbruik van kinderen die in residentiële jeugdzorginstellingen of pleeggezinnen verblijven? En hoe zou vanuit het kindperspectief de governance het beste georganiseerd kunnen worden?*

Het strafrecht is duidelijk over seksueel misbruik van kinderen door medewerkers van instellingen: dit is altijd strafbaar omdat kinderen zich in een afhankelijke (zorg)relatie bevinden. Als het gaat om seksuele handelingen tussen jeugdigen kan het gaan om seksueel misbruik, om grensoverschrijdend gedrag, of seksueel verkennend gedrag. Niet altijd is duidelijk wie slachtoffer en dader is. Het gaat bij seksueel misbruik in alle gevallen om complexe situaties. Dwang, misbruik van gezag en angst, afhankelijkheid, loyaliteit, maar ook positieve gevoelens spelen tegelijkertijd een rol. Het onderzoek naar de aanpak van seksueel misbruik omvat deze brede problematiek.

In dit hoofdstuk vatten wij eerst de conclusies samen van het onderzoek (paragrafen 6.1 tot en met 6.4). We gaan daarbij nader in op de theoretische achtergrond van de onderzoeksvraag (paragraaf 6.1). Vervolgens gaan we in op de beschermingsmechanismen binnen de residentiële zorg. Het betreft zowel de gewenste als de aanwezige bescherming, als de governancemechanismen (paragraaf 6.2) als tot slot de pleegzorg (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 wordt stilgestaan bij de risico's die toepassing van het gewenste beschermingsarrangement bedreigen. We besluiten het hoofdstuk met aanbevelingen (paragraaf 6.5) en een wetenschappelijke verantwoording van het onderzoek (paragraaf 6.6).

### **6.1 Theoretische achtergrond**

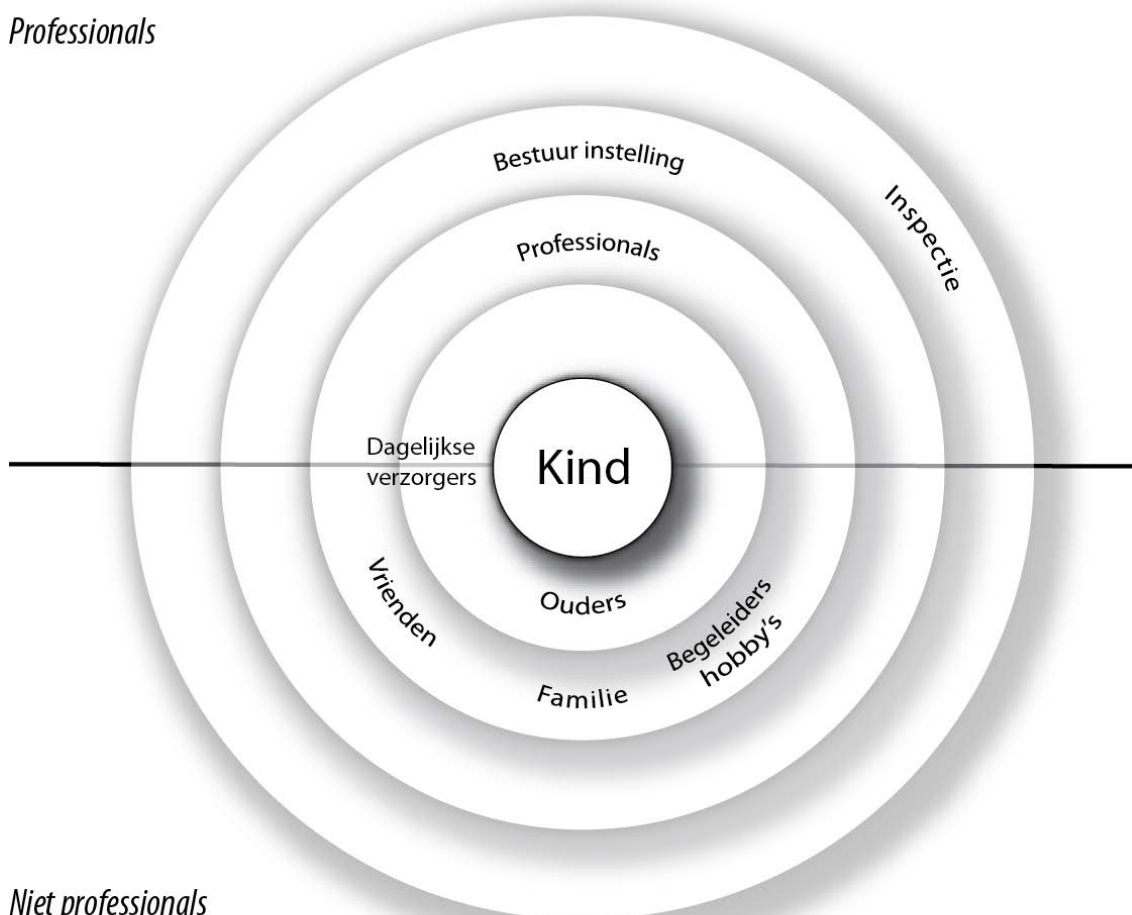
Het onderzoek naar de aanpak van seksueel misbruik in de residentiële jeugdinstanties en pleegzorg wordt verricht vanuit het kindperspectief. Dat wil zeggen dat er bij het formuleren van de (gewenste) beschermingsmechanismen niet top-down vanuit de overheid of instelling wordt gekeken, maar vanuit het kind. Daarnaast beschrijven we de aanpak vanuit vier processen: voorzorg, signalering, melding en maatregelen, en extern toezicht en beroep. Tot slot sluiten we aan bij in governanceonderzoek gebruikelijke modellen voor sturing binnen organisaties en coördinatie tussen organisaties. Op deze drie aspecten gaan we achtereenvolgens in.

### 6.1.1 Het kindperspectief

We hanteren een concentrische benadering: het kind staat centraal en vormt het middelpunt. Daaromheen bevinden zich actoren in kringen, steeds verder verwijderd van het kind, die invloed hebben op het leven van het kind. Boven in de kringen bevindt zich het formele veld van professionals en bestuurders, onder in de kring bevinden zich de ouders, familie en andere informele contacten (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1: Concentrisch model

*Professionals*



*Niet professionals*

Hoe kan het kind worden beschermd tegen seksueel misbruik, welke actoren spelen in welke kring een rol en hebben verantwoordelijkheden of bevoegdheden? Wij hebben het kindperspectief nader geoperationaliseerd op grond van literatuur (zie paragraaf 2.2). Bescherming vanuit het kindperspectief betekent dat gezocht wordt naar integrale oplossingen. Het waarborgen van veiligheid en het zorg dragen voor een zo optimaal mogelijke ontwikkeling van het kind tot zelfstandig persoon (zelfbeschikking) zijn twee kanten van bescherming. In de praktijk kunnen die een spanning opleveren. In het zoeken naar de juiste beschermingsmaatregelen gaat het om een balans tussen het waarborgen van veiligheid en het zorg dragen voor een gezonde ontplooiing van het

kind. Wat belangrijk is in het kader van het kindperspectief is hier samengevat in vijf criteria:

1. een normatief kader dat veiligheid waarborgt;
2. behoeften en mogelijkheden van het kind centraal;
3. ontwikkeling (veerkracht) van het kind vergroten;
4. versterken van zijn of haar sociale omgeving;
5. maatregelen zijn gericht op duurzame oplossingen.

Deze vijf criteria houden in dat maatregelen zoveel mogelijk in afstemming met het kind (of wettelijke vertegenwoordiger dan wel vertrouwenspersoon) worden genomen, met als uitgangspunt de behoeften en mogelijkheden van het kind. De maatregelen zijn verder gericht op het versterken van de veerkracht en autonomie van het kind en de sociale context rondom het kind. Bovendien zijn maatregelen gericht op (duurzame) oplossingen en is het normatieve kader duidelijk.

### **6.1.2 Vier processen**

De aanpak van seksueel misbruik in de jeugdzorg betreft het voorkomen van seksueel misbruik door het nemen van verschillende voorzorgsmaatregelen. Daarnaast gaat het om het signaleren van mogelijk seksueel misbruik en het omgaan met vermoedens van seksueel misbruik. Ook worden er maatregelen genomen binnen de instelling als er (een vermoeden van) seksueel misbruik is gemeld. Tot slot zijn er externe beroepsmogelijkheden voor betrokkenen als zij niet tevreden zijn met de wijze waarop op het (vermoeden van) seksueel misbruik is gereageerd. Ook speelt extern toezicht een rol in het geheel van de aanpak van seksueel misbruik. Wij hebben daarom vier verschillende processen onderscheiden: voorzorg, signaleren, melden en maatregelen, en extern toezicht en beroep. Deze houden het volgende in:

1. *Voorzorg.* In de instelling of het pleeggezin wordt het kind verzorgd, beschermd en opgevoed. Onderdeel hiervan is zo goed mogelijk verhinderen dat het kind slachtoffer wordt van seksueel misbruik. Enerzijds betekent dit dat het kind leert om te gaan met seksualiteit en zich weerbaar op te stellen tegenover seksueel grensoverschrijdend gedrag. Anderzijds betekent dit dat potentiële daders zo min mogelijk de kans krijgen om het kind seksueel te misbruiken.
2. *Signaleren.* Dit tweede proces gaat over het opvangen en omgaan met signalen. Signalen kunnen indirect worden opgevangen via het gedrag van het (vermeende) slachtoffer of de (vermeende) dader. Daarnaast kan het kind iemand in vertrouwen nemen en vertellen over het (vermeende) misbruik. Iedereen rondom het kind kan bij dit proces betrokken raken, binnen de instelling of het pleeggezin, maar ook erbuiten.
3. *Melden en maatregelen.* Proces 3 vangt aan als signalen hebben geleid tot een melding van seksueel misbruik binnen de instelling. Hoe wordt zo'n melding opgepakt, hoe wordt het onderzoek uitgevoerd, welke maatregelen worden genomen – zowel ter opvang van het slachtoffer als naar de (vermeende) dader?
4. *Extern toezicht en beroep.* De voorgaande drie processen vinden grotendeels binnen of onder verantwoordelijkheid van de instellingen plaats. Proces 4 daarentegen vindt plaats buiten de instelling. Extern toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie jeugdzorg (samen met andere inspecties bij gesloten instellingen) om toe te zien dat instellingen hun taken goed uitvoeren.

Extern beroep is de mogelijkheid voor jeugdigen of andere melders om te klagen of bezwaar te maken bij een externe instantie dat signalen van seksueel misbruik niet goed door de instelling zijn opgepakt (proces 2) of zijn afgehandeld (proces 3).

### 6.1.3 Governance

Dit onderzoek betreft vraagstukken van governance. Governance is een breed begrip en binnen dit onderzoek gaat het concreet om de coördinatie tussen organisaties en de sturing binnen organisaties.

#### Coördinatie tussen organisaties

- *Hiërarchie*. Deze vorm van coördinatie is gebaseerd op de hiërarchische verhoudingen waarbij de ene organisatie op basis van een autoritaire relatie regels oplegt aan een andere organisatie.
- *Markt*. In deze vorm van coördinatie staat de marktwerking voorop. Volgens de theorie is prijs het sturende mechanisme, maar in de context van de jeugdzorgsector, en vele andere publieke/maatschappelijke sectoren, is contract een beter begrip. Het gaat hier om contractrelaties, waarbij sprake is van een opdrachtgever en een opdrachtnemer.
- *Netwerk*. In deze vorm van coördinatie bestaan er meer of minder gelijkwaardige partijen die in onderling overleg en dialoog afspraken maken over hoe samen te werken of af te stemmen.

#### Sturing binnen organisaties

- *Sturing op basis van regels*. In deze vorm van sturing wordt vooral gerefereerd aan formele regels en vindt sturing plaats op basis van formele toebedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vanuit Webers bureaucratietheorie.
- *Sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog*. In deze vorm wordt gerefereerd aan de professionele beslissingen en het handelen binnen een formeel wettelijk kader. Centraal staat het professioneel oplossen van problemen zodat cliënten de best mogelijke resultaten worden geboden.
- *Sturing op basis van prestatieprikkels*. In deze vorm staan productiviteit, efficiëntie en andere managementdoelen centraal, gedreven vanuit de financiële oriëntatie.

In de praktijk zullen altijd combinaties voorkomen. Afhankelijk van de aard van de taak is een van de vormen meer geschikt dan de andere. De taak van jeugdzorgmedewerkers in residentiële en pleegzorginstellingen is te karakteriseren als complex, risicovol, heeft een hoge emotionele lading en vergt hoge responsiviteit naar de jeugdigen. Sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog met op de achtergrond regelgerichte of prestatiegerichte sturing is dan het meest gepast. Het zoeken naar de juiste balans tussen sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog, en de meer op controle en verantwoording gerichte sturing via regels en prestatieprikkels, is de grote uitdaging. Dit wordt ook zo ervaren in de instellingen.



## 6.2 Residentiële zorg

De residentiële zorg bestaat uit open instellingen, JeugdzorgPlus en justitiële jeugdinrichtingen. Kenmerkend is dat kinderen leven in leefgroepen waar mentor en groepsleiders de dagelijkse zorg hebben. In open instellingen staan de verzorging en opvoeding voorop, terwijl in de JeugdzorgPlus de behandeling belangrijk is, terwijl in de justitiële jeugdinrichting veiligheidsbeheersing voorop staat. Ondanks de verschillen tussen deze instellingen, komt uit het onderzoek naar voren dat de beschermingsmechanismen die gewenst zijn voor alle typen instellingen in hoge mate overeenkomen. Bovendien wordt het beschermingsarrangement breed gedeeld op zowel uitvoerend als bestuurlijk niveau.

In deze paragraaf staan we eerst per proces stil bij de gewenste beschermingsmechanismen en de belemmeringen in de uitvoering van het gewenste beschermingsmechanisme (paragraaf 6.2.1). Daarna gaan we in op de consequenties van het beschermingsarrangement voor de wijze van sturing en coördinatie (paragraaf 6.2.2).

### 6.2.1 Beschermingsmechanismen

Per proces komen verschillende beschermingsmechanismen naar voren. Deze mechanismen zijn niet allemaal direct te herleiden tot de uitgangspunten van het kindperspectief (normatief kader, behoeften kind, veerkracht versterken, sociale context en duurzame oplossingen). Toch zijn ze allemaal relevant voor de bescherming van het kind. We gaan per proces in op de gewenste beschermingsmechanismen en belemmeringen in de praktijk.

#### Voorzorg

Het voorzorgproces kent een scala aan maatregelen, van screening, opleiding en werkprocessen tot pedagogisch klimaat. Vanuit het kindperspectief is de dagelijkse werkelijkheid het belangrijkste: hoe wordt het kind bejegend, welke sfeer heerst er in de leefgroepen, is er een open respectvolle houding vanuit de groepsleiding en tussen de jeugdigen onderling, kan er over intimiteiten en seksualiteit worden gepraat? Voelt het kind zich gerespecteerd en veilig? Dit betekent dat een zo normaal mogelijke omgang met elkaar (geen verzakelijke omgang), open communicatie over seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag en het aanleren van weerbaar en respectvol gedrag in de dagelijkse omgang met elkaar de belangrijkste aspecten zijn (criterium 1, 2 en 3).

Voorzorg dient zich dus te richten op de dagelijkse gang van zaken, en niet (alleen) op het voorkomen van incidenten. Door open over seksualiteit te praten vanuit een normatief kader over wat een respectvolle en gezonde seksuele levenshouding is, wordt houvast geboden over wat mag en niet mag: het verschil tussen onschuldig experimenteren en grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast verdient het versterken van weerbaarheid aandacht, dat wil zeggen het opkomen voor eigen gevoelens en grenzen zonder de ander te beschadigen en het leren omgaan met lastige situaties. Omgaan met intimiteit en afstand horen daarbij, zowel tussen jeugdigen onderling als tussen professionals en jeugdigen. Dit kan alleen worden bereikt als professionals voldoende competent zijn. Screening en scholing van professionals zijn voorwaarden voor competente professionals, maar even belangrijk zijn de werkprocessen waarin

voldoende ruimte is om elkaar feedback te geven, voor teambesprekingen, intervisie en supervisie.

Als we dit vertalen naar beschermingsmechanismen, kunnen we drie mechanismen aanwijzen die direct aansluiten bij het kindperspectief en twee die indirect van belang zijn. Direct van belang zijn:

- Duidelijk normatief kader met voldoende draagvlak onder degenen – jeugdigen en professionals – op wie het betrekking heeft.
- Competente professionals om jeugdigen te begeleiden in een gezonde seksuele ontwikkeling welke aansluit bij het behoeftecriterium en de ontwikkeling tot zelfstandigheid van het kind.
- Systematische aandacht voor omgang met seksualiteit en weerbaarheid van jeugdigen; dit in dialoog met de jeugdigen. Dit sluit aan bij de behoefte en ontwikkeling van het kind en een normatief kader met voldoende draagvlak onder professionals die het toepassen.

Daarnaast zijn er twee mechanismen die indirect van belang zijn:

- Systematische *screening* van professionals die direct werken met het kind.
- Voldoende frequente professionele dialoog en reflectie binnen het team (professionaliteit, teamverband en open klimaat).

