



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Bouwen aan Bescherming

*Onderzoek naar de aanbevelingen van
vier onderzoekscommissies naar seksueel geweld
in de Rooms-Katholieke Kerk, de sport en de jeugdzorg*

seksueel
geweld
tegen
kinderen

H.J. Bolhaar

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Kim Brouwers (projectleider vanaf 1 juni 2021)

Madeleine van der Bruggen

Suzanne Kok

Maryam Peters

Sophie van der Zee (projectleider tot 1 juni 2021)

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2022). *Bouwen aan Bescherming. Onderzoek naar de aanbevelingen van vier onderzoekscommissies naar seksueel geweld in de Rooms-Katholieke Kerk, de sport en de jeugdzorg.* Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

070-3704514

www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© Nationaal Rapporteur 2022

Wij maken gebruik van stock-fotografie, de personen getoond op foto's komen niet voor in het rapport.

Inhoud

Samenvatting	5
Voorwoord	11
1 Inleiding	14
1.1 De aard, omvang en de aanpak van seksueel geweld in Nederland	15
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek	18
1.3 Onderzoeksdoel en –vragen	20
1.4 Onderzoeksmethode	20
1.4.1 Het onderzoekskader: doorwerking	21
1.4.2 Afbakening van het onderzoek	22
1.4.3 Uitvoering van het onderzoek	22
1.5 Leeswijzer	23
2 Commissie Deetman	24
2.1 Inleiding	25
2.2 De aanbevelingen	30
2.3 Conclusie	58
3 Commissie de Vries	60
3.1 Inleiding	61
3.2 De aanbevelingen	64
3.3 Conclusie	98
4 Commissie Samson	101
4.1 Inleiding	102
4.2 De aanbevelingen	105
5 Commissie de Winter	141
5.1 Inleiding	142
5.2 De aanbevelingen	149
5.3 Conclusie (Samson en De Winter)	173
6 Resumé	179
6.1 Het onderzoekskader: doorwerking	180
6.2 De mate van doorwerking van de aanbevelingen in de drie sectoren	182
6.2.1 De Rooms-Katholieke Kerk	182
6.2.2 De sport	182
6.2.3 De jeugdzorg	183
6.3 Samenvattend	185

7 Conclusie	187
7.1 De overheidsverantwoordelijkheid in de bescherming van kinderen	189
7.2 Noodzakelijke randvoorwaarden voor een effectieve aanpak	189
7.3 Tot slot	193
Literatuurlijst	194
Bijlagen	200
B1 Onderzoeksverantwoording	201
B2 Overzicht aanbevelingen en actiepunten	212
B3 Overzicht interviews	227
B4 Vragenlijst Sport	229

Samenvatting

De Nederlandse overheid heeft zich met het ondertekenen van verschillende nationale en internationale wet- en regelgeving gecommitteerd aan het voeren van effectief en landelijk uniform beleid om seksueel geweld tegen kinderen tegen te gaan. Seksueel geweld is immers een urgent en omvangrijk probleem. Dat constateren ook verschillende commissies die in de afgelopen jaren aandacht hebben besteed aan (seksueel) geweld tegen kinderen op verschillende plekken in onze samenleving, waarbij steeds grote aantallen slachtoffers betrokken waren.

Zo heeft Commissie Deetman in 2011 onderzoek gedaan naar seksueel geweld tegen minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk (R.-K. Kerk). In 2012 doet Commissie Samson onderzoek naar seksueel geweld tegen kinderen in de jeugdzorg. Commissie de Vries doet in 2017 onderzoek naar seksuele intimidatie en misbruik in de sport, bij zowel kinderen als volwassenen. En in 2019 heeft Commissie de Winter vervolgonderzoek gedaan naar geweld tegen kinderen in de jeugdzorg. De commissies constateren dat binnen de R.-K. Kerk, de sportwereld en de jeugdzorg geregeld sprake is van (seksueel) geweld en dat er wezenlijke veranderingen nodig zijn om nieuwe slachtoffers in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Ze reiken hiervoor gezamenlijk 119 aanbevelingen aan, onder meer aan de overheid en de sectoren zelf.

Dit rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek dat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) heeft gedaan naar wat er is gebeurd met de opvolging van deze aanbevelingen. Het onderzoek komt voort uit de in 2018 (nagenoeg) Kamerbreed aangenomen motie van het Kamerlid Van Nispen.

CONCLUSIE

De overheid maakt haar beschermingsplicht van kinderen tegen seksueel geweld onvoldoende waar

De commissierapporten die in dit onderzoek centraal staan, hebben geleid tot veel en brede aandacht voor de problematiek van seksueel geweld tegen kinderen. Ook is de erkenning breed gedragen dat er tekort is geschoten in de bescherming van velen, kinderen en volwassenen. Verantwoordelijke bewindspersonen en bestuurders binnen de sectoren hebben dan ook een groot deel van de aanbevelingen van de commissies overgenomen. Toch blijkt dat die aanbevelingen nog lang niet altijd doorwerken tot op het niveau van de praktijk: daar waar seksueel geweld plaatsvindt. Misstanden blijven vanuit allerlei sectoren aan het licht komen.

Wat namelijk ontbreekt is een vinger aan de pols waarmee de landelijke overheid haar beschermingsplicht kan waarmaken. De overheid weet niet of kinderen en jongeren daadwerkelijk kunnen rekenen op betere bescherming tegen seksueel geweld. Ze heeft veel van de aanbevelingen aan de sectoren zelf overgelaten, terwijl voor hen lang niet altijd de nodige randvoorwaarden aanwezig zijn om daarmee effectief aan de slag te kunnen. De overheid heeft zich te weinig op de hoogte gesteld van ontwikkelingen binnen die sectoren. Het verzoek aan de Nationaal Rapporteur om in kaart te brengen wat er met de aanbevelingen is gebeurd, is daar een symptoom van.

Het waarmaken van de beschermingsplicht vraagt een aanhoudende, uiterste inspanning van alle betrokken partijen. Want hoe graag we dat zouden willen: dit probleem is nooit opgelost. De landelijke overheid heeft als stelselverantwoordelijke een belangrijke taak om de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen samenhangend en effectief te maken, van preventie tot en

met opsporing, vervolging en berechting. Dat betekent ook dat zij zich periodiek op de hoogte stelt van en laat rapporteren over de ontwikkelingen in aard en omvang van de problematiek en de aanpak hiervan. Dit rapport geeft daarvoor de volgende richtinggevende noties.

Notie 1: Zorg voor duidelijke rollen en verantwoordelijkheden

Voor een goede aanpak van seksueel geweld tegen kinderen is coördinatie nodig op dit thema. De onderzoeksresultaten en aanbevelingen van de commissies laten zien dat bij de aanpak van seksueel geweld veel verschillende partijen betrokken zijn op verschillende niveaus. Denk hierbij aan vrijwilligers en professionals, branche- en koepelorganisaties, beleidsmakers en -uitvoerders en (politiek en ambtelijk) bestuurders van verschillende departementen. Het is echter niet altijd duidelijk wat hun verantwoordelijkheid daarin is en wat er van hen verwacht mag worden. De landelijke overheid is de aangewezen partij om dit geheel te coördineren, met een belangrijke rol voor het parlement, zowel controlerend als wetgevend. Dat vergt een proactieve houding, waarmee over de grenzen van sectoren heen een agenderende en alerterende rol gespeeld kan worden in de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld. En dat de verschillende aspecten uit de aanpak - van preventie tot opsporing, vervolging en berechting - ook actief met elkaar in balans worden gebracht.

Notie 2: Zorg voor een sterke en blijvende kennispositie

Daarnaast zijn kennis, een gedeeld normatief bewustzijn en vaardigheden nodig om de bescherming tegen seksueel geweld te vergroten. Dat begint met de borging van kennis op het politiek-bestuurlijke niveau en vervolgens het actief stimuleren om kennis (zie hiervoor ook notie 4), vaardigheden en een gedeeld normatief kader te ontwikkelen voor handelen bij (vermoedens van) seksueel misbruik of geweld. Dit geldt zowel voor gemeenten, organisaties en professionals als voor vrijwilligers, ouders en andere betrokkenen. Dit normatief kader dient men in ernstige gevallen ook bevestigd te zien in de toepassing van het sluitstuk van de aanpak, het strafrecht. Daarover meer in de volgende notie.

Notie 3: Zorg voor voortdurende en langdurige verbinding met de uitvoering

Ook is het nodig dat de overheid samenwerkt met allerlei partijen in de samenleving. De afstand tussen de overheid en het beroepsmatige niveau is groot. Wezenlijk betere bescherming voor kinderen in sectoren als de R.-K. Kerk, sport en de jeugdzorg krijgt bij uitstek vorm binnen sportverenigingen, instellingen voor residentiële jeugdhulp, pleeggezinnen en parochies. Maar dat kan alleen wanneer een daadkrachtige en betrokken overheid hen hierin voldoende faciliteert en ondersteunt. Bij het opstellen van ambities en het maken van beleid wordt dan ook rekening gehouden met wat er nodig is om dat beleid en die ambities daadwerkelijk uit te voeren. Van ruimte voor preventie tot aan een soepel functionerende strafrechtsketen, met bijbehorende acceptabele doorlooptijden. Bescherming dient immers in de lokale uitvoering geconcretiseerd en tastbaar gestalte te krijgen.