Uit het onderzoek komt naar voren dat deze gewenste beschermingsmechanismen niet altijd in de praktijk aanwezig zijn. Sinds kort is weliswaar het normatieve kader op landelijk niveau aanwezig: er is landelijk beleid rond veiligheid en seksueel misbruik en een landelijke visie op een gezonde seksuele ontwikkeling. Ook hebben instellingen beleid geformuleerd waarin het recht van jeugdigen op een gezonde seksuele ontwikkeling wordt erkend. Toch is er in de praktijk lang niet altijd eenstemmigheid op de leefgroepen tussen de professionals over de concretisering en is er behoefte bij de groeps werkers aan meer duidelijkheid. Er zijn goede initiatieven binnen instellingen, bijvoorbeeld de invoering van het ‘vlaggensysteem’ dat houvast biedt. Niet alle medewerkers zijn voldoende competent om het gesprek aan te gaan over seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag. Ook is het de vraag in hoeverre seksuele weerbaarheid systematisch aandacht krijgt. Sommige instellingen hebben hier speciale trainingen voor, zoals ‘Girlstalk’. Het thema afstand – nabijheid is regelmatig onderwerp van gesprek en medewerkers zijn zich bewust van de dilemma’s die het oproept. Door medewerkers wordt de zorg uitgesproken dat kinderen te vaak lichamelijk contact en warmte ontberen, vooral in de gesloten jeugdzorg. Dit suggereert te veel professionele afstand.

Er vindt een systematische screening plaats van professionals bij de sollicitatieprocedure op justitieel verleden. Meer aandacht is nodig voor de moeilijk grijpbare grondhouding van medewerkers tegenover de omgang met jeugdigen in de sollicitatiegesprekken. Tijdens de (meerdere) sollicitatiegesprekken dienen vragen over het omgaan met bepaalde intieme situaties, over seksualiteit en ervaring met seksueel misbruik in het verleden te worden gesteld. Dit vergt uitgebreid tijd voor de sollicitatieprocedure. Het navragen van referenties bij eerdere werkgevers is eveneens belangrijk. Er heerst onduidelijkheid in het veld op welke manier referenties gegeven en gebruikt mogen worden.

Binnen de residentiële jeugdinstellingen wordt gewerkt in teams. Collega's vragen advies bij moeilijke situaties, leggen elkaar dilemma's voor en spreken elkaar aan op hun gedrag als het team goed functioneert. Nog niet elke instelling heeft in elk team de daarbij behorende competenties en wijze van werken geïmplementeerd. Het middenmanagement is een belangrijke spil in het voor elkaar krijgen van deze teamgeest. Een hecht team dat werkt vanuit een responsieve houding, biedt de jeugdige de meeste veiligheid. Er komt ook een nadeel naar voren, en wel het risico dat medewerkers zich niet kunnen voorstellen dat een naaste collega zich seksueel grensoverschrijdend gedraagt.

## **Signaleren**

Het opvangen van signalen van seksueel misbruik is complex. Er is geen lijstje dat je kunt afvinken, het gaat om actief luisteren en met een open blik observeren van zowel het gedrag en emoties van jeugdigen en medewerkers, als de interactie tussen hen. Signaleren betekent het opvangen en interpreteren van signalen bij het slachtoffer, maar ook bij plegers. Daarnaast gaat het om de mogelijkheid dat een kind anderen in vertrouwen neemt over wat er is gebeurd. Het signaleren heeft tot doel het kind beter te beschermen. De zorg voor de veiligheid van het kind, openheid voor alle mogelijke signalen, niet alleen vanuit het kind, maar ook de sociale omgeving, respect voor behoeften van het kind en zorg voor vertrouwensrelaties staan vanuit het kindperspectief centraal (criterium 2,3 en 4).

De beschermingsmechanismen die hier een rol spelen zijn allemaal vanuit het kindperspectief:

- Competenties van professionals om een vertrouwensrelatie te creëren en in gesprek te gaan met het kind; met een open blik kijken naar het kind in zijn of haar context met kennis van mogelijke signalen.
- Open klimaat om niet-pluis gevoel bespreekbaar te kunnen maken: professionals onderling, en ook met (vermeend) slachtoffer en met (vermeende) plegers.
- Professionals weten wat ze kunnen/moeten doen met signalen (interne procedures, Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling).

Deze beschermingsmechanismen zijn niet altijd aanwezig binnen de residentiële jeugdinstellingen. Lang niet alle medewerkers zijn geschoold in het opvangen en interpreteren van signalen. Naast actueel seksueel misbruik in de instelling, kan de jeugdige in het verleden seksueel zijn misbruikt, wat kan leiden tot seksueel afwijkend gedrag of seksueel wervend gedrag. Als deze informatie ontbreekt in het kinddossier, bemoeilijkt dit het signaleren.

Tijd en ruimte kunnen ontbreken om goed te kunnen signaleren en om een vertrouwensband op te bouwen met de jeugdige. Als een jeugdige lang in een instelling verblijft, komt het wel voor dat de jeugdige de mentor in vertrouwen neemt. De kans is groter dat een jeugdige een groepsgenoot in vertrouwen neemt als zijn of haar seksuele grenzen zijn overschreden. Soms merkt een professional van buiten de instelling iets op, bijvoorbeeld een leerkracht.

Er lijkt een open klimaat te heersen om niet-pluis gevoelens te bespreken, maar als het om vermoedens van seksueel grensoverschrijdend gedrag door en collega betreft, blijkt het moeilijk om dit naar buiten te brengen. Professionals vinden het moeilijk om

signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag van collega's te onderkennen. Praten over het thema afstand-nabijheid en elkaar daarop feedback geven is gemakkelijker. Als er signalen zijn van seksueel misbruik weten de professionals wat zij moeten doen of zij halen het protocol erbij.

### **Melden en maatregelen**

In geval van melden en maatregelen is de kern van het kindperspectief of er naar integrale oplossingen wordt gezocht. Wordt het seksueel misbruik binnen de gehele context in al zijn complexiteit geïnterpreteerd? Wordt er vanuit de problematiek naar passende interventies gezocht? Alle criteria zijn hier van toepassing. Een duidelijke norm wanneer seksueel grensoverschrijdend gedrag moet worden gemeld en wanneer niet, biedt zekerheid. Dit betekent niet dat altijd op voorhand duidelijk is of er sprake is van seksueel misbruik, omdat situaties zeer complex kunnen zijn en er in de dagelijkse praktijk verschillen van interpretatie en toepassing van de norm kunnen zijn. Vanuit het kindperspectief is het belangrijk dat de maatregelen oplossingsgericht en duurzaam zijn, en niet (alleen) gericht op beheersen. De veiligheid van het kind staat voorop, maar daarnaast behoren maatregelen oplossingsgericht te zijn en gericht op de ontwikkeling (veerkracht) van het kind en het versterken van de sociale context. De maatregelen dienen niet van bovenaf, maar in contact met het kind (en de ouders of verzorgers) genomen te worden.

Uit dit onderzoek komen twee beschermingsmechanismen naar voren, waarvan de eerste direct voortvloeit uit het kindperspectief:

- Voldoende oog voor belangen en behoeften kind: oplossingsgericht in plaats van gericht op beheersing alleen. Dit geldt voor *alle* betrokken kinderen, niet alleen het slachtoffer.
- Duidelijke meldprocedures voor interne melding en onderzoek; duidelijkheid over extern melden bij inspectie; duidelijkheid wanneer aangifte bij de politie geïndiceerd is.

De meldprocedures zijn duidelijk als het seksueel grensoverschrijdend gedrag van een werknemer betreft. De procedure die moet worden gevolgd is kenbaar, maar er is minder zicht op wat er daadwerkelijk aan maatregelen moet worden genomen en of dit aansluit bij het kindperspectief. Voor situaties van seksueel grensoverschrijding tussen jeugdigen is doorgaans geen aparte procedure vastgelegd.

De maatregelen die zichtbaar zijn, zijn vooral op beheersen gericht: de werknemer die beschuldigd wordt van seksueel grensoverschrijdend gedrag of de jeugdigen die betrokken zijn bij seksueel misbruik, worden verwijderd. Wat er daarnaast aan maatregelen wordt genomen, is niet duidelijk, en dan vooral niet wat er precies ter ondersteuning van slachtoffers en plegers plaatsvindt. Wordt aangesloten bij de behoeften van de jeugdige en zijn de maatregelen gericht op het versterken van een harmonieuze ontwikkeling van het kind? Als het gaat om seksuele handelingen tussen jeugdigen kan in de te kiezen interventies rekening worden gehouden met de schade die is aangericht: bij geringe schade kan de interventie beperkt blijven tot gesprekken en aandacht voor deze problematiek in de behandeling. Of dit ook gebeurt, komt niet uit het onderzoek naar voren. Duidelijk is wel dat een apart beleid voor seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen jongeren onderling meestal ontbreekt en dat jeugdigen daardoor de bescherming kunnen ontberen die ze nodig hebben. Dit geldt

zeker voor jeugdigen die seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben gepleegd, en die vervolgens niet de behandeling krijgen die ze behoeven. De reden daarvan is vaak dat hun seksueel grensoverschrijdend gedrag verzwegen wordt teneinde ze in een andere instelling te kunnen plaatsen. Ook laat het onderzoek zien dat mede door de incidentenpolitiek in de Tweede Kamer en de media, bestuurders onder druk staan om vooral beheersmatig op te treden; zachtere, meer vanuit het kindperspectief genomen maatregelen worden door die ervaren druk minder snel genomen.

Er is binnen instellingen duidelijkheid over wanneer incidenten van seksueel misbruik moeten worden gemeld bij de Inspectie jeugdzorg. De vraag wanneer aangifte bij de politie moet plaatsvinden is minder eenduidig te beantwoorden. Het is niet vanzelfsprekend dat er vooraf (in preventieve zin) afspraken zijn tussen politie en instelling. Mede door het ontbreken van voorafgaande duidelijke afspraken kan er frictie zijn tussen het onderzoek binnen de instelling en het opsporingsonderzoek. Ook verdient binnen de context van melden en maatregelen de positie van de werknemer enige aandacht. Dat gaat zowel om de werknemer die (onterecht) wordt beschuldigd van seksueel grensoverschrijdend gedrag, als de collega's die na een non-actief stelling van de collega met vragen achterblijven. De regel is dat beschuldigde werknemers direct na een gesprek op non-actief worden gesteld, om zo het onderzoek naar de feiten te vergemakkelijken. Deze situatie veroorzaakt veel onrust bij medewerkers, en ook de jeugdigen. Aandacht hiervoor en transparantie over de situatie lijken van belang om een open responsief klimaat te waarborgen.

### **Extern beroep**

In geval van extern beroep is het vanuit het kindperspectief op individueel niveau allereerst van belang dat het kind wordt gehoord. Bovendien is het belangrijk dat de nadruk ligt op openheid en zoeken naar menselijke oplossingen; een vergaande juridisering die jarenlang duurt draagt weinig bij aan concrete oplossingen. Ook in beroepsprocedures kunnen normen worden vastgelegd die recht doen aan het kindperspectief.

Als beschermingsmechanisme kan worden genoemd dat er bekendheid moet zijn van de beroepsmogelijkheden bij jeugdigen en andere melders. Daarnaast is het belangrijk dat de jeugdige wordt gehoord (en diens wettelijk vertegenwoordiger). De beschermingsmechanismen bij extern beroep zijn:

- Horen van de jeugdige.
- Bekendheid beroepsmogelijkheden bij jeugdigen en andere melders.

Ons zijn geen externe klachten bekend die specifiek seksueel misbruik in de residentiële instellingen betreffen. Ook bij de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman zijn de afgelopen jaren geen klachten hierover binnengekomen.

### **Arrangement beschermingsmechanismen**

De beschermingsmechanismen van de verschillende processen kunnen worden samengevat in een zogenaamd arrangement: het zijn mechanismen die elkaar aanvullen en samen zouden moeten zorgen voor voldoende bescherming. Het gaat dan om een helder normatief kader van waaruit de dialoog kan worden gevoerd en waarbij systematische en dagelijks aandacht is voor seksualiteit en weerbaarheid van jeugdigen. Heldere procedures vallen hier ook onder. Bovendien dient er binnen de organisatie een

open klimaat te heersen, waar respect en aandacht is voor elkaar en professionals twijfels en niet-pluis gevoelens in het team (of organisatie) bespreekbaar kunnen maken. Hieronder valt ook openheid voor de behoeften en mogelijkheden van jeugdigen en het kunnen opvangen van signalen. Tot slot gaat het om competente professionals, door (bij)scholing, screening, intervisie en supervisie. Het onderzoek laat zien dat er weliswaar overeenstemming is over het beschermingsarrangement, maar dat de uitvoering ervan een stuk lastiger is.

## **6.2.2 Governance van het beschermingsarrangement**

De wijze waarop binnen instellingen de sturing is vormgegeven is van invloed op de mate waarin het beschermingsarrangement voor het kind ook in de praktijk aanwezig is. Bovendien zijn instellingen voor de uitvoering van sommige beschermingsmechanismen ook afhankelijk van andere organisaties. Wij gaan op beide aspecten van governance in.

### **Sturing binnen de instelling**

De sturing die past bij het beschermingsarrangement is sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog met – meer op de achtergrond – sturing op basis van regels.

In de praktijk zien we dat binnen de instelling de professionals worden aangestuurd op basis van *vakbekwaamheid en dialoog*, ook al is in de praktijk de vakbekwaamheid nog niet overal voldoende op peil en wordt de dialoog nog niet overal voldoende toegepast. Wat betreft vakbekwaamheid zien we dat de opleidingseisen hoger worden (hbo voor gesloten instellingen), maar ook dat (levens)ervaring belangrijk is. Specifiek voor de problematiek van seksueel misbruik is er gebrek aan scholing, zowel in de opleiding als bijscholing binnen de instelling. Het herkennen en juist interpreteren van signalen van mogelijk seksueel misbruik en seksueel grensoverschrijdend gedrag is een moeilijk proces, gezien de ambiguïteit van de signalen, de gevoelens die het bij de medewerker kan oproepen en de dilemma's die het creëert. De interne dialoog binnen teams en regelmatige reflectie op het eigen handelen in bijvoorbeeld casusoverleg beoogt het interpreteren van signalen te ondersteunen. Ook in de dialoog met jeugdigen worden signalen van mogelijk grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar gemaakt. Beide vormen van dialoog komen voor, maar zijn geen gemeengoed binnen alle teams in de residentiële jeugdzorg.

Sturing op basis van *regels* toont zich binnen de instellingen doordat bevoegdheden en verantwoordelijkheden hiërarchisch in de lijn zijn belegd. In de meeste locaties is zowel op het niveau van het team als het locatiemanagement sprake van duaal leiderschap van een algemeen leider en een gedragswetenschapper. Deze sturing op basis van regels is vastgelegd in protocollen en procedures binnen het HKZ-systeem, dat alle onderzochte locaties hanteren en ook breder in de sector wordt gehanteerd. Het protocol over hoe te handelen bij een melding van seksueel misbruik kent strakke en duidelijke regels met rechten en plichten voor betrokkenen. Sturing via regels lijkt hier de overhand te hebben boven sturen op vakbekwaamheid. De verantwoordelijkheid voor zulke onderzoeken ligt bij het bestuur van de instelling. Voor de medewerkers is er vaak lange tijd onduidelijkheid over de genomen maatregelen na een incident en ontbreekt adequate nazorg voor medewerkers (en jeugdigen op de

leefgroep). Bij calamiteiten houdt de inspectie toezicht op het onderzoek binnen de instelling.

Sturing via *prestatieprikkels*, in de vorm van financiële bonussen of afspraken die deel uitmaken van prestatiecontracten tussen instelling en opdrachtgever, spelen voor de professionals geen, of nauwelijks, een rol.

Volgens de theorie vraagt de aard van de taak om nadruk op sturing op vakbekwaamheid en dialoog. Uit dit onderzoek, maar ook uit internationaal onderzoek, blijkt het creatief samenbrengen van de responsiviteit en professionele reflectie die centraal staan in het sturen op vakbekwaamheid en dialoog, de grote uitdaging in het aansturen van professionals in jeugdzorginstellingen. Dit moet dan ondersteund worden met de positieve aspecten van regelgerichte sturing. Kern van deze uitdaging is dat managers de discretionaire ruimte geven aan professionals om responsief te werken en de beschermingsmechanismen in de praktijk te realiseren.

Als medewerkers grote discretionaire ruimte hebben speelt het vertrouwen dat leidinggevend in hen hebben een grote rol. Medewerkers zijn te vertrouwen als zij hun taken en verantwoordelijkheden kunnen en willen uitvoeren. Het *kunnen* wordt geadresseerd door zorg te dragen voor de benodigde competenties. Deze competenties zijn niet alleen vakinhoudelijk: het gaat ook om competenties voor de professionele dialoog en reflexiviteit. Het *willen* wordt geborgd door de intrinsieke motivatie te versterken, of in ieder geval niet te verdrijven. De wijze waarop de regels en formele controle wordt vormgegeven is van invloed op de mate waarin formele controle en regels de intrinsieke motivatie versterken of verdrijven. Hoe sterker medewerkers de gedragsregels en protocollen onderschrijven en de onderliggende waarden en normen internaliseren, des te sterker zullen zij intrinsiek gemotiveerd zijn om ernaar te handelen. Zodra professionals die gedragsregels en protocollen ervaren als ‘niet van ons’ maar als opgelegd door het bestuur, zal sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog slecht van de grond komen. De intrinsieke motivatie van professionals wordt immers onder druk gezet. Als het gaat om de dagelijkse omgang met seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag komt de behoefte van professionals naar voren om via dialoog met bestuur, medewerkers en jeugdigen een concretisering van het normatieve kader te bewerkstelligen zodat het handvatten geeft voor de dagelijkse praktijk.

Gezien het brede draagvlak dat wij vonden voor het hierboven beschreven beschermingsarrangement vanuit het kindperspectief, kunnen we stellen dat zolang sturing via regels het beschermingsarrangement faciliteert en ondersteunt, de intrinsieke motivatie van professionals wordt versterkt. Als professionals ervaren dat de leiding vertrouwen in hen heeft, wordt hun intrinsieke motivatie ook versterkt. Een afrekencultuur, bijvoorbeeld, is een teken van wantrouwen en verdrijft de intrinsieke motivatie. Onderzoeken naar incidenten waarin te sterk causaal wordt geredeneerd met een focus op het naleven van de regels, zal de intrinsieke motivatie verdrijven en waarschijnlijk leiden tot risicomijdend gedrag waarin de kwetsbaarheid en reflexiviteit die voor de bescherming van het kind nodig is, ontbreekt. Een contextuele analyse gericht op het oplossen van de problemen die het kind ervaart, biedt niet alleen de beste bescherming voor het kind, maar ook de grootste kans dat professionals en instellingen leren van het incident dat onderzocht is. In de praktijk blijkt de contextuele benadering

naar de achtergrond te verdwijnen doordat het beheersmatige optreden op de voorgrond staat.