Notie 4: Zorg voor periodiek inzicht in (de ontwikkeling van) prevalentie

Om de effecten van de inspanningen die er op alle niveaus worden gedaan te kunnen beoordelen, is antwoord nodig op de vraag of seksueel geweld tegen kinderen afneemt. Algemeen periodiek wetenschappelijk onderzoek naar de omvang van (seksueel) geweld tegen kinderen in onze samenleving is daarvoor essentieel. Ondanks dat vrijwel alle commissies hierover een aanbeveling hebben gedaan, en de Tweede Kamer erop heeft aangedrongen, is prevalentieonderzoek er niet gekomen. Daardoor blijven er incidenten opduiken, zonder dat duidelijk wordt hoe groot het probleem in zijn totaliteit is, waar het zich afspeelt en hoe de omvang van het probleem zich ontwikkelt. Het is een taak van de landelijke overheid om te voorzien in preva-

lentieonderzoek. Dat dient bovendien te worden aangevuld met meer kwalitatieve vormen van onderzoek.

Notie 5: Blijf in gesprek met slachtoffers

Tot slot is het daadwerkelijk kennen en begrijpen van het perspectief en de behoeften van de slachtoffers een belangrijke voorwaarde om de juiste ondersteuning te bieden. Slachtoffers van seksueel geweld ondervinden tot ver in de toekomst de gevolgen daarvan. Ze hebben bovengemiddeld vaak last van psychische of lichamelijke klachten, hebben moeite met het vinden en houden van werk, en met het aangaan van relaties. Daarom is het van belang om blijvend in gesprek te zijn met slachtoffers, en van die gesprekken te leren om bescherming tegen seksueel geweld en hulp aan slachtoffers voortdurend te verbeteren.

ONDERZOEKSRESULTATEN

In alle sectoren verhoogde aandacht, maar weinig grip op professioneel niveau

De vier commissies die in dit rapport centraal staan, hebben op basis van hun bevindingen aanbevelingen gedaan om erkenning en ondersteuning te bieden aan de slachtoffers en om in de toekomst (seksueel) geweld binnen deze sectoren te voorkomen. In dit rapport is onderzocht hoe er door de drie sectoren en de overheid is gereageerd op de commissierapporten, zowel in woord als daad.

Doorwerking

De Nationaal Rapporteur gebruikt in dit onderzoek het begrip doorwerking. Dat betekent dat vanuit de hele context en op verschillende niveaus is gekeken naar de bewegingen die op gang zijn gekomen na het uitkomen van de commissierapporten. Dat begint bij de vraag of de verhoogde aandacht voor het thema (agenderende doorwerking) heeft geleid tot daadwerkelijke inzet op politiek-bestuurlijk en (top)ambtelijk niveau, bijvoorbeeld door het scheppen van de juiste randvoorwaarden (institutionele doorwerking). En dat gaat door tot de mate waarin de aanbevelingen doorwerken in de praktijk, tot op het niveau van de professionals die het dagelijks werk verrichten (professionele doorwerking).

Rode draad commissierapporten

Elk commissierapport heeft een schok in de maatschappij veroorzaakt, met verhoogde aandacht voor het thema seksueel geweld als gevolg. Zowel de Nederlandse overheid als de betreffende sectoren hebben na de rapporten telkens publiekelijk excuses aangeboden aan slachtoffers. Vervolgens is ook in meer of mindere mate tot actie overgegaan op institutioneel niveau, vooral bij aanbevelingen die het meest concreet en snel zijn te realiseren. Bijvoorbeeld door een nieuwe commissie in te stellen om een kwaliteitskader voor de sector te ontwikkelen (Samson), door een interdepartementaal projectteam in te stellen om aan de slag te gaan met de aanbevelingen (De Winter), door formele procedures voor schadevergoeding en bemiddeling op te tuigen (Deetman), of door een taskforce in te richten om de opvolging en implementatie van de aanbevelingen te volgen (De Vries). Dit maakt de acties op institutioneel niveau vaak nog in hoge mate versnipperd en soms vluchtig: de opvolging van de aanbevelingen in iedere sector heeft vaak wel een plek gekregen, maar heeft niet geleid tot het creëren van een fundament waarop gebouwd kan worden aan de brede, integrale aanpak van seksueel geweld.

Van de aanbevelingen over bewustwording, scholing en kennisbevordering is bovendien vaak gezegd dat deze vorm moeten krijgen onder beroepsgroepen en professionals zelf. Het is niet goed vast te stellen wat de mate van doorwerking hiervan is. Dat geldt ook voor de vraag of de inspanningen op institutioneel niveau hun weg vinden naar het organisatorische, beroepsmatige en professionele niveau. Wordt er bij een meldpunt ook daadwerkelijk gemeld? In hoeverre worden de eisen van een kwaliteitskader daadwerkelijk nageleefd in de dagelijkse omgang met kinderen? De grootte en complexiteit van met name de jeugdzorg- en de sportsector maken dit moeilijk te achterhalen. Maar het komt ook door de vaak grote afstand tussen de overheid en andere landelijke, vertegenwoordigende partijen en hun achterban: de jeugdzorginstellingen, sportverenigingen en parochies overal in het land. Laat staan dat er zicht is op de individuele jeugdprofessionals, verenigingsbestuurders, religieuzen en vrijwilligers die in de verschillende sectoren actief zijn. Een zorgelijke constatering, want het gaat hier om kinderen en volwassenen die slachtoffer worden van seksueel geweld. Dit gebeurt in een omgeving waar ze zich bij uitstek veilig en vertrouwd zouden moeten kunnen begeven. Een opdracht waarvoor de landelijke overheid stelselverantwoordelijkheid draagt, en lokale overheden in toenemende mate (uitvoerings)verantwoordelijkheid.

Rooms-Katholieke Kerk: groot deel aanbevelingen opgevolgd

De verantwoordelijkheden voor de opvolging van de verschillende aanbevelingen en het monitoren daarvan zijn binnen de R.-K. Kerk duidelijk belegd. Dat heeft geholpen bij de doorwerking van de aanbevelingen in deze sector. Het bewustzijn van de noodzaak om seksueel misbruik van kinderen in de R.-K. Kerk beter aan te pakken, en daarmee de agenderende doorwerking, is zichtbaar vergroot. Alle media- en politieke aandacht in zowel binnen- als buitenland en het rapport van Commissie Deetman, hebben daaraan bijgedragen. De R.-K. Kerk heeft op institutioneel en organisatorisch niveau opvolging gegeven aan een groot deel van de aanbevelingen, blijkt uit dit onderzoek. Zowel op het gebied van regelgeving en (preventief) beleid als op het gebied van (financiële) compensatie en erkenning, genoegdoening en hulp voor slachtoffers. Hoewel sommige slachtoffers de erkenning en hulp als ontoereikend hebben ervaren, is er een gedegen en transparante klachtenprocedure opgezet. Deze heeft ertoe geleid dat een groot deel van de slachtoffers erkenning en genoegdoening heeft ontvangen en financieel is gecompenseerd. Ook op beroepsmatig niveau zijn verbeteringen zichtbaar, bijvoorbeeld op het gebied van opleiding en (de borging van) kwaliteitseisen en het aannamebeleid voor mensen werkzaam binnen de R.-K. Kerk.

Sport: groot deel aanbevelingen landelijk opgevolgd, opvolging in de praktijk wisselend en onduidelijk

De bestuurlijke structuur van de Nederlandse sportwereld bestaat uit drie trappen: koepel NOC*NSF, sportbonden en sportverenigingen. Deze structuur met autonome partners zorgt voor barrières in de doorwerking van beleidsmatige initiatieven tot in de praktijk van de individuele sporter.