### **Coördinatie tussen organisaties**

De belangrijkste relaties waarmee de residentiële instelling binnen het beschermingsarrangement te maken heeft zijn: Bureau Jeugdzorg (BJZ), school, huisarts en inspectie. Formeel is de relatie met BJZ een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie op basis van het hulpverleningsplan voor het kind. Deze marktrelatie lijkt niet passend vanuit de theorie, omdat vanuit het kindperspectief meer behoefte is aan afstemming en coördinatie via een gelijkwaardige dialoog. Dit wordt versterkt door het feit dat jeugdigen vaak slechts enige tijd in een instelling zitten, en voorafgaand aan en/of de periode na de residentiële instelling pleegzorg krijgen. Daarnaast krijgen zij ambulante hulp. Er is daarom meer noodzaak voor een netwerkrelatie, waarin horizontale dialoog en afstemming centraal staan.

De relatie met de school en de huisarts is een netwerkrelatie waarbinnen, als het goed is, wordt afgestemd over het kind (proces 1 voorzorg). Zodra school of huisarts signalen of vermoedens van seksueel misbruik heeft, behoren zij contact op te nemen met de instelling (proces 2 signalen).

De relatie met de inspectie is een hiërarchische relatie, waarbij de inspectie op basis van het toetsingskader toezicht houdt en interventies kan plegen (proces 4 extern toezicht). Bij een melding van seksueel misbruik is altijd sprake van een calamiteit en zal altijd de inspectie op de hoogte moeten worden gesteld (proces 3 melden).

## **6.3 Pleegzorg**

Een kind dat leeft in een pleeggezin wordt door de pleegouders verzorgd en opgevoed als in een gewoon gezin. Pleegouders hebben niet het gezag over het kind. Het gezag ligt doorgaans bij de biologische ouders en de gezinsvoogd is op grond van de ondertoezichtstelling bevoegd aanwijzingen te geven en beslissingen te nemen omtrent de gewenste hulp en steun (tenzij de ouders zijn ontheven van het gezag, dan is er voogdij en heeft de voogd het gezag). De pleegzorgmedewerker ondersteunt de pleegouders en biedt hulp aan het kind en de ouders. De beschermingsmechanismen zoals omschreven voor de residentiële sector zijn ook hier van toepassing. Alleen verschilt de concrete uitwerking in de praktijk. Bovendien is er minder duidelijkheid over het draagvlak van de gewenste beschermingsmechanismen.

Eerst staan we stil bij de verschillen tussen de residentiële jeugdinstellingen en de pleegzorg (paragraaf 6.3.1) en daarna gaan we in op de beschermingsmechanismen (paragraaf 6.3.2) en de governance (paragraaf 6.3.3).

### **6.3.1 Het karakter van pleegzorg**

Pleegzorg onderscheidt zich van de residentiële zorg op verschillende punten als het de twee binnenste ringen om het kind betreft (zie figuur 6.2). Het belangrijkste verschil is dat binnen de residentiële zorg professionals verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse zorg, opvoeding en behandeling (en opsluiting in geval van JJI's) en zich dus bevinden in de directe kring rondom het kind. De jeugdigen leven in kleine of grotere



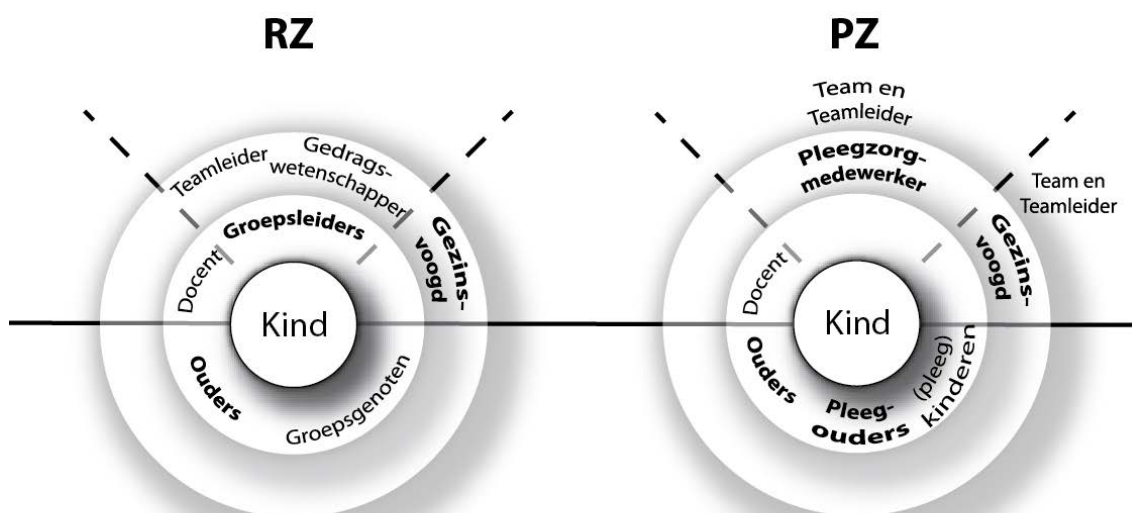
leefgroepen, waar meerdere professionals aanwezig zijn. Binnen de instellingen is een hiërarchische structuur, waardoor de professionals direct aangestuurd kunnen worden. Het pleeggezin is een normaal gezin, waar pleegouders het dagelijkse contact hebben en professionals in een verder verwijderde kring verantwoordelijk zijn voor het welzijn en de veiligheid van het kind. Pleegouders kunnen niet via een hiërarchische lijn worden aangestuurd.

Pleegouders zijn nadrukkelijk geen professionals, en het doel is dat kinderen in een zo normaal mogelijk gezinsleven opgroeien. Pleegouders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg en opvoeding, maar hebben geen gezag. Afhankelijk van de pleezorgvariant en concrete situatie hebben de biologische ouders een grotere of kleinere rol in de dagelijkse opvoeding. Spanningen tussen pleegouders en biologische ouders zijn een risicofactor voor onterechte beschuldigingen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.

De gezinsvoogd en de pleezorgmedewerker hebben formeel gezien verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van kind, ouders en pleegouders, maar in de praktijk lopen de praktische taken en verantwoordelijkheden door elkaar en kunnen spanningen ontstaan in de uitvoering. Ook zijn er verschillende taakopvattingen. De positie en rol van de pleezorgmedewerker en gezinsvoogd liggen bij pleezorg dichter bij elkaar dan tussen groepsleiders en gezinsvoogden.

Daarnaast is het werken in teamverband binnen de residentiële jeugdzorg van een andere aard dan het werken in teamverband bij pleezorgmedewerkers en gezinsvoogden, omdat de professionals in het team in de residentiële jeugdzorg samen verantwoordelijk zijn voor dezelfde kinderen. Dit geldt niet voor de teams van pleezorgmedewerkers of de gezinsvoogden. De samenwerking tussen pleezorgmedewerker en gezinsvoogd is bij pleezorg van groter belang dan in de residentiële zorg; zij kijken immers samen naar het zelfde pleeggezin. Maar zij maken geen deel uit van dezelfde organisatie, laat staan hetzelfde team. Bovendien ontbreekt direct toezicht op het pleeggezin, omdat de pleezorgmedewerker en gezinsvoogd beiden niet betrokken zijn bij de dagelijkse zorg.

Figuur 6.2 Onderscheid residentiële zorg (RZ) en pleegzorg (PZ)



De hybride vorm van pleegzorg, waarin veel verschillende actoren gezag en/of verantwoordelijkheden hebben, maakt een eenduidige concretisering van het beschermingsarrangement zoals bij de residentiële zorg lastig.

### 6.3.2 Beschermingsmechanismen in de pleegzorg

De beschermingsmechanismen, zoals vastgesteld per proces voor de residentiële zorg, zijn ook relevant voor de pleegzorg, maar worden in de praktijk anders geconcretiseerd. We gaan per proces hierop in, maar laten proces 4 (extern toezicht en beroep) buiten beschouwing omdat hierin geen verschillen zijn met de residentiële zorg. Ook de actoren in de buitenste ringen van het concentrische model (die geen direct contact met het kind hebben), en de rollen die zij vervullen, zijn zeer vergelijkbaar in beide typen zorg en laten we buiten beschouwing.

Het bijzondere van het beschermingsarrangement in geval van pleegzorg is dat we in feite kunnen spreken van een tweetrapsraket. Rond het kind staan de pleegouders die bescherming moeten bieden. Pleegouders verkeren echter in een geheel andere positie dan de medewerkers in de residentiële instellingen. Daardoor gelden er andere vormen van beïnvloeding en sturing voor pleegouders (zie paragraaf 6.3.3.). Via professionals worden beschermingsmechanismen binnen het pleeggezin versterkt. Door deze tweetrapsraket krijgen de beschermingsmechanismen in de praktijk een andere uitwerking. We gaan achtereenvolgens in op voorzorg, signalering en melden en maatregelen.

#### Voorzorg

Wat betreft voorzorg (proces 1) zijn de beschermingsmechanismen voor de residentiële zorg ook relevant voor de pleegzorg, maar betreffen ze zowel het pleeggezin als de professionals in de kringen om het pleeggezin. Pleegzorgmedewerkers dienen in openheid over seksualiteit en afstand en nabijheid te spreken met pleegouders en

kinderen zodat een veilige leefomgeving wordt gecreëerd. Een open en op dialoog gebaseerd contact tussen pleegouders en ouders is mede van belang om valse beschuldigingen (van onder meer seksueel grensoverschrijdend gedrag) te voorkomen. ‘Collegiale toetsing’ of de dagelijkse verzorgers ook daadwerkelijk handelen volgens de afgesproken beschermingsmechanismen is in de pleegzorg moeilijker te realiseren dan in de residentiële zorg, omdat pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogden op afstand staan en geen dagelijks zorg met de pleegouders delen. Om de beschermingsmechanismen te kunnen waarborgen zijn competente pleegouders en competente pleegzorgmedewerkers (en gezinsvoogden) van belang. Screening van pleegouders (en kinderen vanaf 12 jaar) en training vormen de basis voor competente pleegouders. Opleiding, scholing, de wijze waarop pleegzorgmedewerkers worden begeleid in hun werk (teamverband) zijn van belang voor de competenties van de pleegzorgmedewerkers.

In de praktijk zien we drie risicogebieden. Ten eerste rond screening. De screening van netwerkgezinnen is lichter dan die van de bestandspleeggezinnen en daarnaast ontbreekt een systematische hertoetsing van eenmaal aangenomen pleeggezinnen. Ten tweede vormt het superviseren op de veiligheid in pleeggezinnen en de samenwerking tussen de professionals een risicogebied. In pleeggezinnen is supervisie lastig omdat professionals slechts af en toe aanwezig zijn. Een regelmatig herhaalde check op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin vergt niet alleen een handreiking over welke thema’s relevant zijn – het vraagt ook om frequent contact met het gezin en een vertrouwensrelatie. Ten derde is een goede afstemming tussen Bureau Jeugdzorg (gezinsvoogd) en de pleegzorginstelling (pleegzorgmedewerker) noodzakelijk om adequate beslissingen te kunnen nemen. Hoewel juridisch de verschillen tussen de taken en bevoegdheden van gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker duidelijk zijn, blijken er in de praktijk fricties te ontstaan als het gaat om bijvoorbeeld herplaatsing.

## **Signaleren**

In navolging van de beschermingsmechanismen voor signaleren (proces 2) bij de residentiële zorg, geldt hier dat professionals niet alleen met het kind een vertrouwensrelatie moeten kunnen opbouwen, maar ook met de pleegouders. Bovendien is het belangrijk dat zij niet alleen met professionals onderling niet-pluis gevoelens moeten kunnen bespreken, maar ook met de pleegouders. Tot slot moeten behalve de professionals ook de pleegouders weten wat te doen na het opvangen van signalen. Uit het onderzoek komt het belang van het informele veld naar voren. De pleegzorgmedewerker (en ook de gezinsvoogd) staan te veel op afstand om direct signalen op te vangen; zij worden via andere professionals, of informele actoren op de hoogte gebracht. Om de bescherming rond het kind te versterken zou de pleegzorgmedewerker (of de gezinsvoogd) bekend moeten zijn en bereikbaar voor de personen rond het kind, zodat zij bij zorgen om het kind, waaronder vermoedens van seksueel misbruik, de personen om het kind de pleegzorgmedewerker of gezinsvoogd kunnen benaderen.

In de praktijk zijn vier risico’s te onderscheiden in dit proces van signaleren. Allereerst kunnen pleegzorgmedewerkers en pleegouders onvoldoende signalen opvangen door gebrek aan scholing en gebrek aan training van vaardigheden in het bevragen van kinderen. Daarnaast bestaat het risico dat signalen niet (snel) worden

opgepakt omdat pleegzorgmedewerkers (en gezinsvoogden) te weinig contact hebben met het pleeggezin, en de pleegzorgmedewerker noch de gezinsvoogd voldoende dichtbij staan om te weten waar de mensen die betrokken zijn bij de kinderen naartoe gaan als zij zorgen hebben. Bovendien bestaat het gevaar dat signalen van seksueel misbruik niet serieus worden genomen. Tot slot kunnen signalen blijven hangen tussen de verschillende lagen in de instelling of tussen organisaties.

### **Melden en maatregelen**

In het geval van melden en maatregelen (proces 3) gelden de beschermingsmechanismen van de residentiële zorg ook voor de pleegzorg: in het nemen van maatregelen dient er oog te zijn voor de behoeften, mogelijkheden en leeftijd van het kind. Wij hebben nauwelijks inzicht gekregen in de maatregelen die worden genomen als er een vermoeden is van seksueel misbruik, behalve dat een kind uit het pleeggezin wordt gehaald en het pleeggezin uit het bestand wordt gehaald. Maar of de maatregelen aansluiten bij het kindperspectief weten we niet.

Een van de beschermingsmechanismen is een duidelijke meldprocedures voor interne melding en onderzoek en het extern melden bij Inspectie Jeugdzorg en/of politie. Incidenten behoren te worden gemeld via een incidentenregistratieformulier. Onduidelijk blijft of alle incidenten via zo'n formulier worden vastgelegd en of deze formulieren het bestuur van de instellingen bereiken. De meldprocedure is weliswaar duidelijk en komt overeen met de procedures in de residentiële zorg, maar de meldprocedure is niet specifiek toegesneden op de pleegzorg. Hierdoor ontbreekt inzicht in hoe met de positie van de pleegouder wordt omgegaan. In de residentiële zorg wordt de medewerker standaard op non-actief gesteld. Dit raakt de dagelijkse gang van zaken voor het kind in beperkte zin. Het equivalent van op non-actief stellen bestaat niet in de pleegzorg. De enige optie is dan het pleegkind uit het gezin halen en dat raakt het kind in hoge mate. Als de beschuldiging terecht is, is het van belang dat het kind zo snel mogelijk uit het pleeggezin gehaald wordt, maar zolang dat niet duidelijk is, en de beschuldiging ook onterecht kan zijn, ligt de beslissing veel complexer. Over hoe te handelen in die complexe situatie is niet altijd overeenstemming binnen de instelling, of tussen de organisaties (dan wel gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker).

Er zijn verschillende risico's aan te wijzen, zoals het ontbreken van voldoende overleg tussen de pleegzorginstelling en Bureau Jeugdzorg bij het nemen van maatregelen en het ontbreken van afspraken met de politie over de te nemen stappen bij seksueel misbruik in pleeggezinnen.

### **Ontbreken van gezamenlijke visie op concretisering beschermingsarrangement**

Waar in de residentiële zorg overeenstemming bestaat over het totale gewenste beschermingsarrangement, is dit binnen de pleegzorg bij de concretisering van het beschermingsarrangement niet altijd duidelijk. De centrale actoren – gezinsvoogden en pleegzorgmedewerkers – tonen verschillen in taakopvatting, zowel over die van henzelf als de verwachtingen die zij hebben over de taak van de ander. In de toekomst zullen pleegzorgmedewerkers het kind volgen, of het nu in een pleeggezin of in residentiële zorg wordt geplaatst, met als doel de continuïteit rond het kind te versterken. De pleegzorgmedewerker wordt een ambulante hulpverlener, die af en toe pleegzorgmedewerker is als het kind in een pleeggezin woont. De vraag is of deze taakverandering een gunstige of ongunstige uitwerking zal hebben op de bescherming

van het kind. De specifieke vakbekwaamheid van een pleegzorgmedewerker verdwijnt en de rol van pleegzorgmedewerker lijkt dan nog meer op die van een voogd, met dat verschil dat een gezinsvoogd bevoegdheden heeft en de pleegzorgmedewerker als een ambulante ondersteuner hulp verleent aan kind, pleeggezin en biologische ouders. Ook is er een risico dat de continuïteit van de ondersteuning van de pleegouders onder druk komt te staan als de pleegzorgmedewerkers vooral het kind gaan volgen. Wat ook opvalt is dat er weliswaar (veel) professionals om het kind heen staan, maar er ontbreekt een persoon die er alleen voor het kind is en waar het kind zich toe kan wenden bij zorgen, waaronder seksueel grensoverschrijdend gedrag. Een burgervoogd, een persoon uit de sociale omgeving van het kind waar het kind vertrouwen in heeft, die onvoorwaardelijk achter het kind staat en informeel gezag uitstraalt, zou extra bescherming kunnen bieden. Deze burgervoogd past binnen het kindperspectief omdat het een element is van het versterken van de sociale omgeving van het kind en deze persoon van onderop het kind ondersteunt.