Koepelorganisatie NOC*NSF en het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN) hebben op institutioneel niveau richtlijnen, (preventief) beleid en instrumentarium ontwikkeld. Dat beleid vindt lang niet altijd via de autonoom opererende sportbonden doorgang naar sportverenigingen. Uit dit onderzoek blijkt dat sportbonden (de preventie van) seksuele intimidatie niet altijd zien als prioriteit. Ook gebruiken verenigingen zaken als de gratis Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en instrumentarium voor preventief handelen vaak niet. De sportsector leunt voor een belangrijk deel op professionals en vrijwilligers. De kennis en kunde die zij hebben om een ingewikkeld onderwerp als (preventie van) seksueel geweld binnen de vereniging constructief op te pakken verschilt. Zo ook om de aanbevelingen van Commissie de Vries te kennen en deze

te implementeren. Het is van groot belang dat vrijwilligers en professionals op bonds- en verenigingsniveau gefaciliteerd en ondersteund worden om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

Wat er gebeurt binnen sportverenigingen, hoe de problematiek zich daar manifesteert en wat sportverenigingen en –bonden doen om een veilig sportklimaat te creëren, staat grotendeels buiten het zicht van de overheid. Gemeenten hebben bijvoorbeeld de taak om beleid voor de preventie van kindermishandeling (waaronder seksueel geweld tegen kinderen) te ontwikkelen. Het blijkt dat deze verantwoordelijkheid nog weinig invulling heeft gekregen en dat de meeste gemeenten niet actief samenwerken met sportverenigingen om seksueel geweld te bestrijden.

Jeugdzorg: zichtbare bewegingen, maar weinig zicht op de uitvoering en bijbehorende verantwoordelijkheden
De aanbevelingen van Commissie Samson en Commissie de Winter hebben zichtbaar gemaakt dat er een zeer urgente taak ligt bij de overheid om, samen met de sector, jongeren in de jeugdzorg beter te beschermen tegen seksueel misbruik en andere vormen van geweld. Deze taak is duidelijk erkend door het kabinet en de sector zelf.

Op institutioneel niveau vinden de landelijke overheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brancheorganisaties en beroepsorganisaties elkaar. Ze formuleren gezamenlijke ambities die de kwaliteit en veiligheid in de jeugdzorg moeten vergroten. Die ambities vertalen zich echter nog lang niet altijd naar concrete afspraken over doelen die zij gezamenlijk willen behalen, over een gedeeld beeld van hoe die verbeteringen er uit moeten zien, over wat er nodig is om die gewenste verbeteringen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen, en wat ieders verantwoordelijkheid daarin is. Daardoor ontbreekt een goed samenhangend en samenwerkend systeem.

Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat onderwerpen die een langere adem en meer samenwerking nodig hebben niet met voldoende urgentie en regie opgepakt worden. Daardoor zijn inspanningen die binnen de sector worden gedaan niet altijd van voldoende randvoorwaarden voorzien. Bijvoorbeeld om de groepsgroottes binnen de jeugdhulp te verkleinen en meer kleinschalige woonvoorzieningen te creëren of om meer contacttijd tussen kind en jeugdbeschermer te garanderen.

Met name de stelselverantwoordelijkheid die de landelijke overheid op zich heeft genomen voor de veiligheid van kinderen heeft nog te weinig gestalte gekregen. Dat begint met duurzaam inzicht in de ontwikkeling van aard, omvang en aanpak van de problematiek. Daarvoor is onder andere periodiek prevalentieonderzoek nodig. Ook van gemeenten mag worden verwacht dat zij een grotere rol gaan spelen in het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdzorg, waar veiligheid een essentieel onderdeel van is. Zij zijn opdrachtgever van organisaties die jeugdbescherming en jeugdhulp uitvoeren. Daarnaast is de algemene preventie van kindermishandeling (waaronder seksueel geweld tegen kinderen) een taak van de gemeenten. De landelijke overheid als stelselverantwoordelijke moet zich daarbij afvragen welke randvoorwaarden gemeenten nodig hebben om die taken uit te voeren, en passend in die randvoorwaarden voorzien.

Voorwoord

Seksueel geweld is een wijdverbreid probleem in onze maatschappij, met ontwrichtende gevolgen voor slachtoffers. Het zijn geen incidenten: misstanden blijven aan het licht komen.

Verskillende onderzoekscommissies hebben in de afgelopen jaren laten zien dat in de Rooms-Katholieke Kerk, de sport en de jeugdzorg onvoldoende bescherming is geboden aan kinderen en volwassenen tegen seksueel geweld. De commissies hebben aanbevelingen gedaan aan de overheid en de sectoren zelf, om erkenning te geven aan slachtoffers, om ze te compenseren en ondersteunen, en om seksueel geweld in de toekomst beter te voorkomen.

Seksueel geweld is echter niet enkel voorbehouden aan deze sectoren. In mijn werk als Nationaal Rapporteur zie ik: het komt overal voor.

In 2019 is mijn bureau, naar aanleiding van een breed aangenomen motie in de Tweede Kamer, benaderd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met het verzoek om in kaart te brengen in hoeverre de aanbevelingen van een viertal onderzoekscommissies zijn opgevolgd.

Een terechte vraag. Want alleen door met regelmaat te reflecteren, kunnen we antwoord geven op de vraag in hoeverre inspanningen vanuit de overheid en de diverse sectoren ook daadwerkelijk leiden tot een betere bescherming van kinderen en volwassenen tegen seksueel geweld. Toch is het opmerkelijk dat deze vraag voortkomt uit een verzoek van de Tweede Kamer. En dat zicht op de aanbevelingen en de opvolging daarvan niet standaard onderdeel uitmaken van de rol die de overheid neemt ten aanzien van de aanpak van seksueel geweld in Nederland.

In dit onderzoek is op hoofdlijnen beschreven welke inspanningen onder andere de overheid en de sectoren waarbinnen het seksueel geweld heeft plaatsgevonden hebben gedaan om opvolging te geven aan de aanbevelingen. Waar mogelijk is een beeld geschetst van de resultaten van die inspanningen. Ook het perspectief van slachtoffers is meegenomen in dit onderzoek. Financiële tegemoetkoming en ondersteuning in welke vorm dan ook, kan nooit wegnemen wat hen is aangedaan. De gesprekken met slachtoffers laten een schrijnende realiteit zien. Er is heel veel persoonlijk leed. Recht doen aan dit leed betekent genoegdoening bieden voor slachtoffers, maar ook alles doen om nieuwe slachtoffers zo veel mogelijk te voorkomen.

Dat is geen gemakkelijke opdracht. Daarom pleit dit juist voor meer vasthoudendheid. Die begint op het politiek-bestuurlijk en (top)ambtelijk niveau. Daar moeten de ambities voor een aanpak van seksueel geweld worden vergezeld van aandacht voor daadwerkelijke uitvoering en de noodzakelijke randvoorwaarden daarvoor, zoals heldere verantwoordelijkheden, kennisbevordering en monitoring. De ernst en de complexiteit van de problematiek onderstrepen de noodzaak om duurzaam, met alles wat we in onze macht hebben, te werken en blijven werken aan de bescherming van kinderen en volwassenen tegen (seksueel) geweld.

Graag wil ik iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van dit onderzoek. De slachtoffers die ons te woord hebben gestaan, de commissievoorzitters drs. Wim Deetman, mr. Klaas de Vries, mr. Rieke Samson en prof. dr. Micha de Winter, de commissie-secretarissen dr. Christiaan Ruppert en dr. Bert Kreemers, en Tweede Kamerlid Michiel van Nispen voor de motie die ten grondslag lag aan dit onderzoek. Daarnaast spreek ik mijn dank uit naar degenen die zitting hebben (genomen) in de begeleidingscommissie van dit onderzoek: prof. dr. Ellen Laan, prof. mr. dr. Suzan van der Aa, prof. dr. mr. Maarten Kunst en dr. Nieke Elbers, en Janine van Rooden-Timmer en Sandra Doevendans, alle geïnterviewde instanties en

personen, en andere uitvoerende organisaties die hun medewerking hebben verleend en ons van waardevolle feedback hebben voorzien. Ook ben ik prof. dr. Mirko Noordegraaf erkentelijk voor de waardevolle handreikingen die hij gedaan heeft met betrekking tot het begrip doorwerking. Tot slot wil ik de medewerkers van mijn bureau bedanken voor hun inzet, vakkundigheid en uithoudingsvermogen in de totstandkoming van dit rapport.

Herman Bolhaar

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

1 Inleiding

Kinderen hebben het recht om veilig op te groeien. Want veiligheid – zowel fysieke als emotionele veiligheid – is een van de belangrijkste voorwaarden voor een stabiele basis in het leven. Seksueel geweld is een grove inbreuk op het recht van kinderen om zich veilig en gezond te ontwikkelen. De verplichting voor overheden om seksueel geweld tegen kinderen te bestrijden, is dan ook verankerd in nationale en internationale wet- en regelgeving, zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Verdrag van Istanbul en het Verdrag van Lanzarote. Het Verdrag van Lanzarote is geheel gewijd aan het recht van het kind op bescherming tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting. In het verdrag is opgenomen dat overheden hiervoor een multidisciplinaire aanpak moeten ontwikkelen. Dit houdt in dat maatregelen moeten worden getroffen om seksueel misbruik te voorkomen en te bestrijden. En dat daarnaast maatregelen moeten worden getroffen om kinderen die toch slachtoffer zijn geworden te beschermen. Deze wet- en regelgeving verplicht Nederland tot het voeren van effectief en landelijk uniform beleid om seksueel geweld tegen kinderen tegen te gaan. Met het ondertekenen en ratificeren van deze verdragen heeft Nederland zich expliciet aan deze doelstellingen gecommitteerd.

1.1 De aard, omvang en de aanpak van seksueel geweld in Nederland

Dat het voeren van effectief en landelijk beleid om kinderen te beschermen tegen seksueel geweld cruciaal is, wordt des te meer duidelijk wanneer gekeken wordt naar de aard en omvang van de problematiek. Seksueel geweld komt voor in verschillende vormen, zonder en met fysiek contact tussen pleger en slachtoffer. Fysieke vormen zijn bijvoorbeeld ontucht, aanranding of verkrachting. Vormen die zich kenmerken door de afwezigheid van fysiek contact tussen pleger en slachtoffer zijn onder andere het vervaardigen, bezitten of verspreiden van kinderpornografie, het dwingen van een minderjarige tot het kijken van pornografie, het zonder toestemming doorsturen van naaktfoto's, of het dwingen tot seksuele handelingen, al dan niet voor een webcam. Dit type seksueel geweld vindt in toenemende mate online plaats, bijvoorbeeld via chatapps of online games. Online vormen van seksueel geweld kunnen ook overgaan in fysieke vormen. Wanneer een slachtoffer gedwongen wordt om seksuele handelingen te verrichten (offline of online) in ruil voor geld of andere vergoedingen, wordt ook wel van seksuele uitbuiting gesproken. In dat geval is er naast seksueel geweld ook sprake van mensenhandel.

Seksueel geweld is een urgent probleem

Het meemaken van seksueel geweld vormt een grove inbreuk op de veilige ontwikkeling van een kind. Seksueel kindermisbruik kan bijvoorbeeld leiden tot fysieke problemen,¹ seksuele problemen,² een beschadigd gevoel van eigenwaarde,³ depressie,⁴ posttraumatisch stresssyndroom⁵ en suïcide.⁶ Ook hebben slachtoffers van seksueel geweld meer problemen op diverse gebieden bij de overgang naar volwassenheid, zoals werk, ouderschap en relaties.⁷ Zij hebben

1 Irish et al., 2010.

2 Neumann et al., 1996; Senn et al., 2008.

3 Jumper, 1995.

4 Chen et al., 2010; Jumper, 1995; Neumann et al., 1996; Paolucci et al., 2001.

5 Chen et al., 2010; Paolucci et al., 2001.

6 Chen et al., 2010; Neumann et al., 1996; Paolucci et al., 2001.

7 De Jong et al., 2015.

vaker slechter betaald werk,⁸ worden vaker tienerouder⁹ en worden vaker mishandeld in hun relatie.¹⁰ Dit laat zien dat seksueel geweld verstrekkende gevolgen kan hebben op het leven van slachtoffers. En dat de urgentie om dit probleem aan te pakken groot is.

Seksueel geweld is een omvangrijk probleem

Bijna een op de twee meisjes, en een op de vijf jongens maakt voor hun achttiende verjaardag een strafbare vorm van seksueel geweld mee.¹¹ Dit speelt zich veelal onder de radar af. Het komt overal binnen onze samenleving voor; binnen gezinnen en families, binnen sportverenigingen, binnen de jeugdhulp, op scholen, op straat, of online. Kinderen lopen een verhoogd risico om slachtoffer te worden in omgevingen waarbinnen zij afhankelijk zijn van een volwassene.¹² Vaak is de pleger dan een bekende van het kind, soms zelfs iemand met een verantwoordelijkheid voor de bescherming en de ontwikkeling van het kind. Omgevingen waarin een dader gemakkelijk toegang heeft tot kinderen zijn kwetsbaar. Het gaat overigens niet altijd om een volwassen pleger, een aanzienlijk deel van seksueel geweld tegen kinderen wordt gepleegd door een leeftijdsgenoot.¹³

DE NATIONAAL RAPPOORTEUR MENSENHANDEL EN SEKSUEEL GEWELD TEGEN KINDEREN

Als onderdeel van de Nederlandse aanpak om seksueel geweld tegen kinderen tegen te gaan, heeft de Rijksoverheid de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) ingesteld. De wettelijke taak van de Nationaal Rapporteur is het onderzoeken van de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden. Dat is een wettelijk vastgelegde taak.¹⁴ Daarnaast wil de Nationaal Rapporteur op deze manier de (uitvoerings) organisaties zoveel mogelijk stimuleren om binnen hun eigen rol een integrale aanpak vorm te geven, waarbij zij zelf de nodige randvoorwaarden scheppen, evalueren op effect en zo nodig bijsturen. Ook probeert de Nationaal Rapporteur het presterend en lerend vermogen te versterken van de organisaties die een rol hebben in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen.

8 Barrett et al., 2014; Hyman, 2000; Roberts et al., 2004.

9 Anda et al., 2001; Friesen et al., 2010; Mullen et al., 1994; Noll et al., 2009; Roberts et al., 2004; Schilling et al., 2007; Woodward et al., 2001.

10 Noll et al., 2009.

11 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).

12 Nationaal Rapporteur, 2014 (Op goede grond: de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen).

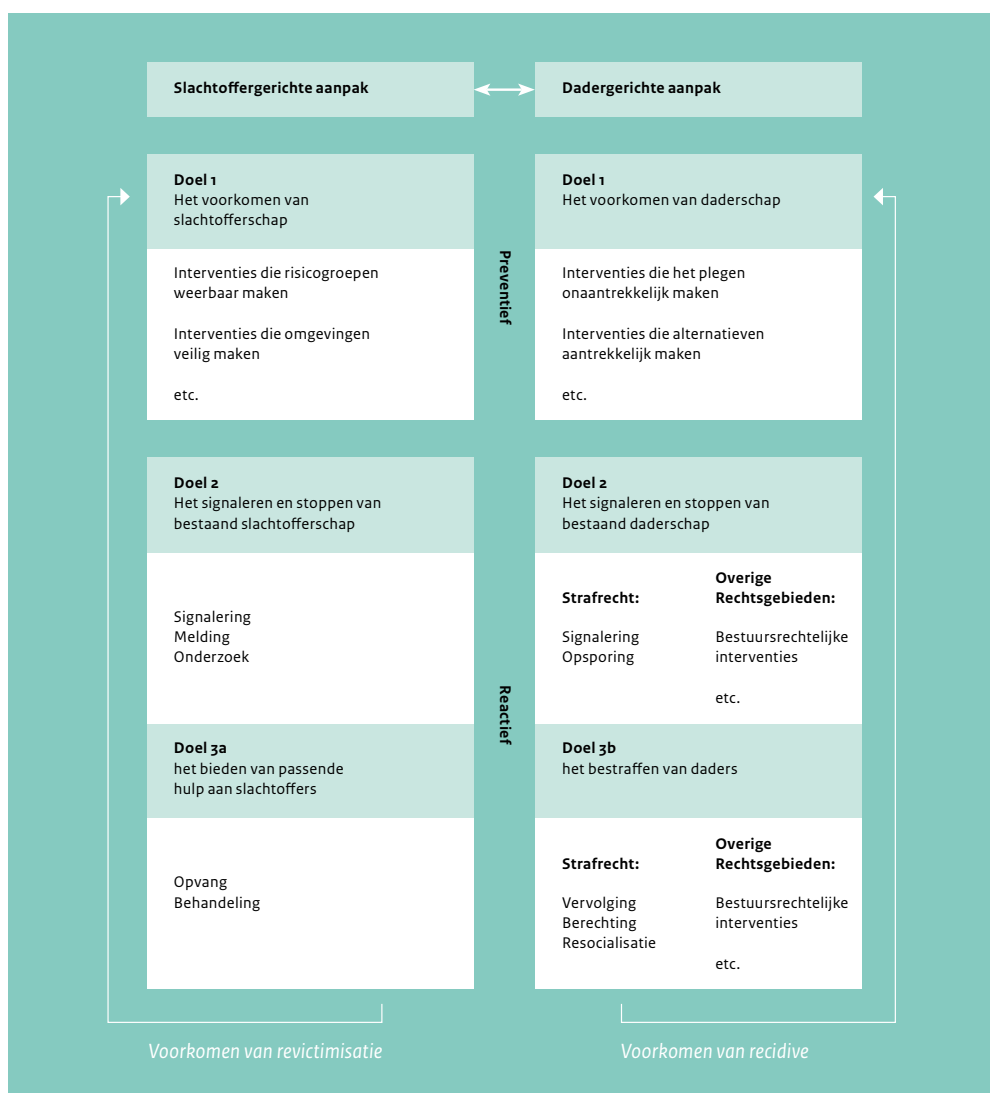
13 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).

14 Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, art. 5.