### **6.3.3 Governance van het beschermingsarrangement**

Governance vanuit het kindperspectief betekent sturen op vakbekwaamheid en dialoog. Op die manier is responsief optreden het best gewaarborgd. Daarnaast is sturing via regelgeving van belang als deze regels het kindperspectief omvatten. Dit betekent dat vooral de dagelijkse verzorgers de competentie en motivatie hebben om volgens het beschermingsarrangement te werken. De aard van deze taak vraagt vooral om sturing op basis van vakbekwaamheid en dialoog, met collegiale dialoog en toetsing als belangrijke elementen om de kwaliteit te borgen. Waar het in de residentiële zorg mogelijk is om dit te organiseren binnen de instellingen, ligt dit in de pleegzorg wezenlijk anders, zoals de analyse in paragraaf 6.3.1 aangeeft. Omdat er geen hiërarchische relatie is met de pleegouders is sturing alleen mogelijk zolang de pleegouders openstaan voor coaching op vrijwillige basis. De enige formele ruimte die een pleegzorginstelling heeft is om pleegouders wel of niet goed te keuren. Verder is geen nuance mogelijk.

Bij goedwillende pleegouders kan tot op zekere hoogte via training en coaching ‘gestuurd’ worden op het bevorderen van de vakbekwaamheid van de pleegouders en de dialoog binnen het pleeggezin. Ook is er dan meer ruimte voor een open dialoog tussen pleegouders en pleegzorgmedewerkers, of gezinsvoogd. ‘Collegiale’ toetsing via het regelmatig observeren hoe de pleegouder functioneert, met name in de interactie met het pleegkind, is al veel moeilijker te realiseren. Pleegzorgmedewerkers en gezinsvoogd draaien tenslotte niet mee in de dagelijksheid van het gezin. Niet meewerkende pleegouders zijn moeilijker te beïnvloeden. Bij vermoedens van seksueel ongewenst gedrag speelt bij netwerkplaatsing nog sterker dan bij bestandspleeggezinnen dat het niet vanzelfsprekend in het belang van het kind is om het kind uit dat gezin te halen. Hier speelt de complexiteit van de problematiek van bescherming van het kind vanuit het kindperspectief een rol.

Op het moment dat er binnen het pleeggezin seksueel misbruik plaatsvindt – door pleegouder of (pleeg)kind – zijn er veel minder mogelijkheden om signalen daarover op te vangen dan als er binnen een leefgroep seksueel misbruik plaatsvindt. De checklist veiligheid die tot doel heeft het signaleren te verbeteren is een vorm van

sturing op basis van regels. Veel pleegzorgmedewerkers ervaren dat als een ongewenste vorm van sturing. Dit omdat het de opbouw van een vertrouwensband met de pleegouders, belangrijk voor de dialoog en coaching, in de weg zit. Zij ervaren het instrument meer als een verantwoordingsinstrument, dan dat het hen helpt beter te signaleren.

Pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd zijn de enige twee professionals die direct zicht hebben op wat er in het pleeggezin gebeurt. Volgens de governancetheorie zou dan in die relatie collegiale dialoog en toetsing van groot belang zijn. Mede door de formele relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer, maar ook door de tijdsdruk en verschillende taakopvattingen, komt dit in de praktijk onvoldoende van de grond.

## **6.4 Aandacht voor risico's**

De uitdaging voor de jeugdzorgsector in de omgang met de problematiek van seksueel misbruik van kinderen is geen beleidsvraagstuk, maar een implementatievraagstuk. Het onderzoek toont hoe er vanuit het kindperspectief gewerkt dient te worden. Ook is duidelijk hoe de professionals die direct contact met het kind hebben dienen te worden aangestuurd en hoe onderling tussen de organisaties afgestemd dient te worden. Verder zijn de belangrijkste belemmeringen geïdentificeerd die werken, sturen en afstemmen volgens dit gewenste arrangement in de weg kunnen zitten. In deze paragraaf staan wij stil bij de belangrijkste governancerisico's. Wij onderscheiden drie typen risico's: implementatie van het arrangement, druk op het arrangement en de inherente complexiteit van de bescherming van het kind.

### **6.4.1 Implementatie beschermingsarrangement**

Voor de residentiële zorg is het vooral de uitdaging om te zorgen dat alle locaties en instellingen volgens het gewenste beschermingsarrangement werken. Eventuele belemmeringen dienen daarvoor te worden geïdentificeerd en vervolgens weggenomen. Hier ligt een taak voor locatiedirectie, instellingsbestuur, intern toezicht, evenals inspectie(s).

Voor de pleegzorg is het allereerst de uitdaging om als sector een gedeeld beeld te creëren van de gewenste beschermingsmechanismen in de binnenste kringen rondom het kind. Welke rolverdeling tussen welke actoren leidt tot optimale bescherming van het kind? Daarbij moet goed rekening worden gehouden met de hybride vorm die pleegzorg is. Want de dagelijkse zorg wordt niet door professionals gegeven, zoals in de residentiële zorg. Het zijn goedwillende burgers die een pleegkind opnemen in hun eigen gezin. Het beschermingsarrangement betreft daarom allereerst bescherming in het pleeggezin en vervolgens bescherming door de betrokken professionals in de tweede cirkel om het kind. Als het beschermingsarrangement is geconcretiseerd, dient vervolgens dit gewenste beschermingsarrangement ook daadwerkelijk geïmplementeerd en toegepast te worden voor pleegkinderen.

In zowel de residentiële zorg als de pleegzorg kan het beschermingsarrangement worden versterkt door het mogelijk maken van een burgervoogd; een burger in de sociale omgeving van het kind waar het kind vertrouwen in heeft en die zich onvoorwaardelijk inzet voor het kind.

#### 6.4.2 Druk op arrangement

Er zijn drie aspecten te identificeren die het gewenste arrangement onder druk kunnen zetten. Als eerste is een te hoog verloop onder het personeel een risicofactor. Cruciaal voor het goed functioneren van het arrangement is een hecht team van competente professionals waar in open dialoog twijfels en niet-pluis gevoelens over mogelijk seksueel misbruik of seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen worden besproken. Een te hoog verloop zet dit hechte teamverband en onderling vertrouwen onder druk. Het zet ook het competentieniveau onder druk. Een te hoog verloop heeft tot slot ook nadelige gevolgen voor de continuïteit rondom het kind, dat te maken krijgt met veel wisselingen in de professionals om hem of haar heen: gezinsvoogd, mentor, behandelaar, pleegzorgmedewerker, groepsleiders. Uit het onderzoek blijkt dat vooral gesloten instellingen worstelen met een (te) hoog verloop van personeel.

Een tweede aspect dat druk op het arrangement kan zetten is de sturingsstijl van het instellingsbestuur of de locatiedirectie. Als die te veel is gericht op beheersing en sturen op basis van regels, gericht op managerialisme en sturen op prestatieprikkels, dan komt de vakbekwaamheid en discretionaire ruimte in de knel. Om responsief te kunnen optreden en kinderen op maat behandeling te kunnen bieden, is voldoende discretionaire ruimte van belang en moeten professionals ‘fingerspitzengefühl’ kunnen ontwikkelen. Een bevinding in dit onderzoek is dat medewerkers, vooral bij het onderzoeken van meldingen (intern of extern), te veel meemaken dat ze worden gestuurd op beheersing en regelnaleving. De wijze van onderzoeken van incidenten van seksueel misbruik en hoe tot conclusies en oordelen wordt gekomen, is hier van belang. Als de analyse te veel plaatsvindt volgens het stramien van sturing op basis van regels en de daaruit voortvloeiende formele toebedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in protocollen, wordt meestal puur causaal geredeneerd. Dan is de aandacht gericht op welke personen de regels niet nageleefd hebben en dus verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Dit heeft het ongewenste bijeffect dat professionals zich sterker op de regels gaan richten. De noodzakelijke responsiviteit en aandacht voor de individuele ontplooiing van jeugdigen kan daarmee sterk onder druk komen te staan. Zo’n afrekencultuur zorgt ervoor dat beheersing de overhand krijgt boven ruimte voor een gezonde ontplooiing van het kind. Dit staat op gespannen voet met handelen volgens het kindperspectief en kan het beschermingsarrangement zoals hierboven beschreven onder druk zetten. Het gaat er tenslotte om lessen te trekken uit een incidentonderzoek. Als dit meer plaatsvindt vanuit een sturing op vakbekwaamheid en dialoog, met meer oog voor de context waarin de betrokken professionals tot hun besluiten en handelen kwamen, is de kans groter dat het onderzoek het leervermogen van professionals en de instelling vergroot. En, minstens zo belangrijk, dat de bescherming van het kind vanuit het kindperspectief wordt vergroot.

Vooralsnog wordt niet gestuurd op basis van prestatieprikkels. Toch is alertheid geboden, aangezien in de maatschappij en vooral het politieke debat een beweging zichtbaar is naar meer managerialisme. In de ambulante jeugdhulpverlening in Amsterdam bleek bij onderzoek naar de mechanismen die hulpverleners belemmeren in het inzetten van hun vakmanschap dat de wijze van financiering – prestatiegericht – een belangrijk belemmerend mechanisme is (projecten *Systeem in Beeld* en *Vakmanschap aan Zet* van de gemeente Amsterdam). Politici die pleiten voor meer marktwerking in de

jeugdzorg, dienen goed naar dit Amsterdamse onderzoek en ander internationaal onderzoek te kijken, opdat *evidence based* beleid wordt ontwikkeld dat rekening houdt met de aard van de taak en de taakomgeving.

Het derde aspect dat het gewenste beschermingsarrangement onder druk kan zetten is te krappe financiering. Groepsleiders, gezinsvoogden en pleegzorgmedewerkers hebben voldoende tijd nodig om direct contact te hebben met het kind en een vertrouwensband op te bouwen – voor zover het kind daar behoefte aan heeft en ertoe in staat is. Zo zijn zij het best in staat zo vroeg mogelijk signalen op te pakken van mogelijk misbruik en zullen zij ook bij nog vage, ambigue niet-pluis gevoelens actie ondernemen. Als de tijdsdruk te hoog wordt, liggen hier grote risico's en komt het belang van het kind in het gedrang.

### **6.4.3 Inherente complexiteit**

De problematiek van de omgang met seksueel misbruik van kinderen is inherent complex. Er zijn geen eenduidige oplossingen, veel is niet te protocolleren en er is maatwerk per kind nodig. De grote uitdaging voor iedere actor in de jeugdzorg – inclusief politiek en bestuur – is om continu oog te houden voor deze complexiteit en de precaire balans te blijven vinden tussen veiligheid van het kind enerzijds, en ruimte voor een normale, gezonde ontwikkeling anderzijds. In de hedendaagse risicomaatschappij is het heel moeilijk om de goede balans te kunnen blijven vinden. Belangrijk hierin is de incidentregelreflex (WRR, 2011) die optreedt als incidenten van seksueel misbruik van kinderen in de media komen. Een incident van seksueel misbruik wordt ervaren als een 'moral panic', waardoor het veel emoties oproept en aandacht krijgt in de media en dat heeft tot gevolg dat politici en bestuurders in de incidentregelreflex schieten: meer preventie via meer regels en strengere handhaving. Er is dan minder ruimte voor maatregelen vanuit het kindperspectief die meer aansluiten bij oplossingsgericht duurzame maatregelen. Dit onderzoek heeft geen aanleiding gevonden voor nieuwe landelijke regels en strengere handhaving richting alle instellingen. Er is eerder behoefte aan een lagere regeldruk en meer aandacht voor maatwerk.

Ook speelt de complexiteit een rol in de overgangen tussen de verschillende processen. De overgang van de normale, dagelijkse gang van zaken (proces 1) naar het moment van bewustwording dat er mogelijk iets aan de hand is met een kind (proces 2) is moeilijk scherp te krijgen en zeker niet te protocolleren. Het risico is dat signalen niet bewust waargenomen worden en dat er niet gehandeld wordt op eerste vage, ambigue signalen. De overgang van een mogelijk nog vaag, ambigu signaal dat is waargenomen (proces 2) naar een officiële melding die door het bestuur wordt onderzocht (proces 3) is ook niet te protocolleren. Zeker het samenbrengen van een aantal onduidelijke signalen vanuit verschillende kanten, die samen wel voldoende aanleiding vormen voor het starten van een formeel onderzoek, is moeilijk te organiseren. Ook de overgang van proces 3 (melden) terug naar de normale dagelijkse gang van zaken in proces 1 is complex. Er is geen vaststaand antwoord op incidenten van seksueel misbruik, het gaat elke keer om het (in overleg met verschillende actoren) komen tot een beslissing op een veelheid aan vragen.



## 6.5 Aanbevelingen

Het beschermingsarrangement bestaat uit de beschermingsmechanismen van de verschillende processen (voorzorg, signaleren, melden en maatregelen, en toezicht). Het onderzoek laat zien dat er weliswaar overeenstemming is over het beschermingsarrangement, maar dat de uitvoering ervan een stuk lastiger is. Er is sprake van een implementatievraagstuk en niet van een beleidsvraagstuk; er is geen behoefte aan nieuw, aanvullend beleid. De implementatie van het arrangement voor de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik dient zo goed mogelijk te worden gefaciliteerd. Cruciaal hierbij is het vinden van een balans tussen waarborgen van de veiligheid en het zorg dragen voor een gezonde ontplooiing van het kind.

Samengevat betekent bescherming van jeugdigen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag dat kinderen in de eerste plaats veiligheid moet worden geboden door een op het kind gerichte responsieve bejegening. Kinderen moeten het vertrouwen hebben dat hun zorgen en signalen serieus worden genomen. De sociale context rond het kind dient nadrukkelijk een rol te spelen in de bescherming (en ontplooiing) van het kind. Als er seksuele grensoverschrijding plaatsvindt dienen de maatregelen gericht te zijn op het waarborgen van veiligheid, en op het versterken van de weerbaarheid van het slachtoffer en goede ondersteuning van de pleger; een op hen toegesneden behandeling om seksueel misbruik in de toekomst te voorkomen. Dit vereist competente professionals en competente pleegouders en systematische aandacht voor seksualiteit binnen de residentiële instellingen en pleegzorg.

De aanbevelingen zijn opgebouwd vanuit het concentrische model, dat wil zeggen geredeneerd vanuit het kind worden de verschillende aanbevelingen geformuleerd, eerst heel concreet rond het kind, daarna rond competenties van professionals en pleegouders, via de ketensamenwerking naar het toezicht op het beschermingsarrangement.

### 6.5.1 Vertrouwenspersonen rond het kind

Geredeneerd vanuit het kind zijn de dagelijkse verzorgers en andere vertrouwde personen van het grootste belang voor het waarborgen van de veiligheid. Een zo normaal mogelijke omgang met elkaar (geen verzakelijke omgang), open communicatie over seksualiteit en grensoverschrijdend gedrag, en het aanleren van weerbaar en respectvol gedrag in de dagelijkse omgang met elkaar is belangrijk. In de dagelijkse omgang moet de veiligheid worden gewaarborgd, maar juist in die vertrouwde omgeving vindt het seksueel misbruik plaats. Dit maakt het seksueel misbruik extra complex en schrijnend.

Om bescherming te kunnen bieden heeft een kind meerdere vertrouwde personen nodig naar wie zij of hij toe kan gaan bij zorgen en ervaringen van seksueel overschrijdend gedrag, personen die signalen bij het kind kunnen opmerken en bescherming kunnen bieden op een wijze die bij de leeftijd van het kind past. Uit het onderzoek komt naar voren dat weliswaar veel professionals bij het kind zijn betrokken, maar dat jeugdigen deze personen lang niet altijd beschouwen als een vertrouwenspersoon om naartoe te gaan.

Er blijkt een groter risico op seksueel misbruik in geïsoleerde pleeggezinnen. Dit onderstreept het belang van verschillende personen rond het kind. Voor pleeggezinnen

geldt dat de pleegzorgmedewerker (en gezinsvoogd) een toezichtrol hebben op de veiligheid in het pleeggezin. Jeugdigen nemen niet snel de pleegzorgmedewerker (en gezinsvoogd) in vertrouwen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag en pleegzorgmedewerkers (gezinsvoogden) hebben geen dagelijks contact waardoor het opvangen van signalen van (jonge ) kinderen moeilijk is. Een pleegzorgmedewerker (of gezinsvoogd) die contacten heeft met betrokkenen bij het kind zal eerder signalen van seksueel misbruik via derden opvangen.

Hierop aansluitend zou het concept van een burgervoogd nader kunnen worden onderzocht. Deze burgervoogd is nadrukkelijk geen professional, maar een persoon die opkomt voor de belangen van het kind, het kind ondersteunt en informeel gezag heeft. Dit past binnen het kindperspectief omdat het van onderop het kind ondersteunt.

#### **Aanbeveling 1:**

- Zorg ervoor dat het kind altijd verschillende personen om zich heen heeft die het in vertrouwen kan nemen en naar wie zij of hij toe kan met zorgen, en die signalen kan opvangen bij (jonge) kinderen. (iedereen)
- Versterk de mogelijkheden om mensen in de informele context van het kind (en die het kind vertrouwt) een steviger rol te geven bij het opkomen voor de wensen en belangen van het kind (in navolging van het denken in herstelgerichte activiteiten en eigen kracht versterken) (ministeries, instellingen, Bureaus Jeugdzorg).

### **6.5.2 Bescherming van het kind**

De meldprocedures zijn duidelijk als het seksueel grensoverschrijdend gedrag van een medewerker betreft. De procedure die moet worden gevolgd is bekend binnen instellingen, maar er is minder zicht op wat er daadwerkelijk aan maatregelen moet worden genomen en of dit aansluit bij het kindperspectief. Voor situaties van seksuele grensoverschrijding tussen jeugdigen is doorgaans geen aparte procedure vastgelegd of apart beleid geformuleerd. Ook is er geen specifiek toegesneden meldprocedure voor de pleegzorg. Hierdoor ontbreekt inzicht in hoe met de positie van de pleegouder behoort te worden omgegaan in geval van beschuldigingen.