Integrale aanpak

De Nationaal Rapporteur dient – ook volgens verdragsrechtelijke verplichtingen – ingebed te zijn in een breder samenhangend geheel van organisaties met hun eigen rol en verantwoordelijkheid in de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Om dat geheel in kaart te brengen, gebruikt de Nationaal Rapporteur het schema van de integrale aanpak (Figuur 1.1). Een veelkoppig probleem als seksueel geweld vergt immers een veelkoppige oplossing. Een effectieve aanpak van seksueel geweld zou daarom zowel gericht op slachtoffers als op daders moeten zijn, en zowel een preventieve als een reactieve kant moeten bevatten. In de integrale aanpak worden drie doelen nagestreefd:

- 1 Het voorkomen van seksueel geweld tegen kinderen
- 2 Het signaleren en het stoppen van seksueel geweld tegen kinderen
- 3 a Het bieden van passende hulp aan slachtoffers van seksueel geweld tegen kinderen
- b Het bestraffen van daders van seksueel geweld tegen kinderen



Figuur 1.1 De integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen

Een volledige omschrijving van deze doelen staat omschreven in een van de eerdere monitors.¹⁵ In de monitors wordt om het jaar de slachtoffergerichte kant van de aanpak (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen) en de dadergerichte kant van de aanpak (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen) onderzocht en beschreven. Op basis daarvan is in 2019 geconstateerd dat seksueel geweld tegen kinderen onvoldoende een thema is bij de overheid.¹⁶ Er zijn weliswaar verschillende programma's en initiatieven die aandacht vragen voor specifieke vormen van seksueel geweld tegen kinderen, maar de samenhang en coördinatie voor de gehele aanpak ontbreekt. In een meer recente monitor, uit 2021, komt eenzelfde beeld naar voren: er verandert te weinig in de aanpak.¹⁷ De aanpak lijkt niet mee te bewegen met de problematiek, ondanks aangescherpt beleid en de inzet van diverse partijen. Er zijn veel jonge daders, de doorlooptijden in de strafrechtsketen zijn te lang en het voorkomen van daderschap of herhaald daderschap lukt nog steeds onvoldoende. De Nationaal Rapporteur heeft het kabinet daarom opgeroepen in adequate randvoorwaarden te voorzien: de aangewezen partijen en organisaties hebben de middelen nodig om de uitvoering mogelijk te maken. De aanpak dient concreet en lokaal te worden gemaakt, om seksueel geweld aan te pakken in de directe leefomgeving van de daders en slachtoffers. Een intensieve samenwerking tussen het Rijk, de regio's en gemeenten is hierbij essentieel.

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

Een dergelijke oproep klonk niet voor het eerst. De aansporing om seksueel geweld effectiever aan te pakken is het afgelopen decennium regelmatig gedaan. Verschillende commissies hebben in de afgelopen jaren aandacht besteed aan het voorkomen van (seksueel) geweld tegen kinderen op allerlei verschillende plekken in onze samenleving, waarbij steeds grote aantallen slachtoffers betrokken waren.

Commissieonderzoek naar seksueel geweld in verschillende sectoren

Zo heeft Commissie Deetman in 2011 onderzoek gedaan naar seksueel geweld tegen minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk (R.-K. Kerk).¹⁸ In 2012 doet Commissie Samson in opdracht van de toenmalige ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek naar seksueel geweld tegen kinderen in jeugdzorg.¹⁹ Commissie de Vries doet in 2017 in opdracht van sportkoepel NOC*NSF onderzoek naar seksuele intimidatie en misbruik in de sport, bij zowel kinderen als volwassenen.²⁰ En in 2019 heeft Commissie de Winter – in opvolging van Commissie Samson – in opdracht van de toenmalige ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ, inmiddels JenV) en van VWS vervolgonderzoek gedaan naar geweld tegen kinderen in jeugdzorg, ditmaal ook in bredere context.²¹ Hiermee ligt de focus van de commissies grotendeels op (seksueel) geweld tegen en misbruik van kinderen. Een uitzondering hierop is Commissie de Vries, die ook onderzoek heeft gedaan naar seksuele intimidatie en misbruik van meerderjarigen actief in de sport.

15 Bijvoorbeeld: Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018), p.p. 19-20.

16 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018).

17 Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

18 Deetman et al., 2011.

19 Samson et al., 2012.

20 De Vries et al., 2017.

21 De Winter et al., 2019.

De commissies constateren dat binnen de R.-K. Kerk, de sportwereld en de jeugdzorg geregeld sprake is van (seksueel) geweld en dat er wezenlijke veranderingen nodig zijn om nieuwe slachtoffers in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Deze vier commissies hebben hiervoor gezamenlijk 119 aanbevelingen aangereikt, onder meer aan de overheid en de sectoren zelf.

De rol van de Nederlandse overheid

De commissierapporten hebben geleid tot veel commotie. Na het uitkomen van elk van de commissierapporten komt er dan ook beweging op gang, bijvoorbeeld in de media, politiek, het maatschappelijk debat en in de sectoren zelf. Het valt op dat deze beweging snel op gang komt, maar ook snel weer stopt. Niet in de laatste plaats omdat de aandacht zich verplaatst naar signalen van seksueel geweld in een nieuwe omgeving, die op hun beurt weer leiden tot nieuw commissieonderzoek in een specifieke sector in Nederland.

In 2017 ontstaat dan ook de vraag of de bevindingen van de commissies gelden voor de *gehele* aanpak van seksueel misbruik, en welke rol de overheid daarin (al dan niet) vervult. De Tweede Kamer verzoekt daarom in april 2017 om invulling te geven aan de motie-Gesthuizen/Volp.²² In deze motie spreekt de Kamer uit dat onderzoek moet worden gedaan naar de wijze waarop de overheid haar rol en verantwoordelijkheid voor de aanpak van seksueel misbruik waarmaakt. Het doel is om hier lessen uit te trekken voor de toekomst. Een verkennende werkgroep van een aantal Kamerleden brengt hierover een advies uit in april 2018.²³

De werkgroep doet de aanbeveling om op dat moment geen aanvullend onderzoek te laten doen. Onderzoek dat al was verricht naar de rol van de Nederlandse overheid in het bestrijden van seksueel misbruik biedt voldoende aanknopingspunten om lessen uit te trekken. Wel constateert de werkgroep twee fundamentele hiaten in de bestaande aanpak van seksueel geweld: het ontbreken van een goed beeld van het aantal gevallen van seksueel misbruik, en de uitwerking van de diverse aanbevelingen in de praktijk. Daarom geeft de verkennende werkgroep de volgende twee overwegingen mee:

- Permanent, wetenschappelijk onderzoek gericht op de toekomst is wél zinvol. Het is de werkgroep opgevallen dat er ondanks de vele commissies nog steeds geen goed beeld bestaat van het aantal gevallen van seksueel misbruik en de ontwikkelingen hierin. Dat vereist kwantitatief wetenschappelijk onderzoek, dat periodiek herhaald wordt.
- Daarnaast bestaat de wens om de effectiviteit van de genomen maatregelen rond seksueel misbruik te monitoren. De verkennende werkgroep heeft geconstateerd dat veel aanbevelingen van onderzoekscommissies uit eerdere rapporten zijn overgenomen. Op papier is er veel veranderd en verbeterd, maar de feitelijke uitwerking van genomen maatregelen kan in de praktijk soms beter.

Bovenstaande adviezen zijn in de vorm van een (nagenoeg) Kamerbreed aangenomen motie van het lid Van Nispen aan de regering meegegeven.²⁴ In de motie worden, in lijn met het eerdere advies van de verkennende werkgroep seksueel misbruik, twee verschillende oproepen gedaan. Ten eerste wordt opgeroepen om periodiek kwantitatief wetenschappelijk onderzoek uit te voeren naar seksueel misbruik en mishandeling. Ten tweede wordt in de motie Van Nispen wederom

²² Kamerstukken II 2017/18, 34550, 102.

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34843, 16.

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34843, 32.

geconstateerd dat verschillende aanbevelingen uit eerdere commissierapporten zijn overgenomen, maar dat de feitelijke uitwerking van deze maatregelen in de praktijk beter moet. Er wordt opgeroepen om in kaart te brengen wat er is gebeurd met de aanbevelingen van de verschillende onderzoekscommissies en wat de bereikte effecten van deze aanbevelingen zijn.

Dit rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek naar deze tweede onderzoeksvraag. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Nationaal Rapporteur in opdracht van de ministeries van VWS en JenV. In de afgelopen jaren zijn meer onderzoekscommissies actief geweest die onderzoek deden naar seksueel misbruik. Maar de activiteiten in de Tweede Kamer en deze oproep richten zich tot onderzoek naar de bovengenoemde vier commissies gericht op de R.-K. Kerk, de sport en de jeugdzorg.