#### **Aanbeveling 2:**

Zorg ervoor dat de procedure aanpak seksueel misbruik ook specifieke elementen omvat voor seksueel misbruik tussen jeugdigen onderling en dat er een specifieke meldprocedure komt voor de pleegzorg (bestuur instelling).

Wanneer er een vermoeden bestaat van seksueel misbruik wordt in eerste instantie beheersmatig opgetreden: de medewerker wordt op non-actief gesteld of de als pleger aangemerkte jeugdige wordt ergens anders geplaatst. Als het seksueel misbruik plaatsvindt in een pleeggezin wordt het kind uit het pleeggezin gehaald en wordt het pleeggezin uit het bestand gehaald. Beheersen staat voorop, ook vanuit een incidentreflex. Er is uit dit onderzoek onvoldoende naar voren gekomen of de andere maatregelen die worden genomen op maat zijn, gericht zijn op het versterken van de weerbaarheid en op duurzame integrale oplossingen. Onduidelijk is of altijd voldoende kennis aanwezig is voor het opstellen van een adequaat ondersteunings- of behandelplan

voor het slachtoffer en de pleger. Ook blijft onduidelijk in hoeverre de informele context bijdraagt aan een oplossing. Het beleid is vooral gericht op procedurele aspecten.

**Aanbeveling 3:**

Verbeter de aandacht voor het creëren van duurzame oplossingen voor *alle* betrokken jeugdigen (slachtoffer en pleger) (instelling); en voorkom dat vanuit de incidentregelreflex beslissingen worden genomen (instelling en politiek).

Speciale aandacht is nodig voor jeugdigen die seksueel grensoverschrijdend gedrag vertonen. Deze jeugdigen moeten de behandeling en aandacht krijgen die ze nodig hebben. Een voldoende gedifferentieerd aanbod voor de verscheidenheid aan jeugdigen met een seksuele stoornis is noodzakelijk, zowel uit het oogpunt van veiligheid in de groep als voor een toegesneden behandeling voor de jeugdige zelf. Het kind moet worden geplaatst in een groep waar het past, of een individueel traject krijgen.

**Aanbeveling 4:**

Zorg voor een voldoende gedifferentieerd aanbod aan hulpverlening voor de verscheidenheid aan jeugdigen met een seksuele stoornis (minister(s)).

### **6.5.3 Kwaliteit van professionals en pleegouders**

De kwaliteit van de professionals en pleegouders is cruciaal voor een adequate bescherming tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit betekent dat via screening de juiste professionals en pleegouders moeten worden aangenomen en dat de juiste kennis en vaardigheden aanwezig moeten zijn. Verder dient er binnen de instelling een duidelijk normatief kader aanwezig te zijn over gezond seksueel gedrag en grensoverschrijdend gedrag.

De screening betreft niet alleen aandacht voor de aanwezigheid van een justitieel verleden. Het gaat ook om de bredere context, waaronder arbeidsrechtelijke aspecten, of een uitgebreide sollicitatieprocedure. In een dergelijke procedure is aandacht belangrijk voor de omgang met jeugdigen (afstand en nabijheid), de aanwezigheid van een responsieve houding, en voor het bespreken van eigen ervaringen met seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het natrekken van referenties is daarbij van belang. De screening is een momentopname en dient daarom herhaald te worden.

Aspirant-pleegouders volgen STAP en dit zou ook moeten gelden voor netwerkgezinnen die langer dan drie maanden pleegouder zijn. Daarnaast zouden pleegouders, wellicht gedifferentieerd naar de zwaarte van de problematiek die de kinderen hebben, geschoold moeten worden. Specifiek aandacht is nodig voor kinderen met een achtergrond van seksueel misbruik als slachtoffer, maar ook als dader, om de juiste ondersteuning te kunnen bieden. Te vergaande professionalisering van pleegouders staat echter in contrast met de behoefte bij kinderen aan een zo normaal mogelijk gezin. Gedifferentieerde scholing van pleegouders past bij een gedifferentieerd aanbod in de pleegzorg, zoals dit er nu al is voor kinderen die veel begeleiding nodig hebben wegens zware problematiek. Intervisie tussen pleegouders kan eraan bijdragen dat grensoverschrijdend gedrag eerder wordt gecorrigeerd.

**Aanbeveling 5:**

- Besteed grondige aandacht aan de achtergrond van de sollicitant/aspirant-pleegouder door onder meer het natrekken van referenties en het ter sprake brengen van intieme gespreksonderwerpen tijdens de sollicitatieprocedure. (instelling)
- Herhaal de screening van medewerkers en pleegouders (-gezin) regelmatig. Los eventuele juridische belemmeringen op. (instelling, Bureaus Jeugdzorg)
- Ontwikkel met elkaar een breed antecedentenonderzoek waarin niet alleen justitiële maar ook andere elementen, zoals arbeidsrechtelijke en financiële aspecten, aan bod komen. (instelling, Bureaus Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming)

De problematiek van seksueel misbruik en een gezonde seksuele ontwikkeling dient binnen het curriculum van de mbo- en hbo-opleidingen een plaats te hebben. Momenteel wordt weinig aandacht besteed aan seksuele ontwikkeling van kinderen, afwijkende seksuele ontwikkelingen bij stoornissen en de problematiek van seksueel misbruik. Ook binnen de instellingen ontbreekt dikwijls bijscholing over deze problematiek voor de specifieke doelgroep binnen de instelling. Pleegouders dienen kennis te hebben over de (afwijkende) seksuele ontwikkeling van hun pleegkinderen om de juiste bescherming te kunnen bieden.

**Aanbeveling 6:**

- Zorg dat in de opleidingen hbo en mbo aandacht wordt besteed aan seksuele ontwikkeling van kinderen, afwijkende seksuele ontwikkelingen bij stoornissen en de problematiek van seksueel misbruik (opleidingen).
- Zorg dat instellingen structureel dit onderwerp via bijscholing aanbieden, toegesneden op de specifieke taken van de professional en de doelgroep waarmee wordt gewerkt (instellingen).

Binnen veel residentiële instellingen en pleeggezinnen wordt het praten over seksualiteit als gevoelig en moeilijk ervaren, hoewel er ook verschillende initiatieven zijn om dit te stimuleren, onder meer met het vlaggensysteem en de veiligheidsbarometer. Een normatief kader of een visie waarin duidelijk is wat gewenste en ongewenste seksualiteit is bij jeugdigen en op welke wijze medewerkers professioneel betrokken zijn bij de cliënten is noodzakelijk om op adequate wijze te kunnen reageren op aan seksualiteit gerelateerd gedrag. Om tot een visie te komen is dialoog tussen medewerker, bestuur en jeugdigen van belang. Een andere manier is het aanstellen van aandachtsfunctionarissen die het onderwerp bespreekbaar maken en op de agenda houden. Binnen de pleegzorg dient zowel met pleegouders als binnen de instelling de discussie gevoerd te worden over gezonde seksuele ontwikkelingen en omgangsvormen. Het gevaar bestaat dat te zakelijk met jeugdigen wordt omgegaan om de schijn van ongewenste intimiteiten te vermijden. Dit zien we zowel in de (gesloten) residentiële jeugdzorg als in de pleegzorg.

**Aanbeveling 7:**

Zorg dat er via dialoog tussen medewerkers, bestuur en jeugdigen een visie is op seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag en besteed hier structureel

aandacht aan (instelling). Voorkom dat te zakelijk met jeugdigen wordt omgegaan (instelling).

Het grootste risico is het hoge verloop van personeel, vooral in de gesloten instellingen. Dit leidt tot te veel jonge, onervaren groepsleiders, inzet van tijdelijke krachten, werkdruk en ziekteverzuim. Teams krijgen daardoor niet de kans om voldoende hecht te worden en er is te weinig continuïteit rondom het kind.

**Aanbeveling 8:**

Maak afspraken dat het hoge verloop van personeel afneemt, bijvoorbeeld door aandacht voor doorgroeimogelijkheden, verminderen werkdruk en ziekteverzuim, zodat *alle* medewerkers volgens het gewenste arrangement kunnen werken. Implementeer de hieruit volgende aanbevelingen (instelling, eventueel opdrachtgever).

#### **6.5.4 Sturen op vakbekwaamheid en dialoog**

Het beschermingsarrangement kan alleen worden uitgevoerd als de instelling stuurt op vakbekwaamheid en dialoog, met ondersteunend daaraan sturing door regels. Dit betekent dat professionals voldoende discretionaire ruimte moeten hebben om het arrangement toe te kunnen passen. Aansturing door het management van een hecht team waar in vertrouwen feedback wordt gegeven, en waar intervisie en supervisie onderdeel zijn van het werkproces, zijn noodzakelijk voor een open en beschermende sfeer.

Binnen de residentiële jeugdzorg is specifieke aandacht nodig voor de omgang met seksueel getint gedrag van jeugdigen, zeker in de gesloten jeugdzorg. Vooral jonge nieuwe pedagogisch medewerkers en stagiaires kunnen worden overvallen door respectloos gedrag en opmerkingen van de jongeren, wat intimiderend kan zijn, of seksueel wervend gedrag. Ook dient iedereen te worden voorbereid op het ‘bedrijfsrisico’ van beschuldigingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast dient er binnen de instellingen meer aandacht te zijn voor signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag door een collega en het omgaan en naar buiten brengen van dit soort vermoedens. Juist in hechte teams werken mensen in vertrouwen met elkaar en is het moeilijk voorstelbaar dat een collega zich seksueel grensoverschrijdend gedraagt. Daardoor worden signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag niet snel opgevangen.

Ook binnen de pleegzorg vindt sturing op vakbekwaamheid en dialoog plaats van de pleegzorgmedewerkers die werkzaam zijn in een team. Met pleegouders is echter geen hiërarchische relatie waardoor sturing alleen mogelijk is via dialoog, advisering en overtuiging. Om de kwaliteit van pleegouders te vergroten kan ook intervisie tussen pleegouders en vormen van supervisie worden afgesproken.

**Aanbeveling 9:**

- Draag zorg voor een hecht team van groepsmedewerkers en pleegzorgmedewerkers, en stimuleer reflectie door intervisie en supervisie in de instelling, omdat dit belangrijk is in het voorkomen of tijdig signaleren van seksueel grensoverschrijdend gedrag van medewerkers en jeugdigen onderling (instelling).

- Zorg dat er adequaat aandacht wordt besteed aan het ‘bedrijfsrisico’ van beschuldigingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag of het blootstaan aan seksueel getint gedrag van jeugdigen in de residentiële (gesloten) jeugdzorg en pleegzorg (instelling).
- Stuur in de pleegzorg niet alleen op teams van pleegzorgmedewerkers, maar zorg ook voor een mogelijkheid tot intervisie tussen pleegouders (instelling).

### **6.5.5 Ketensamenwerking rond het kind**

De daadwerkelijke bescherming van het kind vindt plaats door de instellingen in samenspel met Bureaus Jeugdzorg, scholen en gezondheidszorgaanbieders (zoals huisartsen). Ook de ouders of personen rond het kind zonder formele relaties spelen een belangrijke rol. Pleegouders hebben hier een bijzondere positie: zij hebben geen professionele relatie tot het kind, maar hun rol is ook niet geheel informeel. De relatie tussen Bureau Jeugdzorg en residentiële instellingen of pleegzorg is formeel een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie op basis van het hulpverleningsplan van het kind. Feitelijk zou er vanuit het kindperspectief afstemming en coördinatie moeten plaatsvinden via een gelijkwaardige dialoog. Dit speelt des te nadrukkelijker in de pleegzorg, waar de taken en bevoegdheden van gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker formeel duidelijk zijn, maar in de praktijk diffuus. Een horizontale dialoog tussen pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd sluit beter aan bij hulp en ondersteuning van het kind vanuit het kindperspectief.

#### **Aanbeveling 10:**

Versterk de horizontale dialoog tussen professionals rond het kind (instelling, bureau jeugdzorg, school, gezondheidsaanbieders).

Een belangrijke ketenpartner in de aanpak van incidenten is de politie. In de praktijk kunnen het opsporingsonderzoek en het interne onderzoek elkaar in de weg zitten. Er zijn onduidelijkheden wederzijds over elkaars taken, bevoegdheden en beleid. Afspraken over de afstemming is noodzakelijk om goed en op één lijn maatregelen te kunnen nemen na een incident. De zedenpolitie zou binnen de instelling voorlichting kunnen geven over wat zij voor de instelling kan betekenen.

#### **Aanbeveling 11:**

Zorg voor afstemming tussen de instelling en de politie/OM *voordat* incidenten hebben plaatsgevonden om misverstanden en onduidelijkheden na plaatsvinden van een incident te voorkomen (instelling, politie, OM).

### **6.5.6 Concretisering van het beschermingsarrangement in pleegzorg**

Voor de pleegzorg is de uitdaging allereerst om als sector een gedeeld beeld te creëren van de gewenste beschermingsmechanismen in de binnenste kringen rondom het kind. Welke rolverdeling tussen welke actoren leidt tot optimale bescherming van het kind? Daarbij moet goed rekening worden gehouden met de hybride vorm die pleegzorg is, omdat de dagelijkse zorg niet door professionals wordt gegeven, zoals in de residentiële zorg in leefgroepen, maar door goedwillende burgers die een pleegkind opnemen in

hun eigen gezin. Het beschermingsarrangement betreft daarom allereerst bescherming in het pleeggezin en vervolgens bescherming door de betrokken professionals in de tweede cirkel om het kind.

Bescherming van het kind in de pleegzorg is mede afhankelijk van het opvangen van signalen door pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd, de (enige) twee professionals die zicht hebben op het pleeggezin. De gewenste concretisering van het beschermingsarrangement voor processen 1 (voorzorg) en 2 (signaleren) zijn nog niet duidelijk. De taakopvattingen en verwachtingen over en weer tussen betrokken actoren (pleegzorgmedewerker en gezinsvoogd) in de binnenste kringen rondom het kind, lopen nog te veel uiteen.

Oplettenheid is nodig voor de ontwikkelingen om de functie van pleegzorgwerker op te laten gaan in de algemene ambulante hulpverleningsfunctie. Deze ambulante hulpverleners volgen het kind, of het nu in een pleeggezin of in residentiële zorg wordt geplaatst, met als doel de continuïteit rond het kind te versterken. De specifieke vakbekwaamheid van een pleegzorgmedewerker verdwijnt en de rol van pleegzorgmedewerker lijkt dan nog meer op die van een voogd, met dat verschil dat een gezinsvoogd bevoegdheden heeft en de pleegzorgmedewerker als een ambulant ondersteuner hulp verleent aan kind, pleeggezin en biologische ouders. Het risico bestaat dat de continuïteit van de ondersteuning van de pleegouders onder druk komt te staan als de pleegzorgmedewerkers het kind gaan volgen (in plaats van de pleegouders te begeleiden) en dat de medewerkers daardoor signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag missen. In de plannen naar algemene ambulante hulpverleners is het de vraag of de supervisie van pleegzorgmedewerkers op het pleeggezin voldoende is te waarborgen.

Hoe het beschermingsarrangement nader moet worden geconcretiseerd is aan het veld. Om signalen op te kunnen vangen en voeling te houden met de ontwikkeling van het kind en de veiligheid rond het kind dienen de verschillende professionals die betrokken zijn bij het kind hun zorgen te delen. In geval van pleegzorg dient een professional (bijvoorbeeld de gezinsvoogd of de pleegzorgmedewerker) actief contact te houden met de professionals en andere informele contacten van het kind om op die manier signalen van zorg en seksueel grensoverschrijdend gedrag beter op te kunnen vangen. Daarnaast zou de vakbekwaamheid en onderlinge dialoog tussen dagelijkse verzorgers beter geborgd kunnen worden als één van de pleegouders als professional in dienst van een instelling wordt aangesteld, maar te vergaande professionalisering van pleegouders staat in contrast met de behoefte bij kinderen aan een zo normaal mogelijk gezin. Het zou wel passen in een gedifferentieerd aanbod, zoals dit er ook al is voor kinderen die veel begeleiding nodig hebben wegens zware problematiek. Andere ideeën zijn om de intervisie tussen pleegouders te verbeteren of om de horizontale dialoog tussen gezinsvoogd en pleegzorgmedewerker beter te borgen.

Als het veld het beschermingsarrangement nader heeft geconcretiseerd, dient vervolgens dit gewenste beschermingsarrangement ook daadwerkelijk geïmplementeerd en toegepast te worden voor pleegkinderen.

### **Aanbeveling 12:**

- Laat het veld een duidelijk en breed gedragen beschermingsarrangement voor pleegzorg formuleren, met vooral aandacht voor de beschermingsmechanismen

direct rondom het kind met de actoren die rechtstreeks in contact staan met het kind.

- (Her)Overweeg de ontwikkelingen tot een ambulante hulpverlener in relatie tot het gewenste beschermingsarrangement en meer specifiek de supervisie op de pleeggezinnen. (politiek)

### **6.5.7 Toezicht op het beschermingsarrangement**

De jeugdzorg staat aan de vooravond van ingrijpende en complexe veranderingen: decentralisatie naar gemeenten, sluiting of verplaatsen van locaties en bezuinigingen. Zowel de inhoud van de veranderingen als de wijze waarop deze worden doorgevoerd, zullen naar verwachting druk zetten op de kwaliteit van de zorg en de aandacht voor het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag en het stimuleren van een gezonde seksuele ontwikkeling bij jeugdigen. Voor de residentiële zorg is de uitdaging vooral om te zorgen dat alle locaties en instellingen volgens het gewenste beschermingsarrangement werken. Belemmeringen en aandachtspunten, zoals hierboven aangegeven, dienen daarvoor te worden weggenomen of aangepakt. Hier ligt een taak voor locatiedirectie, instellingsbestuur, intern toezicht, dan wel inspectie(s). Voor de pleegzorg is eerst aandacht nodig voor een nadere concretisering van het beschermingsarrangement aan de hand van de vijf criteria van het kindperspectief (normatief kader, behoefte kind, versterken weerbaarheid, vergroten sociale omgeving, duurzame oplossingen).