1.3 Onderzoeksdoel en -vragen

Het doel van dit onderzoek is dus om inzicht te krijgen in de opvolging en – waar mogelijk – de doorwerking van de aanbevelingen uit de vier commissierapporten. De volgende vijf onderzoeksvragen zijn geformuleerd die samen moeten bijdragen aan het behalen van het hoofddoel:²⁵

1. Welke aanbevelingen zijn gedaan door de commissies?
2. Welke concrete actiepunten zijn nodig om de aanbevelingen op te volgen?
3. Welke organisaties zijn verantwoordelijk voor de verschillende aanbevelingen?
4. In hoeverre zijn de aanbevelingen opgevolgd?
5. Indien mogelijk, hoe verhoudt de huidige stand van zaken zich ten opzichte van de oorspronkelijke situatie?

De Nationaal Rapporteur, als opdrachtnemer van dit onderzoek, kan deze feitelijke onderzoeksopdracht en bijbehorende onderzoeksvragen echter niet los zien van de bredere context van de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. Daarom wordt de analyse van de feitelijke opvolging van de aanbevelingen gezien in deze context, onafhankelijk van de sector waarbinnen het seksueel geweld plaatsvindt. Daarnaast worden de resultaten van dit rapport geplaatst in een toekomstgericht perspectief. De opvolging van aanbevelingen, en de bredere aanpak van seksueel geweld tegen kinderen, vergt namelijk een lange adem en moet daarom bekeken worden over de grenzen van een bepaalde onderzoekscommissie of regeerperiode heen. In Hoofdstuk 7 wordt daarom gereflecteerd op de vraag: zijn kinderen door het werk van de verschillende onderzoekscommissies en door de huidige aanpak van de Nederlandse overheid überhaupt beter beschermd tegen seksueel geweld? En op basis van welke noties kan een effectieve aanpak op de lange termijn worden bewerkstelligd?

1.4 Onderzoeksmethode

De eerste drie onderzoeksvragen zijn uitgezocht als onderdeel van het voorbereidende werk. Ten eerste zijn de aanbevelingen van de commissies in kaart gebracht. Daar waar de commissies actiepunten hebben geformuleerd die nodig zijn om de aanbevelingen op te volgen, bijvoor-

²⁵ Meer informatie over de totstandkoming van deze onderzoeksvragen is te vinden in de Onderzoeksverantwoording.

beeld omdat de aanbeveling breed strekte, zijn deze ook overgenomen. Daarnaast is bepaald aan wie de aanbevelingen zijn gericht. Om de vierde onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruikgemaakt van verschillende soorten kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. De eerste kwalitatieve onderzoeksmethode die is toegepast, is literatuuronderzoek. Hiervoor zijn bijvoorbeeld Kamerbrieven, voortgangsrapportages en plannen van aanpak uit de diverse sectoren onderzocht. Vervolgens is aanvullende informatie opgehaald bij diverse partijen betrokken bij de aanpak, aan de hand van semigestructureerde interviews. Gedetailleerde informatie over deze onderzoeksmethodiek is te vinden in Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording. De lijst met organisaties die zijn geïnterviewd staat in Bijlage 3 Overzicht interviews.

1.4.1 Het onderzoekskader: doorwerking

Het deel van de motie dat aanleiding gaf tot dit onderzoek, bestaat uit twee aspecten: in kaart brengen wat er is gebeurd met de aanbevelingen van de verschillende onderzoekscommissies, en onderzoeken wat de bereikte effecten van deze aanbevelingen zijn. Dat effect van maatregelen is immers waar het om gaat: zowel het werk van de commissies als de alertering in de Tweede Kamer, draaien in de kern om hoe kinderen en volwassenen daadwerkelijk beter beschermd kunnen worden tegen (seksueel) geweld. Het onderzoeken van het effect van de aanbevelingen valt echter buiten de scope van dit onderzoek. Dergelijk onderzoek is namelijk, wanneer geïnitieerd na de eventuele implementatie, zoals in dit onderzoek, nagenoeg onmogelijk. Zeker wanneer longitudinaal zicht op het aantal slachtoffers en ontwikkelingen hierin (prevalentie) ontbreekt. Om toch enige vorm van beoordeling te kunnen doen van de aanpak van seksueel geweld, en noties aan te reiken voor de verbetering daarvan (zie hiervoor Hoofdstuk 6 Resumé en Hoofdstuk 7 Conclusie), is in deze verkenning een onderzoekskader gehanteerd. Dit kader wordt in onderstaande uiteengezet.

Niveaus van doorwerking

De aanbevelingen van alle commissies zijn gericht op betrokken partijen op verschillende niveaus (bijvoorbeeld ministerieniveau, koepelniveau, praktijkniveau), met ieder een eigen plek en verantwoordelijkheid in het veld. Om te kunnen bepalen of en tot op welk niveau er door de overheid en binnen de drie sectoren wezenlijke verandering in gang is gezet door of volgens de aanbevelingen van de commissies, is in dit onderzoek het concept 'doorwerking' gebruikt.²⁶ Veel van de aanbevelingen zijn namelijk zo breed en complex dat een simpele aanduiding 'opgevolgd' of 'niet opgevolgd' geen recht doet aan de werkelijkheid waarin deze beoogde veranderingen moeten plaatsvinden. Bovendien gaat het uiteindelijk niet om het opvolgen van een aanbeveling, maar om de vraag in hoeverre inspanningen vanuit de overheid en de diverse sectoren ook daadwerkelijk leiden tot een betere bescherming van kinderen en volwassenen tegen (seksueel) geweld. De verschillende niveaus van doorwerking die in dit onderzoek worden onderscheiden zijn:

- De agenderende doorwerking: de mate waarin het bewustzijn over (seksueel) geweld zichtbaar is vergroot en de mate waarin urgentie en noodzaak tot verbetering wordt erkend;
- De institutionele doorwerking: de mate waarin verbeterambities en -plannen worden geschetst en de juiste (wettelijke en beleidsmatige) voorwaarden worden geschapen;
- De organisatorische doorwerking: de mate waarin verbeterplannen zich vertalen naar de uitvoering waarbinnen bestuurders en managers hun organisaties en werkwijzen inrichten;

²⁶ Gebaseerd op onder andere: Bekkers et al., 2004; Lemmens, 2014.

- De beroepsmatige doorwerking: de mate waarin beroepsgroepen zijn opgeleid om met (seksueel) geweld om te gaan en de mate waarin beroepsmatige kwaliteitsstandaarden worden opgesteld en gewaarborgd;
- De professionele doorwerking: de manier waarop professionals in hun werk omgaan met het thema (seksueel) geweld.

Door het begrip doorwerking te gebruiken, wordt dus verder gekeken dan alleen de acties die de opdrachtgever van de commissie heeft genomen naar aanleiding van het rapport. Er wordt vanuit de hele context gekeken naar de bewegingen die op gang zijn gekomen na het uitkomen van de commissierapporten. Dat begint bij de vraag of de verhoogde aandacht voor het thema (agenderende doorwerking) heeft geleid tot daadwerkelijke inzet op politiek-bestuurlijk en (top)ambtelijk niveau, bijvoorbeeld door het scheppen van de juiste randvoorwaarden (institutionele doorwerking). En dat gaat door tot de mate waarin de aanbevelingen doorwerken in de praktijk, tot op het niveau van de professionals die het dagelijks werk verrichten (professionele doorwerking). Deze ervaringen uit de praktijk zouden op hun beurt weer aanleiding moeten geven tot hernieuwde agenderende en institutionele doorwerking, om te komen tot een voortdurend zelflerend en reflecterend systeem, waarin de bescherming van mensen tegen (seksueel) geweld wezenlijk wordt verbeterd.

Kennis over doorwerking op kinderen, jongeren en volwassenen ontbreekt

De doorwerking die de maatregelen hebben tot op het niveau van volwassenen, jongeren en kinderen is niet in dit onderzoek meegenomen. Door het ontbreken van data over de prevalentie van seksueel misbruik en geweld binnen deze sectoren is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van de inspanningen op het daadwerkelijk voorkomen van incidenten, zoals eerder in dit hoofdstuk al werd benadrukt.

1.4.2 Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek is het bovendien maar beperkt mogelijk om goed zicht te krijgen op en uitspraken te doen over de mate waarin de aanbevelingen hebben doorgewerkt tot op het niveau van uitvoeringsorganisaties en professionals. Het gaat hier landelijk namelijk om duizenden, autonoom opererende organisaties, zoals sportverenigingen, residentiële jeugdzorginstellingen, gezinshuizen, en parochies. Door interviews met vertegenwoordigers van verantwoordelijke ministeries, koepel- en brancheorganisaties is geprobeerd om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van wat verbeterplannen voor de uitvoering hebben betekend. En welke concrete verbeteringen voor kinderen en jongeren die hebben opgeleverd. Duidelijk is dat dit slechts een beperkt beeld geeft van wat er binnen de uitvoering is veranderd. Dit onderzoek geeft daarom niet een uitputtend overzicht van alle inspanningen en activiteiten die de commissierapporten teweeg hebben gebracht op al deze niveaus. Wel geeft het onderzoek een reactie op de vraag tot op welk niveau verandering zichtbaar is.

1.4.3 Uitvoering van het onderzoek

Via documentenonderzoek en interviews is in kaart gebracht wat er op het niveau van de opdrachtgevers is gebeurd met de aanbevelingen. Er is gekeken welke verbeterambities zijn opgesteld in lijn met de aanbevelingen en hoe rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd. Ook is gekeken of de opdrachtgever voorzien heeft in monitoring van de opvolging van de aanbevelingen.

Daarnaast is de vraag hoe ontwikkelingen op institutioneel niveau zich vertalen naar de uitvoering noodzakelijk om te kunnen bepalen of er daadwerkelijk iets veranderd is binnen al die verenigingen en organisaties die met kinderen werken. Daarom is ervoor gekozen om in een

context, namelijk de sport, aanvullend kwantitatief onderzoek te doen. Het onderzoeksteam heeft vragenlijsten uitgezet bij sportbonden en sportverenigingen om de opvolging van de aanbevelingen van Commissie de Vries te onderzoeken. De resultaten gebaseerd op de vragenlijst zijn niet representatief voor de gehele Nederlandse sport. Toch geven deze een eerste inzicht in de mate waarin de formele opvolging van de aanbevelingen op koepelniveau ook daadwerkelijk doorwerken in de praktijk. Daarnaast geven de resultaten inzicht in de mate waarin beleid, richtlijnen en acties concreet zijn ingericht in de praktijk, en in de mate waarin bestuurders en andere professionals op praktijkniveau de maatschappelijke verantwoordelijkheid voelen en nemen. Onder andere op basis van deze inzichten wordt in het resumé van dit rapport een eerste beeld geschetst van de doorwerking van de diverse aanbevelingen, van agenderend tot professioneel. In de conclusie worden vervolgens aandachtspunten geformuleerd om hier in de toekomst meer grip op te krijgen.

Het slachtofferperspectief

De commissies zijn ingesteld om de aard en omvang van slachtofferschap uit het verleden te onderzoeken, en om slachtofferschap in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. (Potentiële) slachtoffers vormen met andere woorden het uitgangspunt van alle verrichte inspanningen. Het is daarom belangrijk om bij een analyse van de mate van doorwerking van de aanbevelingen, ook te kijken naar de ervaring van slachtoffers. In sommige gevallen hebben slachtoffers zich verzameld in slachtoffer- en lotgenotenorganisaties. Om enig inzicht te bieden in het slachtofferperspectief, zijn voor dit rapport slachtoffers binnen deze organisaties bevraagd op hun ervaringen. Hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt dat slachtofferervaringen erg verschillen, en dat de gesproken slachtoffers niet representatief zijn voor alle slachtoffers in de onderzochte sectoren. Toch geven deze gesprekken inzicht in hoe verschillende initiatieven in de verschillende sectoren impact hebben gehad op sommige slachtoffers. En hoe zij de geboden erkenning, hulp en compensatie ervaren hebben.

Terminologie

De Nationaal Rapporteur hanteert doorgaans de term seksueel geweld. In dit rapport is ervoor gekozen om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de terminologie die in de rapporten van de verschillende commissies is gebruikt. De termen seksueel geweld en seksueel misbruik worden hier afwisselend en inwisselbaar gebruikt.

1.5 Leeswijzer

De opvolging van de aanbevelingen is per commissierapport beschreven. Zo is de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Deetman te vinden in Hoofdstuk 2, De Vries in Hoofdstuk 3, Samson in Hoofdstuk 4 en De Winter in Hoofdstuk 5. Steeds worden in de inleiding van elk hoofdstuk de typen aanbevelingen van het commissierapport beschreven, de wijze waarop er gereageerd is op het rapport en de mate waarin de verantwoordelijkheden voor het opvolgen, implementeren en evalueren van de aanbevelingen zijn belegd bij concrete partijen. Vervolgens wordt voor elke Commissie de opvolging van elke aanbeveling feitelijk beschreven. In de conclusie van elk hoofdstuk wordt een beschouwing gegeven van de mate van doorwerking, op basis van het kader zoals beschreven in §1.4.1. In Hoofdstuk 6 Resumé worden de bevindingen samengevat en met elkaar in verband gebracht. Het rapport sluit in Hoofdstuk 7 Conclusie af met een bredere maatschappelijke beschouwing, waarin enkele noties worden gepresenteerd voor de verbetering van de aanpak van seksueel geweld in Nederland.

2 Commissie Deetman

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen van Commissie Deetman centraal. Deze Commissie is in 2010 ingesteld door de Rooms-Katholieke Kerk (hierna: R.-K. Kerk). De Commissie bestaat uit drs. W.J. Deetman (voorzitter), dr. P.J. Draijer, mr. P. Kalbfleisch, prof. dr. H.L.G.J. Merckelbach, prof. dr. M.E. Monteiro en prof. dr. ir. G.H. de Vries en heeft als taak om onafhankelijk onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden van seksueel misbruik van minderjarigen die tussen 1945 en 2010 zijn toevertrouwd aan de verantwoordelijkheid van instellingen en parochies binnen de R.-K. Kerk.¹

De aanleiding van Commissie Deetman is de jarenlange verslaggeving van seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk in andere landen, zoals Duitsland, Ierland en de Verenigde Staten.² Deze berichten leiden tot uitgebreide berichtgeving in de media en publieke verontwaardiging. In februari 2010 volgt in Nederland de eerste berichtgeving in de media over seksueel misbruik.³ In het krantenartikel wordt de R.-K. Kerk ook beticht van het verzwijgen van dit misbruik. In de daaropvolgende dagen melden zich verschillende slachtoffers die deze aanklacht ondersteunen. Ook worden er nieuwe daders en locaties aan het licht gebracht.⁴ Door deze mediaberichten komt een stroom van meldingen op gang over seksueel misbruik gepleegd door vertegenwoordigers van de R.-K. Kerk. In totaal komen er in maart 2010 zo'n 2.000 meldingen van misbruik binnen bij de toenmalige kerkelijke instantie Hulp & Recht.⁵ Deze instantie behandelt in de jaren voor 2010 slechts een aantal meldingen per jaar en is niet toegerust om dergelijke aantallen meldingen te verwerken. Tegelijkertijd wordt de urgentie van en verantwoordelijkheid voor dit probleem steeds meer gevoeld. Daarom hebben de Bisschoppenconferentie (BC) en de Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR) de onderzoeksopdracht naar seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk uitgezet.

Op 16 december 2011 brengt de Commissie haar eindverslag uit onder de titel 'Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk'.⁶ Uit dit rapport blijkt dat de R.-K. Kerk zich weliswaar al jarenlang bewust is van het probleem van seksueel misbruik van minderjarigen, maar dat de enorme omvang ervan toch als een verrassing komt.⁷ Uit de survey die in 2011 door TNS NIPO in opdracht van de onderzoekscommissie wordt uitgevoerd, blijkt dat een op de tien Nederlanders van veertig jaar en ouder voor het achttiende jaar tegen zijn of haar zin seksueel benaderd is door een volwassen niet-familieid en dat de kans hierop voor diegenen die een deel van hun jeugd in een instelling hebben doorgebracht tweemaal zo groot is als het landelijke gemiddelde. Geschat wordt dat het totaal aantal minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik in de R.-K. Kerk die een deel van hun jeugd in een instelling hebben doorgebracht ligt tussen de 10.000 en 20.000. Het totaal aantal gevallen van seksueel misbruik waarbij

¹ Deetman et al., 2011.

² Website Blik op de wereld, www.blikopdewereld.nl/rechtspraak/misbruik-rkk/1500-misbruik-door-geestelijken-macht-kerk-voedt-misbruik (geraadpleegd 20 augustus 2021).

³ Website NRC, www.nrc.nl/nieuws/2010/02/26/nederlandse-paters-beticht-van-seksueel-misbruik-11856255-a1161451 (geraadpleegd 20 augustus 2021).

⁴ Website NRC, www.nrc.nl/nieuws/2010/03/02/jongens-geknakt-in-domein-van-de-zonde-11857954-a907243 (geraadpleegd 20 augustus 2021).

⁵ Deetman et al., 2011; Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van Hulp & Recht, d.d. 12 juli 2021.

⁶ Deetman et al., 2011.

⁷ Deetman et al., 2011; Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021; Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van Hulp & Recht, d.d. 12 juli 2021.

een pleger werkzaam in de R.-K. Kerk betrokken is geweest kan geschat worden op enkele tienduizenden. Hoewel dit deels gewijd kan worden aan een probleem van falend toezicht in katholieke instellingen, wordt geconcludeerd dat seksueel misbruik in al haar vormen een veel breder maatschappelijk probleem is.⁸ De Commissie veroorzaakt met haar onderzoekswerkzaamheden een urgentiebesef om deze slachtoffers te erkennen, compenseren en te ondersteunen.