#### **Aanbeveling 13:**

- Zorg ervoor dat *alle* kinderen in residentiële instellingen of pleeggezinnen beschermd worden volgens het beschermingsarrangement, dat voldoet aan de criteria van het kindperspectief (instellingen, Bureaus Jeugdzorg, inspectie(s), bevoegd gezag, ministerie VWS).
- Toets nieuwe plannen voor de jeugdzorg aan de vijf criteria van het kindperspectief en aan de mate waarin de plannen het werken volgens het beschermingsarrangement faciliteren voor *alle* kinderen in de jeugdzorg (politiek).

De inspectie(s), met als coördinerende inspectie de Inspectie Jeugdzorg zien erop toe dat de beschermingsarrangementen in de praktijk worden uitgevoerd aan de hand van toetsingskaders die met het veld zijn ontwikkeld. In het geval van pleegzorg kan de inspectie toezien op de snelle vormgeving, zodat het beschermingsarrangement zo spoedig mogelijk tot stand komt.

#### **Aanbeveling 14:**

- Spreek instellingen aan op goede implementatie van het beschermingsarrangement, inclusief de daarbij passende sturingsstijl van vakbekwaamheid en dialoog (inspectie(s), bevoegd gezag).
- Laat het veld een duidelijk en breed gedragen beschermingsarrangement voor pleegzorg vormgeven, met vooral aandacht voor de beschermingsmechanismen direct rondom het kind met de actoren die rechtstreeks in contact staan met het



- kind en laat de inspectie toezien op deze vormgeving, zodat het zo snel mogelijk tot stand komt (bevoegd gezag, ministerie VWS).
- Laat de inspectie(s) toezien op goede implementatie van het beschermingsarrangement binnen de instellingen en pleeggezinnen, inclusief de daarbij passende sturing op vakbekwaamheid en dialoog. Faciliteer dat de inspectie(s) oog houden voor de aspecten die druk kunnen zetten op het arrangement (zie paragraaf 6.4) (ministerie VWS).
  - Laat de inspectie(s) toezien op goede afstemming en coördinatie tussen de organisaties die een rol vervullen binnen het beschermingsarrangement (ministerie VWS).

De uitdaging voor de jeugdzorgsector is groot. De aanbevelingen stellen hoge eisen en vragen om een grote inspanning van velen. Als laatste aanbeveling geven wij dat over drie jaar de voortgang wordt geëvalueerd.

#### **Aanbeveling 15:**

Beoordeel over drie jaar of de implementatie van deze aanbevelingen is gerealiseerd en of het kind voldoende wordt beschermd (politiek).

## **6.6 Wetenschappelijke verantwoording van het onderzoek**

Het empirische onderzoek bestaat uit twee delen. In *deel A* is geïnventariseerd wie volgens de wet- en regelgeving bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft toebedeeld gekregen rondom de problematiek van seksueel misbruik van kinderen in residentiële jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen. Documenten zijn geanalyseerd en gesprekken gevoerd. De inventarisatie is ter verificatie voorgelegd aan Jeugdzorg Nederland en Pleegzorg Nederland. Hier zijn voor zover te overzien geen belangrijke beperkingen.

In *deel B* is onderzocht hoe deze landelijke kaders vertaald zijn in instellingsbeleid en hoe in de praktijk wordt omgegaan met de problematiek. Acht locaties zijn geselecteerd en geanalyseerd aan de hand van gesprekken en instellingsdocumenten. In totaal is met 79 personen gesproken. Tot slot zijn twee focusgroepen georganiseerd om de voorlopige bevindingen te bespreken en de externe validiteit te vergroten. Het onderzoek in deel B was gericht op het identificeren van de mechanismen die vanuit het kindperspectief gezien het kind beschermen en de sturingsvormen die het beste die mechanismen tot hun recht laten komen. Welke faciliterende en welke belemmerende factoren kunnen worden geïdentificeerd? De onderzoeksopzet was gericht op verzadiging en niet een representatieve steekproef. Dit is moeilijk te combineren met contractonderzoek waarin van tevoren de onderzoeksinspanning moet worden begroot en binnen een bepaalde tijdsperiode moet zijn voltooid. Het is dan ook niet gelukt om op alle fronten verzadiging te bereiken.

Voor residentiële zorg lijkt op de meeste punten verzadiging te zijn opgetreden, met name waar het proces 1 en 2 betreft. Geen verzadiging is opgetreden in proces 3 (melden en maatregelen) wat betreft de praktijk, ondanks gesprekken met veel meer vertrouwenspersonen en leden van klachtencommissie dan direct betrokkenen bij de selecteerde locaties. Wij hebben ook gekeken naar een bestand met meldingen die bij de

commissie-Samson zijn binnengekomen over de periode 2008 tot heden. Deze meldingen bevatten echter te weinig systematische informatie en nauwelijks informatie over genomen maatregelen om in onze analyse van waarde te kunnen zijn. Omdat slechts een enkele keer aangifte is gedaan bij de politie en de meeste van die gevallen nog niet waren afgedaan ten tijde van het onderzoek is geen inzicht gekomen in dat deel van het proces. De commissie-Samson heeft een apart deelonderzoek laten uitvoeren naar de omgang met aangiften van seksueel misbruik. Dat onderzoek kan ons onderzoek aanvullen. Over proces 4 hebben wij geen informatie kunnen krijgen voor waar het gaat om de werking in de praktijk. De Nationale Ombudsman en Kinderombudsman hebben daarvoor geen klachten binnen gekregen.

Voor pleegzorg is de conclusie op basis van onderzoek bij twee instellingen, gesprekken met zes gezinsvoogden en twee focusgroepen dat er te veel verschillende taakopvattingen zijn om te kunnen spreken van een gedeeld beeld over de concretisering van het gewenste beschermingsarrangement in processen 1 en 2. Meer casusonderzoek zou niet tot betere verzadiging, lees meer overeenstemming, leiden. Hier is een ander type onderzoek nodig, namelijk het veld zelf moet met elkaar in gesprek om tot overeenstemming te komen. Onderzoek kan hieraan ondersteunend zijn.

## Literatuur

- Baat, de M. en C. Bartelink (2011). *Wat werkt in de pleegzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Baart, A. en M. Steketee (2003). *Wat aandachtige nabijheid vermag. Over professionaliteit en present-zijn in complexe situaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bannink, D., B. Lettinga en L. Heyse (2006). NPM, bureaucratisering en de invloed op de professie, *Beleid & Maatschappij*, 33 (3): 159-174.
- Barter, C. (2003). *Factsheet: Abuse of children in residential Care*. Londen: NCPCC.
- Beck, U. (1992). *Risk society, towards a new modernity*. Los Angeles: Sage.
- Beek, F. van en L. Rutjes eds. (2009). *Kwaliteitsstandaarden Jeugdzorg Q4C: wat kinderen en jongeren belangrijk vinden als ze niet thuis wonen*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Beek, F. (2009). *'Ik heb nooit een grens durven trekken, maar nu wel.'* Onderzoek naar Eigen Kracht-conferenties binnen het Steunpunt Huiselijk Geweld Kop van Noord-Holland. Voorhout: Stichting WESP.
- Bergh, P.M. van den en A.M. Weterings (red.) (2010). *Pleegzorg in perspectief. Ontwikkelingen in theorie en praktijk*. Assen: Van Gorcum.
- Bij, I. van der, T. Willemse, J. Dane en D. Lechner (2006). *Honderd jaar kindbescherming*. Amsterdam: SWP.
- Boendermaker, L., K. van Rooijen en T. Berg (2010). *Residentiële jeugdzorg: wat werkt?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Boer, R. de (2008). *De ondertoezichtstelling. Een beschrijving van het wettelijk kader voor gezinsvoogden*. Woerden: Van Montfoort.
- Boeser, A. en Montfoort, A. van (2009). *Veiligheidsbeleid Jeugd & Opvoedhulp*. Utrecht: MO-groep jeugd.
- Bosselaar, H., C. van Deursen, D. Bannink en W. Trommel (2007). *Werkt de WWB?* Den Haag: Ministerie SZW.
- Boutellier, H. en K.D. Lünemann (2007). Dokteren aan disciplineren: Noties achter straf en zorg bij mensen met een psychische of psychiatrische stoornis die crimineel gedrag vertonen. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO, *Straf en zorg: een paar apart: Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Den Haag: RMO, 87-118.
- Bovaird, T. en E. Löffler (2009). *Public Management and Governance*. London & New York: Routledge.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L.E. Lynn en C. Pollitt (red.). *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 182-208.
- Braithwaite, J., T. Makkai en V. Braithwaite (2007). *Regulating aged care, ritualism and the new pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BRC (2006). *Risk, Responsibility and Regulation. Whose risk is it anyway?* London: Better Regulation Commission.
- Broadhurst, K., C. Hall, D. Wastell, S. White en A. Pithouse, (2010). Risk, instrumentalism and the humane project in social work: identifying the informal logics

- of risk management in children's statutory services. *British Journal of Social Work*, 40: 1046-1064.
- Bruijn, J. A. de (2010). Causaal of contextueel redeneren. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4): 3-5.
- Bruning, M.R. (2001). *Rechtvaardiging van kinderscherming*. Deventer: Kluwer rechtswetenschappelijke publicaties.
- Bruning, M.R. (2002). Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen: over noodzaak en uitstel. *FJR*, nr. 4, 102-108.
- Bruning, M.R. (2005). Internationale verplichtingen ter bescherming van kinderen tegen kindermishandeling. In: Baartman, Bullens en Willems (red.). *Kindermishandeling: de politiek een zorg*. Amsterdam: SWP.
- Bruning, M.R. (2011). Samenvatting Wet op de Jeugdzorg. In: N. Duits en J.A.C. Bartels (red.). *Jeugdpsychiatrie en recht. Wetgeving, zorgveld en praktijk*. Assen: Van Gorcum, 3-18.
- Burke, B.F. en B.C. Costello (2005). The human side of managing for results. *American Review of Public Administration*, 35(5): 270-286.
- Commissie Seksueel Misbruik van Jeugdigen (1994). *Handelen bij vermoeden van seksueel misbruik van kinderen en jeugdigen. Richtlijnen voor beroepsbeoefenaren*. Assen: Van Gorcum/Dekker & van de Vegt.
- Das, T., en B. Teng (1998). Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances. *The Academy of Management Review*, 23(3): 491-512.
- Dekker, J. et al (2012). Deelonderzoek 1 van de onderzoeken voor de commissie-Samson.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2010). *Gedragscode Dienst Justitiële Inrichtingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Dijkstra, S. (1994). Vermoedens van seksueel misbruik. Verslag van het congres 'Handelen bij vermoeden van seksueel misbruik van kinderen en jeugdigen'. 15 april 1994 te Ede. *MGv*. 49,: 1136-1141.
- Doeven, I. (2008). *Meldcodes kindermishandeling. Beschikking, waardering, gebruik en scholing*. Amsterdam/Den Haag: Veldkamp/Ministerie voor Jeugd en Gezin.
- Doreleijers, Th., M. Workel, en S. Timmer (2003). Jeugdige zedendelinquentengedetineerd. *MGv*. 58,: 78-90.
- Draijer, N. (1988). *Seksueel misbruik van meisjes door verwanten*. Den Haag: Ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken.
- Eeland, K. en H. Woelinga (1991). *Praktische richtlijnen voor de hulpverlening bij seksueel misbruik van kinderen*. Amsterdam: VU uitgeverij
- Egmond, M. van (zj). *Wijzigingen Beginselenwet Justitiële jeugdinrichtingen*. <http://www.commissievantoezicht.nl/wetgeving/jeugd/Overzicht-wijzigingen/wijzigingen-beginselenwet-justiti-le-jeugdinrichti/>
- Fabricotti, I.N., M. Oud., W.K. Redekop, en Huisma, R. (2011). *De meerwaarde van HKZ-certificering voor GGZ-instellingen*. Rotterdam: iBMG.
- Frey, B. (1997). *Not Just For the Money – An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Furedi, F. (1997). *Culture of fear: risk-taking and the morality of low expectation*. London: Cassell.
- Furedi, F. (2001). *Paranoid parenting*. London: Cappella.
- Gedragscode commissies van toezicht bij de justitiële inrichtingen (2011).

- Griens, H. (2012). *Seksueel misbruik van kinderen in de pleegzorg. Deelrapportage bij deelonderzoek 4: Aard en omvang van seksueel misbruik in de jeugdzorg in de periode 1945-2007.*
- Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij. Methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling van minderjarigen.* (2009). Woerden/Amsterdam: Adviesbureau van Montfoort/PI Research.
- Goderie, M. en S. Nieborg, (1999). Seksuele ontwikkeling van jongeren: een evenwicht tussen vrijheid en bescherming. In: *Jong geleerd, oud gedaan.*
- Harder, A.T, E.J. Knorth en T. Zandberg, (2006). *Residentiële jeugdzorg in beeld. Een overzichtsstudie naar de doelgroep, werkwijzen en uitkomsten.* Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations.* Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Hermanns, J. en T. Horn, (1999). Pleegzorg in revisie. *Nederlands Tijdschrift voor jeugdzorg* 3, 3-9.
- Hendriks, A.C., B.J.M. Frederiks en M.A. Verkerk (2008). Het recht op autonomie in samenhang met goede zorg bezien. *Tijdschrift voor GezondheidsRecht*, 32(1): 2-18.
- Hendriks, J. (2011). Seksueel deviant gedrag bij jongeren. In: N. Duits en J.A.C. Bartels (red). *Jeugdpsychiatrie en recht. Wetgeving, zorgveld en praktijk.* Assen: Van Gorcum, 162-170.
- Helderman, J.K. en M.E. Honingh (2009). *Systeemtoezicht; Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren.* Den Haag: Boom.
- Helm, P. van der (2011). *First do no harm. Living group climate in secure juvenile correctional institutions.* Amsterdam: SWP.
- Helm, P. van der en J. Hanrath (2011). Wat werkt in de gesloten jeugdzorg? Werken met jongeren op een gesloten leefgroep. Amsterdam: SWP.
- Hill, M. en P. Hupe (2009). *Implementing public policy.* Los Angeles: Sage.
- Horwath, J. (2000). Childcare with Gloves on: Protecting Children and Young People in Residential Care. *British Journal of Social Work*, 30, 179-191.
- Hughes, O.E. (2010). Does governance exist? In S.P. Osborne (red.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* London & New York: Routledge: 87-104. Inspectie Jeugdzorg (2009). *Notitie toezicht veiligheid JJI's – toezicht gesloten jeugdzorg.* Utrecht.
- Inspectie Jeugdzorg (2010). *Jaarbericht 2010.* Utrecht.
- Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar.* Utrecht.
- Inspectie Jeugdzorg (2011). *Leidraad melden van calamiteiten.* Utrecht.
- Inspectie Jeugdzorg (2011). *Jaarwerkprogramma 2011.* Utrecht.
- Inspectie Jeugdzorg (2011). *Notitie aanpak meldingen.* Utrecht.
- Jeugdzorg Nederland (2011). *Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders.*
- Jones, J., en L. Gallop (2003). No time to think: protecting the reflective space in children's services. *Child Abuse Review*, 12: 101-106.
- Jonge, M. de (2012). Pleegoudervoogd in de toekomst onder toezicht gesteld? *RIGHT*, februari/maart 2012.

- Kalverboer, M.E. en A.E. Zijlstra (2006). *Het belang van het kind in het Nederlands recht: voorwaarden voor ontwikkeling vanuit een pedagogisch perspectief*. Amsterdam: SWP.
- Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1: 67-92.
- Kooiman, J. (2010). Governance and governability. In: S.P. Osborne (red.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London & New York: Routledge, 72-86.
- Kool, R.S.B. (1999). *De strafwaardigheid van seksueel misbruik*. Deventer: Gouda Quint.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemma's of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lünnemann, K.D. (1989). Seksueel geweld. In: W. Derksen, Th. G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.). *De terugtred van regelgevers*. Zwolle: WEJ Tjeenk Willink.
- Lünnemann, K.D. (1996). *Vrouwenmishandeling, strafrechtelijk afgedaan? Strafrechtelijke regulering van mannelijk geweld tegen vrouwen in de privé-sfeer*. Dissertatie. Deventer: Gouda Quint.
- Lünnemann, K., S. Nieborg, M. Goderie, R. Kool en G. Beijers (2006). *Kinderen beschermd tegen seksueel misbruik. Evaluatie van de partiële wijziging in de zedelijkheidswetgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lünnemann, K., H. Boutellier, M. Goderie en P. Van der Graaf (2005). *Beschermingsarrangementen: Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lünnemann, K. (2009). *Wmo en het nut van een beschermingsarrangement*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lünnemann, K.D. en M. Wijers (2010). *Eergeweld voorbij: Een nieuwe gemeentelijke aanpak van eergelateerd geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Meintser, A. (2011). *Expert over ontwikkelingen en trends in seks en seksueel geweld*. Utrecht: MOVISIE.
- Montfoort, A.J. van en C.P.G. Tilanus (2007). *Jeugdzorg en Jeugdbeleid*. Amsterdam: SWP.
- Morrison, T. (1997). Learning, training and change in child protection work: towards reflective organisations. *Social Work Education*, 16(2): 20-43.
- Munro, E. (2010). Learning to reduce risk in child care. *British Journal of Social Work*, 40, 1135-1151.
- Nijnatten, C. van (2004). De ontkoppeling van zorg en gezag. Pleidooi voor burgerbevoogding in de kinderscherming. In: H. Baartman, D. Graas, R.de Groot en Tj. Zandberg (red.) *Wie maakt de dienst uit. Macht en onmacht in de hulpverlening*, Utrecht: Agiel, 65-74.
- Noordegraaf M., K. Geuijen en A. Meijer (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom.
- Nooteboom, B. (2002). *Vertrouwen, vormen, grondslagen, gebruiken en gebreken*. Schoonhoven: Academic Service.
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2011). *Over de fysieke veiligheid van het jonge kind. Themastudie: voorvallen van kindermishandeling, met fatale of bijna fatale afloop*. Den Haag; Onderzoeksraad voor Veiligheid.

- Osborne, S.P. (red.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London & New York: Routledge.
- Parton, N. (2008). Changes in the form of knowledge in social work: from the 'social' to the 'informational'? *British Journal of Social Work*, 38: 253-269.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratt, J. (2005). Child sexual abuse: purity and danger in an age of anxiety. *Crime, Law & Social Change*, 43: 263-287.
- Quik-Schuijt, N. (2010). Het juridisch kader van een pleeggezinplaatsing. In: P.M. van den Bergh en A.M. Weterings (red.) *Pleegzorg in perspectief*. Assen: Van Gorcum, 113-141.
- Raad voor de Kinderbescherming (2009). *Protocol Afstand, Screening, Adoptie en Afstammingsvragen (ASAA)*.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44: 652-667.
- Richtlijn Familiaal Huiselijk Geweld bij kinderen en volwassenen*. Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie.
- RSJ (2009). *Verbetering rechtspositie pleegouders*. Advies 14 mei 2009. Den Haag: Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
- Ruch, G. (2005). Relationship-based practice and reflective practice: holistic approaches to contemporary child care social work. *Child and Family Social Work*, 10: 111-123.
- Ruch, G. (2007). 'Thoughtful' practice: child care social work and the role of case discussion. *Child and Family Social Work*, 12: 370-379.
- Ruch, G. (2011). Where have all the feelings gone? Developing reflective and relationship-based management in child-care social work. *British Journal of Social Work*, forthcoming.
- Sarti, A. en D. Neijboer (2011). *Dat voelt als een thuis voor mij. De Gezinshuizen met de Kwaliteitsstandaarden Jeugdzorg Q4C getoetst, als opmaat voor interactieve certificering van gezinshuizen*. Amsterdam: Stichting Alexander.
- Savornin Lohman, J., M. Goderie et al. (1996). *Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving? Evaluatieonderzoek naar de effecten en de doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Scott, S., S. Jackson en K. Backett-Milburn (1998). Swings and roundabouts: risk anxiety and the everyday worlds of children. *Sociology*, 32(4): 689-705.
- Seksueel overschrijdend gedrag voorkomen, signaleren, melden en vervolgacties* (2011). Jeugdhulp Nederland.
- Six, F.E. (2005). *The trouble with trust, the dynamics of interpersonal trust building*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Slot et al., (2005). Kinderbescherming in ontwikkeling. In: H. Baartman, R. Bullens en J. Willems (red). *Kindermishandeling: de politiek een zorg*. Amsterdam: SWP.
- Sonnenschein, A., S.W. van den Braak, D.E.G. Moolenaar en P.R. Smit (2011) *Trendwatch. Introductie en eerste resultaten van een instrument ter verbetering van justitiële capaciteitsramingen*. Cahier 2011-4. Den Haag: WODC.
- Strijker, J. (2009). *Kennisboek Pleegzorg*. STILI NOVI.

- Terpstra, J. en T. Havinga (2001). Implementation Between Tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation. *Law & Policy*, 23: 95-116.
- Trommel, W. (2008). *Gulzig Bestuur*. Den Haag: Lemma.
- Veerman, P. (2011). Eindelijk een Kinderombudsman in Nederland. *Jeugd en beleid*, 5(3): 153-160.
- Verhulst, S. (2011). De pedagogische huisarts komt eraan. *Jeugd & Co*: 8-11.
- Visie op seksualiteit, relaties en omgangsvormen voor de justitiële jeugdinrichtingen*. Utrecht: Rutger Nisso Groep.
- Weibel, A. (2007). Formal Control and Trustworthiness. Shall the Twain Never Meet? *Group Organization Management*, (32)4: 500-517.
- Weibel, A., en F.E. Six (2013). Trust, control and intrinsic motivation – impossible siblings? In R. Bachmann en A. Zaheer (Eds.), *Advances in trust research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording*. Den Haag: BZK.
- Weterings, T. en Bergh, P. van den (2010). De betekenis van de ouder voor het pleegkind. In: Van den Bergh, P. en Weterings, T. (red.). *Pleegzorg in perspectief*: 84-102. Assen: Van Gorcum.
- White, S., Hall, C., en Peckover, S. (2009) The descriptive tyranny of the common assessment framework: technologies of categorization and professional practice in child welfare. *British Journal of Social Work*, 39: 1197-1217.
- Wiarda, J.J. (2011) *Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen en bij pleegouders. Beschrijving van het relevante juridische kader*. Den Haag: commissie-Samson.
- Winter, H. (2010). *Zicht op toezicht. Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*. Groningen: RUG.
- Wolthuis, A. (2011). *Herstelrecht, een kinderrecht. Voorstellen voor integratie van herstel in het hart van het jeugdstrafrecht*. Den Haag: Boom/Lemma.
- WRR (2011). *Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*.
- Yin, R. (1994) *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publishing.
- Zandvliet, I. (2008). *Het belang van het kind in artikel 3 IVRK. Concretisering van een rechtsbegrip*. Master Internationaal en Europees recht. Amsterdam: VU, Faculteit der rechtsgeleerdheid.



# **Bijlage A. Methodologische verantwoording**

## **Bijlage A.1 Casusbeschrijvingen**

### **1. Spirit**

Stichting Spirit Jeugd & Opvoedhulp is een organisatie die jaarlijks 7000 jeugdigen en gezinnen helpt, met problemen met opgroeien en opvoeden. Spirit doet dit in de stadsregio, agglomeratie, Amsterdam. Deze bestaat uit de Zaanstreek (Oostzaan en Zaanstad), Waterland (Beemster, Edam/Volendam, Landsmeer, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zeevang) Amsterdam en Amstelland-Meerlanden (Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn). Spirit heeft een breed hulpaanbod, waaronder ambulante hulp, spoedhulp, pleegzorg, een besloten behandelcentrum, Driehuis en een JJI.

#### **1.1 Amsterbaken**

Amsterbaken is het forensische behandelcentrum van Stichting Spirit Jeugd en Opvoedhulp in Amsterdam. In 2011 is er plek voor 48 jongens tussen de 12 en 18 jaar. Er zijn zes groepen, vier normaal beveiligd en twee beperkt beveiligde afdelingen. Er zijn 16 langverblijf bedden, waarvan er 8 beperkt beveiligd zijn. Eind 2011 is de nieuwbouw klaar en komen er drie nieuwe groepen. De totale capaciteit groeit dan naar 80 cliënten. Per groep zitten 8-10 jongens. Langverblijf kan tot maximaal 6 jaar zijn, bij een PIJ-er, maar gemiddeld zitten de jongens tussen de 1 en 2 jaar in Amsterbaken (website Amsterbaken en interview directeur).

Tot voor kort was de naam JOC (het Jongeren Opvang Centrum) en was het echt een jeugdgevangenis. De omschakeling naar forensisch behandelcentrum betekent dat er niet meer alleen aandacht is voor beheersen, maar ook voor behandelen. Amsterbaken heeft formeel pas sinds één jaar een behandelstatus, maar is al langer bezig met de inrichting van behandelmilieus en de inrichting van zorgprogramma's (interview directeur).

Naar aanleiding van het inspectieonderzoek naar de veiligheid binnen JJI's van 2007 scoorde het toenmalige JOC een ernstig risico en is de inrichting onder verscherpt toezicht gesteld. Sinds 2009 is er weer sprake van regulier toezicht.

#### **1.2 Driehuis**

Driehuis is 'een unieke driemilieu voorziening, waar kinderen de kans krijgen in een veilige omgeving in gezinsverband op te groeien.' (brochure Het Driehuis). Driehuis is opgericht in 2007 en biedt langdurige residentiële opvang aan 22 kinderen en jongeren in de stadsregio Amsterdam. Voor deze kinderen is het verblijf thuis onveilig en problematisch en een pleeggezin is geen optie (meer). Zij hebben al in te veel pleeggezinnen gewoond of hun gedrag is te complex voor een pleegouder. De doelgroep wordt gevormd door:

- kinderen die vanwege sterke verwaarlozing en pedagogische onmacht van de ouders niet meer thuis kunnen wonen. Velen zijn beschadigd en hebben al meerdere pleeggezinnen op hun naam staan;
- ‘uitbehandelde’ kinderen tot 12 jaar uit de GGZ;
- jongeren van boven de 12 met forse gedragsproblematiek die vaak al een lange geschiedenis in de jeugdhulpverlening achter de rug hebben;
- kinderen zonder ernstige problemen met een OTS vanwege zeer problematische ouders met verslavings- en psychiatrische problemen en/of een zwervend bestaan;
- tienermoeders die niet voor hun kinderen kunnen zorgen;
- kinderen uit multiprobleemgezinnen.

*Het Driehuis* bestaat uit de Driehuizen. In twee nieuwbouwwijken zijn inmiddels elf woningen ingericht voor langdurig verblijf (stand per 1 januari 2012: doel is op termijn naar 30 Driehuizen te groeien). In elk huis woont één Driehuisouder, die voor twee kinderen zorgt. Deze ouder is in dienst van Spirit. De organisatie streeft er naar dat een Driehuisouder drie jaar deze taak vervult. De kinderen blijven er langere tijd wonen, maar na 3 jaar komt er een andere opvoedouder. Uiterlijk verschillen de Driehuizen niet van andere woningen.

### **1.3 Pleegzorg**

Spirit pleegzorg biedt haar diensten aan in de stadsregio Amsterdam waar 1300 pleeggezinnen worden begeleid. Pleegkinderen zijn jongens en meisjes van 0 tot 18 jaar die voor korte of lange tijd niet thuis kunnen wonen. De activiteiten van pleegzorg bij Spirit bestaan, globaal, uit vijf onderdelen: werving, aanmelding en intake, onderzoek en training, bemiddeling en begeleiding. Spirit werft pleegouders (bestandspleegzorg) en verwerkt aanmeldingen van gezinnen die in een crisissituatie een kind van familie of bekenden willen opvangen (netwerkpleegzorg).

De onderzochte afdeling is Amstelland-Meerlanden (Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn).

### **2. Avenier**

Avenier is in 2010 ontstaan uit een fusie tussen JPC de Sprengen en Jongerenhuis Harreveld.

In de zomer van 2011 was Avenier een jeugdzorgorganisatie die zorg en hulp bood voor circa 370 jongeren. Avenier bestond toen uit de locaties: Alexandra, Anker, Kolkemate, Prisma en Sprengen. Locatie De Vaart (in Sassenheim) was in opbouw en nog niet operationeel. In het najaar van 2011 heeft er bij Avenier een transitie plaats gevonden waardoor de situatie in 2012 is veranderd. Per 1 januari 2012 is locatie De Sprengen gesloten en per 1 mei 2012 de locatie Alexandra.

De zorg en behandeling bestaat uit opvoeding en onderwijs en het bieden van training en therapie op maat. Het werkveld van Avenier bestaat uit justitiële jeugdzorg, gesloten JeugdzorgPlus, open residentiële jeugdzorg en ambulante jeugdzorg. (Website [www.avenier.com](http://www.avenier.com).)

## **2.1 Alexandra**

Alexandra in Almelo biedt JeugdzorgPlus voor 60 meisjes van 12 tot 18 jaar. Alexandra heeft drie afdelingen: Artemis, Amazones en Aurora. Elke afdeling heeft twee leefgroepen met tien meisjes per groep. De basiszorg bestaat uit opvoeding en scholing volgens de methodiek YOUTURN en kan aangevuld worden met specifieke hulp gericht op loverboy-, systeem-, gedrags-, hechtings- of psychiatrische problematiek. Doel is om in de groep een leefklimaat te scheppen dat jongeren motiveert om aan hun problemen te werken, zodat zij zo snel mogelijk door kunnen stromen naar een lichtere vorm van hulpverlening.

Daarnaast is er de afdeling zeer intensieve kortdurende observatie en stabilisatie voor meisjes en jongens, bestaande uit twee groepen. Het is een landelijke afdeling voor psychiatrische en gedragsmatige crisisinterventie.

## **2.2 Anker**

Locatie Anker in Harreveld is een voormalige JJI die vanaf 2008 gesloten jeugdzorg biedt. Deze locatie biedt aan 76 jongens behandeling in een gesloten setting. Er zijn twee groepen specifiek voor jongeren met een ernstige seksuele problematiek. Het voorkomen van verder grensoverschrijdend seksueel gedrag staat centraal. Daarnaast zijn er jongeren die tijdelijk niet meer in de regionale voorziening terecht kunnen vanwege veiligheidsrisico's, ze veel weglopen en zich aan de hulpverlening onttrekken. Zij hebben vaak een hoog forensisch profiel.

Er is er een behandelaanbod voor gedragsproblematiek, hechtingsstoornis en psychiatrische problematiek en/ of systeemproblematiek. Ook hier wordt volgens de methodiek YOUTURN gewerkt.

## **3. Den Hey-Acker**

Den Hey-Acker bestaat sinds 1906 en is anno 2011 een justitiële rijksjeugdinstelling voor de opvang en behandeling van 116 jongens in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Tot voor kort waren er twee locaties, Vught en Breda, maar locatie Vught is in januari 2011 gesloten. De jongeren worden bij Den Hey-Acker geplaatst door de kinderrechter. Jongeren worden geplaatst op basis van een Plaatsing in een Instelling voor Jeugdigen (PIJ-maatregel), voorlopige hechtenis of jeugdetentie.

Den Hey-Acker heeft verschillende soorten groepen: er wordt onderscheid gemaakt tussen kortverblijf- en langverblijf groepen. Daarnaast zijn er aparte groepen voor jongeren met Ernstige Seksuele Problematiek (ESP) en jongeren die een Individueel Behandeltraject (ITA) volgen. Op elke groep wonen circa 8 tot 10 jongens, met uitzondering van de ITA groep, daar verblijven maximaal 6 jongens. In het inspectieonderzoek naar de veiligheid binnen JJI's van 2007 scoorde Den Hey-Acker een matig risico.

## **4. Jarabee pleegzorg**

Jarabee is een organisatie voor ondersteuning, hulp- en dienstverlening aan kinderen, jongeren (0 tot 25 jaar), hun ouders en iedereen die in zijn werk met hen te maken heeft. Jarabee biedt ambulante hulp, diverse trainingen, dagbehandeling, residentiële zorg en

pleegzorg. Deze hulp wordt verleend vanuit de locaties Almelo, Hengelo, Oldenzaal en Enschede.

Het casusonderzoek heeft zich gericht op pleegzorg, Jarabee begeleidt sinds 1 januari 2011 480 pleeggezinnen in Twente. Jarabee heeft deze gezinnen overgenomen van Trias Jeugdhulp. Deze overname vond plaats in het kader van de aansluiting van pleegzorg in de regio, in opdracht van de provincie. *‘Pleegzorg is nu verbonden aan de organisaties die reeds de regionale zorgaanbieder waren. De pleegzorgaanbieder is op deze manier ‘dicht bij huis’, in het netwerk van de kinderen en er kan een beroep gedaan worden op eigen kracht, school en buurt.’* (locatiemanager) Jarabee zorgt voor een passend pleeggezin en begeleidt en ondersteunt de pleeggezinnen. De werving en scholing van (aanstaande) pleegouders in Overijssel wordt gezamenlijk uitgevoerd door Jarabee en Trias Jeugdhulp. *‘De transitie van Trias naar Jarabee was een groot veranderproces, Trias heeft de kennis en kunde om dit te begeleiden. Wij kopen dat nu in en evalueren of we dit op termijn zelf gaan uitvoeren, maar we blijven wel samenwerken.’* (locatiemanager)

De pleeggezinnen uit de regio Twente zijn met de transitie naar Jarabee gegaan, evenals zoveel mogelijk bijbehorende pleegzorgwerkers.

## **5. De Rading**

De Rading is binnen de provincie Utrecht verdeeld over verschillende locaties en biedt een aantal hulpvormen aan, waaronder behandelgroepen, kamertraining, ambulante gezinsbehandeling, meidenhulp, pleegzorg en onderwijs & zorg. In deze casus is het residentiële hulpverleningsaanbod bij De Rading onderzocht, meer specifiek de behandelgroepen. Uniek aan de behandelgroepen binnen De Rading is dat in deze groepen zowel jongens als meisjes verblijven.

Op het terrein van De Hertenkamp wonen bijna 30 jongeren in de leeftijd van 6 tot 18 jaar. Zij zijn verdeeld over drie behandelgroepen, een terug-naar-huisgroep en twee langverblijfgroepen. De begeleiding binnen de terug-naar-huisgroep richt zich op de jeugdige en zijn/haar gezin en de terugplaatsing in dat gezin. In deze groep wonen jeugdigen in de leeftijd van 10 tot 16 jaar. De langverblijfgroepen zijn erop gericht jeugdigen die voor onbepaalde tijd niet thuis kunnen wonen, een structurele oplossing te bieden. In de ene langverblijfgroep, de Impala's, kunnen jeugdigen in de leeftijd van 11 tot 18 jaar wonen en in de groep het Elandhuis kunnen jeugdigen tussen 6 tot 18 jaar wonen (brochure terug-naar-huisgroep en brochure langverblijfgroep).

## Bijlage A.2 Overzicht geïnterviewde personen

Functie/rol	Spirit			Den Hey- Acker	Avenier		Jarabee	De Rading	Algemeen	Totaal
	Driehuis	Pleegzorg	Amsterbaken	Breda	Anker	Alexandra	Pleegzorg	De Rading		
pedagogisch medewerker			2	2	2	2		2		10
pleegzorgmedewerker		2					2			4
opvoedouder	2									2
gedragwetenschapper	1			1	1					3
teamleider/afdelingshoofd			1		1	1		1		4
beleidsmedewerker pleegzorg		1								1
beleidsmedewerker kwaliteit								1		1
beleidsmedewerker kindermishandeling		1					1			2
hoofd behandeling/adjunct-directeur			1			1				2
locatiemanager/directeur	1	1		1	1	1	1	1		7
bestuurder	1				1					2
lid raad van toezicht	1				1					2
lid klachtencommissie	1									1
AKJ, cliëntvertrouwenspersoon	1				4					5
lid commissie van toezicht				1	2					3
vertrouwenspersoon personeel					1					1
sectordirecteur JJI's en medewerker			2							2
oud directeur								1		1
lid commissie van toezicht de Hunnerberg									1	1
gezinsvoogden BJAA									5	5
gezinsvoogd BJO									1	1

Functie/rol	Spirit			Den Hey- Acker	Avenier		Jarabee	De Rading	Algemeen	Totaal
	Driehuis	Pleegzorg	Amsterbaken	Breda	Anker	Alexandra	Pleegzorg	De Rading		
Meldingendienst AMK									1	1
Kinderombudsman, medewerker en teamleider									2	2
Politie Groningen									2	2
IJZ, hoofdinspecteur en snr inspecteur									2	2
BI&V, directeur en snr onderzoeker									2	2
RSJ, afdeling rechtspraak									1	1
AKJ, directeur bestuurder									1	1
AKJ, teammanager									1	1
ZorgBelang NL, directeur									1	1
Zorgbelang Eindhoven, cliëntvertrouwenspersoon									2	2
ZorgBelang Groningen, cliëntvertrouwenspersoon									3	3
<b>Totaal</b>										<b>79</b>

### **Bijlage A.3 Instellingen vertegenwoordigd tijdens focusgroep**

#### Uitvoerend medewerkers

- Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld
- Bureau Jeugdzorg Amsterdam
- De Heuvelrug (JJI)
- De Lindenhorst (JZ+)
- OCK het Spalier (JZ)
- Spirit Pleegzorg (PZ)
- Stichting JJC (JZ+)

#### Management en directie

- Avenier, Locatie Alexandra (JZ+)
- Bureau Jeugdzorg Rotterdam
- De Hunnerberg (JJI)
- De Lindenhorst (JZ+)
- De Opvoedpoli
- Stek Jeugdhulp en Jeugdzorg Nederland
- Stichting JJC (JZ+)
- Spirit Meisjeshulpverlening (JZ)

## Bijlage B Toetsingskaders inspectie

### Bijlage B.1 Toetsingskader inspecties - Veiligheid justitiële jeugdinrichtingen

Risicogebied	Indicatoren
Preventie en beheersing van agressie en geweld: <i>Voorkómen van agressie en geweld</i>	De indeling van het gebouw is veilig.
	De inrichting heeft inzicht in veiligheidsbeleving van jongeren en medewerkers door periodiek onderzoek met gestandaardiseerde instrumenten.
	Inventarisatie van veiligheidsrisico's leidt tot zichtbare maatregelen ter verbetering.
	De medewerkers passen beleid preventie en beheersing incidenten toe en maken dit kenbaar aan de jongeren.
	De medewerkers krijgen structureel training in het omgaan met agressie en geweld en kunnen dit toepassen.
	De medewerkers zijn op de hoogte van beleid ongewenste omgangsvormen.
	De medewerkers zijn op de hoogte van beleid integriteitbreuken.
Preventie en beheersing van agressie en geweld: <i>Optreden tegen agressie en geweld</i>	De inzet van (extra) personeel op risicomomenten/locaties is geformaliseerd.
	Er is een procedure voor melding, registratie en analyse van incidenten en de medewerkers passen deze ook toe.
	De medewerkers zijn op de hoogte van alarmeringsprocedure en passen deze toe.
	De inrichting en de school hebben de wijze waarop zij m.b.t. incidenten samenwerken vastgelegd en voeren deze uit.
	Er is een procedure voor opvang en nazorg bij incidenten, de medewerkers kennen deze en passen deze toe.
Bejegeningklimaat: <i>Waarborgen rechten jongeren</i>	De inrichting informeert de jongeren over hun rechten en plichten.
	Klachtenprocedures, verzoek of bezwaarschriften zijn voor jongeren een vanzelfsprekend en geaccepteerd middel.
	De inrichting ondersteunt jongeren actief bij het regelen van hulp en rechtsbijstand bij de behandeling van klachten.
	De visie op het recht op medische/psychiatrische behandeling is bekend en de medewerkers handelen hiernaar.
	De visie op geprotocolleerd uitvoeren van separaties en isolaties is bekend en sturend voor het handelen van medewerkers.
	De dagbesteding van de jongeren (onderwijs of anderszins) is een essentieel onderdeel van de opvoeding/behandeling.
Bejegeningklimaat: <i>Bieden van voorspelbaar perspectief</i>	De inrichting geeft systematisch informatie aan de jongeren over doel en perspectief van het verblijf.
	De inrichting betreft de jongeren structureel bij besprekingen over hun verblijfs-/behandelplan.
	De inrichting betreft de ouders/wettelijke vertegenwoordigers structureel bij besprekingen over het verblijfs-/behandelplan.
	De school geeft informatie aan de jongeren over doel en perspectief.



<b>Risicogebied</b>	<b>Indicatoren</b>
Bejegeningklimaat: <i>Omgang met de jongeren</i>	De medewerkers passen het beleid m.b.t. de bescherming van privacy en persoonlijke levenssfeer toe.
	De medewerkers voeren het beleid m.b.t. naleving gedragsregels/omgangsvormen consequent uit en het beleid is bekend bij de jongeren.
	Nemen en verantwoorden van sanctionerende en geweldsmaatregelen gebeurt volgens op BJJ gebaseerde protocollen. De inrichting besteedt expliciet aandacht aan de afwijkingen en communicatie hierover met de jongeren.
	Beleid m.b.t. besluitvorming en verantwoording bij intrekken en toekennen vrijheden wordt consequent toegepast en is bekend bij jongeren.
Opvoeding en behandeling: <i>Opvoeding</i>	Het dagprogramma sluit aan bij de ontwikkelingsbehoeften van jongeren en is bij medewerkers en jongeren bekend. Afwijkingen worden onderbouwd.
	De leefomgeving is afgestemd op ontwikkelingsbehoeften en heeft een uitnodigend karakter voor jongeren.
	De inrichting bepaalt naar welke leefgroepen individuele jongeren gaan op basis van een screening binnen de inrichting, problematiek en delictgeschiedenis jongere.
	De school bepaalt de samenstelling van de schoolgroepen a.d.h.v. ontwikkelingsbehoeften van individuele jongeren.
	Frequentie, samenstelling en inhoud van multidisciplinair overleg over dagelijkse begeleiding jongeren/leerlingen op zowel leefgroep als school is vastgelegd.
	Commissie voor de begeleiding bepaalt de beginsituatie voor leerlingen.
	Er is een systeem voor het volgen van vorderingen en ontwikkeling leerlingen op basis waarvan de school het onderwijs vorm geeft.
	Leerinhouden/dagprogramma bevat aanbod en aanpak passend bij de onderwijsbehoeften, vastgelegd in het handelingsplan.
	Bespreken en evalueren van de uitvoering van het handelingsplan is ingebed in de overlegstructuur van de school.

<b>Risicogebied</b>	<b>Indicatoren</b>
Opvoeding en behandeling: <i>Behandeling</i>	De visie op het voorkomen van psychiatrische stoornissen maakt onderdeel uit van het inrichtingsbeleid.
	Er is een methode voor het herkennen en diagnosticeren van behandelbare psychiatrische stoornissen, deze maakt deel uit van het inrichtingsbeleid.
	Een intern en/of extern behandelaanbod voor behandelbare psychiatrische stoornissen maakt deel uit van het inrichtingsbeleid.
	De visie op het uitvoeren van geprotocolleerde geneeskundige behandelingen onder dwang is bekend bij medewerkers en sturend voor hun handelen.
	Er is behandeloverleg waar multidisciplinaire vaststelling van medisch-psychiatrisch behandelbeleid structureel plaats vindt.
	De behandeling van PIJ'ers en civielrechtelijk geplaatste jongeren gebeurt op basis van een concreet uitgewerkt behandelplan. Het behalen van de doelen uit dit plan krijgt expliciet aandacht.
Deskundigheid van het personeel	De formatie van de gezondheidszorg voldoet aan de DJI adviesnorm.
	De 7x24 uren bereikbaarheid arts en psychiater functioneert en is schriftelijk vastgelegd.
	De kwaliteit en deskundigheid van het personeel in relatie tot de doelgroep is geregeld door het hanteren van objectieve selectieprocedures en doordat medewerkers hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kennen.
	Het beleid voor de professionele ontwikkeling van de medewerkers voorziet in structurele ondersteuning van medewerkers bij de invoering van het werk. ER zijn inwerkprogramma's en interne opleidingen.
	De medewerkers worden gestimuleerd of verplicht om gebruik te maken van scholingsaanbod op gezondheidszorggebied.
	Het handelen van medewerkers in relatie tot de behoefte van de doelgroep is gegarandeerd doordat zij volgens een vastgelegde methodiek werken en hun handelen aan kunnen passen aan de situatie.

## Bijlage B.2 Toetsingskader IJZ - Seksualiteit in 24-uurs jeugdzorginstellingen

Thema	Criteria	Indicatoren	Bronnen
A. Bejegening	Er is beleid van voldoende kwaliteit over bejegening	Het beleid: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. bevat een visie op bejegening</li> <li>2. bevat de positieve norm rond omgangsvormen</li> <li>3. besteedt in gedragsregels aandacht aan bejegening tussen medewerkers onderling</li> <li>4. besteedt in gedragsregels aandacht aan bejegening tussen medewerkers en jeugdigen</li> <li>5. besteedt in gedragsregels aandacht aan bejegening tussen medewerkers en jeugdigen onderling</li> </ol>	Zelfrapportage over beleid Schriftelijk beleid
B. Seksualiteit	Er is beleid van voldoende kwaliteit over seksualiteit	Er is beleid over seksualiteit. Hierin is vastgelegd: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. een visie op seksualiteit</li> <li>2. dat medewerkers dienen te beschikken over kennis van ontwikkelingsfasen in seksualiteit</li> <li>3. wat de instelling als seksueel grensoverschrijdend gedrag beschouwt</li> <li>4. dat het thema seksualiteit regelmatig wordt besproken met medewerkers en jeugdigen</li> <li>5. dat een verklaring omtrent het gedrag vereist is voor aanstelling van een medewerker</li> </ol>	Zelfrapportage over beleid Schriftelijk beleid

<b>Thema</b>	<b>Criteria</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Bronnen</b>
C. Preventie	Er is preventiebeleid van voldoende kwaliteit	In het preventiebeleid is vastgelegd: 6. welke factoren (mogelijk) het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag beïnvloeden 7. hoe deze risicofactoren worden opgespoord, gesignaleerd en beïnvloed om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen 8. dat er een vertrouwenspersoon is voor medewerkers 9. hoe en wanneer deze vertrouwenspersoon toegankelijk is 10. dat er een vertrouwenspersoon is voor jeugdigen 11. hoe en wanneer deze vertrouwenspersoon toegankelijk is	Zelfrapportage over beleid Schriftelijk beleid Informatiemateriaal
D. Reactie	Er is reactiebeleid van voldoende kwaliteit	In dit beleid is vastgelegd: 12. a. hoe te handelen bij (vermoedens van) seksueel grensoverschrijdend gedrag door medewerkers of door jeugdigen, b. met in ieder geval aandacht voor eerste opvang van slachtoffer(s) en beschuldigde(n) 13. samenwerking met politie, justitie en andere instanties 14. dat (vermoedens van) seksueel grensoverschrijdend gedrag worden/wordt geregistreerd 15. dat er een meldplicht voor medewerkers is 16. hoe medewerkers geïnformeerd worden over de meldplicht 17. dat er een meldrecht voor jeugdigen is 18. hoe jeugdigen geïnformeerd worden over het meldrecht 19. mogelijke maatregelen en sancties voor a. medewerkers en; b. jeugdigen 20. dat incidenten geëvalueerd worden	Zelfrapportage over beleid Schriftelijk beleid

<b>Thema</b>	<b>Criteria</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Bronnen</b>
E. Deskundigheid	Er is deskundigheidsbeleid op het gebied van bejegening en seksualiteit	In het beleid is vastgelegd: 21. dat medewerkers geschoold op het gebied van seksuele ontwikkelingsfases en vaardigheden om ermee om te gaan in een leefgroep 22. dat medewerkers worden geschoold op het gebied van herkennen van risicofactoren door medewerkers of jeugdigen 23. dat medewerkers worden geschoold op het gebied van omgaan met (vermoedens van) seksueel grensoverschrijdend gedrag door medewerkers of jeugdigen 24. hoe de deskundigheid van medewerkers op peil wordt gehouden	Zelfrapportage over beleid Schriftelijk beleid Scholingsprogramma's

### Bijlage B.3 Toetsingskader IJZ - Veiligheid pleegzorginstellingen

Thema's	Criteria (Wanneer is het goed?)	Indicatoren (Waaraan kun je dat zien?)
Systematische screening van het pleeggezin <sup>38</sup> op veiligheidsrisico's voor het pleegkind	1. De pleegzorgaanbieder heeft uitvoeringsbeleid <sup>39</sup> van voldoende kwaliteit voor de systematische screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's	<p>In het uitvoeringsbeleid staat beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• criteria voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's;</li> <li>• werkwijze voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's (hoe, wanneer, frequentie);</li> <li>• hoe de uitkomsten van de screening moeten worden vastgelegd;</li> <li>• richtlijnen over hoe te handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's binnen een pleeggezin;</li> <li>• dat een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming voor een pleeggezin moet worden verkregen.</li> </ul>
	2. Medewerkers voeren het beleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's zichtbaar uit	<p>Medewerkers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kennen het uitvoeringsbeleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's;</li> <li>• passen de criteria voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's toe;</li> <li>• werken conform de werkwijze voor de screening met het pleeggezin op veiligheidsrisico's;</li> <li>• leggen de uitkomsten van de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's vast conform het beleid;</li> <li>• handelen conform de richtlijnen over hoe te handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's binnen het pleeggezin;</li> <li>• verkrijgen een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming van het pleeggezin.</li> </ul>

<sup>38</sup> Onder pleeggezin worden alle inwonenden in het pleeggezin verstaan.

Onder pleeggezinnen worden bestands- en netwerkgezinnen verstaan.

<sup>39</sup> Onder uitvoeringsbeleid wordt verstaan: richtlijnen, protocollen, werkinstructies, (beschrijvingen van) werkprocessen, etc.

Thema's	Criteria (Wanneer is het goed?)	Indicatoren (Waarom kun je dat zien?)
Systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind	1. De pleegzorgaanbieder heeft uitvoeringsbeleid van voldoende kwaliteit voor het systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind	<p>In het uitvoeringsbeleid staat beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• richtlijnen over hoe de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden ingeschat;</li> <li>• richtlijnen over de frequentie waarmee de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden ingeschat;</li> <li>• criteria voor wanneer risico's opnieuw moeten worden ingeschat buiten de vastgestelde frequentie;</li> <li>• hoe de uitkomsten van de veiligheidinschatting moeten worden vastgelegd;</li> <li>• richtlijnen over hoe te handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in het pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling;</li> <li>• richtlijnen over hoe er direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden gehouden (ofwel: hoe een pleegkind (apart) moet worden gezien);</li> <li>• richtlijnen over hoe er met pleegouders moet worden overlegd over de veiligheid van een pleegkind;</li> <li>• richtlijnen over de frequentie waarmee er met pleegouders moet worden overlegd over de veiligheid van een pleegkind.</li> </ul> <p>Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ t.a.v. de veiligheid van het pleegkind staat beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ betreffende het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen (wie doet wat wanneer);</li> <li>• hoe de pleegzorgaanbieder met BJZ overlegt over de veiligheid van een pleegkind;</li> <li>• met welke frequentie de pleegzorgaanbieder met BJZ overlegt over de veiligheid van een pleegkind;</li> <li>• de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in het pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling (wie doet wat wanneer).</li> </ul>

Thema's	Criteria (Wanneer is het goed?)	Indicatoren (Waarom kun je dat zien?)
	2. Medewerkers voeren het beleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind zichtbaar uit	<p>Medewerkers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kennen het uitvoeringsbeleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind;</li> <li>• voeren de veiligheidsinschattingen uit conform het beleid;</li> <li>• hanteren de criteria op grond waarvan risico's opnieuw moeten worden ingeschat buiten de vastgestelde frequentie;</li> <li>• leggen de uitkomsten van de veiligheidsinschatting vast conform het beleid;</li> <li>• handelen conform de richtlijnen hoe te handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling;</li> <li>• houden direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin conform het beleid (ofwel: het (apart) zien een pleegkind);</li> <li>• overleggen met pleegouders over de veiligheid van een pleegkind conform het beleid;</li> <li>• handelen richting BJZ conform de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ betreffende het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen;</li> <li>• overleggen over de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin met BJZ conform de gemaakte afspraken;</li> <li>• handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling met BJZ conform de gemaakte afspraken.</li> </ul>



## Colofon

Opdrachtgever	commissie-Samson
Auteurs	Mr. dr. K.D. Lünemann Dr. ir. F. Six MBA W. Smit MA LLM m.m.v. Drs. M.J.H. Goderie m.m.v. L. Witlox
Wetenschappelijk adviseur	Prof. mr.dr. M.R. Bruning Prof. dr. W. Trommel

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012; Vrije Universiteit, Amsterdam 2012  
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.  
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.  
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.