In het eindrapport doet de Commissie een aantal aanbevelingen en neemt zij zelf de verantwoordelijkheid om periodiek de uitvoering van de aanbevelingen door de bestuurlijk verantwoordelijken te monitoren. Deze monitoring is vastgelegd in verschillende rapportages en verslagen, waaronder de monitoringsrapportage door (voormalig) Commissie Deetman en jaarverslagen van Stichting Beheer & Toezicht (Stichting B&T).⁹ De conclusies van deze monitoring zijn gepresenteerd in de Slotmonitor van (voormalig) Commissie Deetman, gepubliceerd op 28 juni 2016.¹⁰ Een overzicht van de activiteiten die Stichting B&T heeft ondernomen, zijn gerapporteerd in het eindrapport van Stichting B&T, gepubliceerd op 18 december 2017.¹¹

In 2013 brengt de oud-voorzitter van Commissie Deetman een tweede rapport uit over vervolgonderzoek naar seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de R.-K. Kerk.¹² Dit tweede onderzoek wordt uitgevoerd omdat in het eerste Deetman-rapport slachtoffers van niet-seksueel gerelateerd geweld te weinig aan bod komen.¹³ Het tweede Deetman-rapport en de bijbehorende initiatieven vallen echter buiten de scope van dit onderzoek.¹⁴

Op basis van de uitkomsten van de verschillende onderzoekswerkzaamheden concludeert de Commissie dat de R.-K. Kerk verschillende activiteiten moet ondernemen om slachtoffers erkenning, hulp en genoegdoening te bieden. Daarnaast zijn er verschillende verbeteringen nodig om (seksueel) grensoverschrijdend gedrag binnen de R.-K. Kerk in de toekomst te voorkomen. Om dit in heel Nederland te bewerkstelligen, heeft Commissie Deetman uitgebreid ingezet op het creëren van unanimiteit, om ervoor te zorgen dat alle ordes en congregaties binnen de gefragmenteerde R.-K. Kerk (zie de kadertekst op pagina 27) het onderzoek zouden erkennen, de aanbevelingen zouden opvolgen en de (financiële) afhandeling van klachten zouden aangaan.¹⁵

Toelichting op de onderzoeksmethoden en afbakening van het onderzoek

Om de mate van opvolging en doorwerking van de aanbevelingen te onderzoeken, zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Allereerst zijn publiek beschikbare bronnen, zoals nieuwsartikelen, websites, jaarverslagen en onderzoeksrapporten geraadpleegd. Vervolgens zijn openstaande onderwerpen uitgevraagd in semigestructureerde interviews met verschillende partijen. Enkele partijen hebben de voorkeur gegeven aan contact via e-mail. Er zijn onder

8 TNS NIPO, 2011.

9 Deetman et al., 2012; Stichting B&T, 2011; Stichting B&T, 2012; Stichting B&T, 2013; Stichting B&T, 2014; Westra, 2013.

10 Deetman et al., 2016.

11 Sanders & Spekman, 2017.

12 Deetman, 2013.

13 Interview met een vertegenwoordiger van het VPKK, d.d. 23 augustus 2021.

14 Een uitgebreide toelichting op de scope van het onderzoek is te vinden in de onderzoeksverantwoording.

15 Interview met vertegenwoordigers van Commissie Deetman, d.d. 10 augustus 2021.

andere interviews gehouden met leden van Commissie Deetman, met afgevaardigden van de KNR en BC, en met bestuursleden van het meldpunt en de klachtencommissie.

Sommige aanbevelingen verwijzen direct naar het effect voor slachtoffers, op het gebied van erkenning, hulp en genoegdoening. Enig inzicht in slachtofferperspectieven is daarvoor noodzakelijk. Er is echter nooit systematisch onderzoek gedaan naar de ervaringen en gevoelens van slachtoffers van seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk. Daarom is voor dit hoofdstuk aanvullend onderzoek gedaan naar slachtofferervaringen gebaseerd op informatie van slachtofferorganisaties en lotgenotengroepen, die actief zijn geweest in de ondersteuning van hun achterban. Hiertoe zijn verschillende bronnen gebruikt, waaronder de gepubliceerde jaarverslagen van slachtofferorganisatie Stichting Koepel Landelijk Overleg Kerkelijk Misbruik (KLOKK), krantenartikelen, informatie van websites en verschillende interviews. Voor het slachtofferperspectief zijn interviews uitgevoerd met bestuursleden van lotgenotengroepen en slachtofferorganisaties KLOKK, Mea Culpa United, Stichting Kindermisbruik Instellingen Pleeggezinnen (SKIP) en VrouwenPlatform Kerkelijk Misbruik (het VPKK). Daarnaast zijn er interviews gehouden met andere betrokken partijen, zoals Slachtofferhulp Nederland (SHN). Bij sommige aanbevelingen wordt verwezen naar dit slachtofferperspectief. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat het merendeel van de slachtoffers zich niet gemeld heeft en zich ook niet heeft aangesloten bij slachtofferorganisaties en lotgenotengroepen. Het is daarom goed mogelijk dat er een groep slachtoffers is, die bewust niet in de openbaarheid treedt, en die ondanks alles wat er met hen gebeurd is, tevreden is met de afhandeling en daarmee het hoofdstuk gesloten heeft. Daarom kan het geschetste beeld nooit representatief zijn voor alle slachtoffers.

STRUCTUUR VAN DE ROOMS-KATHOLIEKE KERK

De R.-K. Kerk is met ruim 1,2 miljard leden wereldwijd het grootste kerkgenootschap van de wereld.¹⁶ Het hoogste gezag binnen de R.-K. Kerk op het gebied van geloofs zaken is de paus, die fungeert, in de bewoordingen van de kerk zelf, als herder van alle katholieken. Samen vormen alle gelovigen wereldwijd de wereldkerk.¹⁷ De wereldkerk is geografisch onderverdeeld in bisdommen, ook wel de lokale kerk genoemd. In Nederland zijn er zeven bisdommen, namelijk aartsbisdom Utrecht, Bisdom Haarlem-Amsterdam, Bisdom 's-Hertogenbosch, Bisdom Roermond, Bisdom Breda, Bisdom Groningen-Leeuwarden en Bisdom Rotterdam.¹⁸ Aan het hoofd van ieder bisdom staat een bisschop. Bisdommen en bisschoppen werken samen in kerkprovincies en bisschoppenconferenties. Alle bisschoppen in de Nederlandse Kerkprovincie samen vormen de Nederlandse Bisschoppenconferentie, in dit rapport afgekort tot Bisschoppenconferentie (BC).¹⁹ Bisdommen zijn verder onderverdeeld in parochies.

In veel landen, zo ook in Nederland, zijn in eenheid met de R.-K. Kerk, maar als zelfstandige onderdelen ervan, religieuzen actief: paters, broeders en zusters. Religieuzen

16 Website URV, www.urv.be/nl/religieuzen-wie-zijn-ze/ordes-en-congregaties (geraadpleegd 31 augustus 2021); Website Wikipedia, www.nl.wikipedia.org/wiki/Rooms-Katholieke_Kerk (geraadpleegd 31 augustus 2021).

17 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/kerk/ (geraadpleegd 31 augustus 2021).

18 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/kerk/bisdommen/ (geraadpleegd 31 augustus 2021).

19 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/kerk/kerkprovincie/bisschoppenconferentie/ (geraadpleegd 31 augustus 2021).

zijn verenigd in ordes en congregaties. Dit zijn religieuze gemeenschappen, formeel aangeduid met de naam: instituten van gewijd leven en sociëteiten van apostolisch leven.

De Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR) is de vereniging van bijna alle hogere oversten van religieuze instituten, oftewel gemeenschappen van kloosterlingen, in Nederland. In totaal zijn er 171 religieuze instituten middels vertegenwoordiging van de hogere oversten bij de KNR aangesloten. De KNR stimuleert samenwerking tussen de verschillende instituten en behartigt de belangen van diegenen die daar wonen en werkzaam zijn. Daarnaast levert de KNR advies en ondersteuning aan de hogere oversten van de religieuze instituten gezamenlijk en individueel. De KNR bestaat uit het Algemeen Bestuur KNR (gelijk aan alle leden van de KNR), het Dagelijks Bestuur KNR, de commissies van de KNR en het Bureau KNR.²⁰

Vanuit de kant van de R.-K. Kerk kan gesteld worden dat hoewel ieder bisdom en religieus instituut autonoom is en eigen besluitvormingskaders heeft, er toch wordt samengewerkt tussen koepelorganisaties BC en KNR in het dossier (preventie van) seksueel misbruik.²¹ Van 2013 tot en met 2018 heeft bijvoorbeeld maandelijks tot tweemaandelijks het voorzittersoverleg plaatsgevonden. Kardinaal Eijk neemt hieraan deel namens de BC en broeder Van Dam (tot medio 2017) en broeder Peeters (vanaf medio 2017) namens het bestuur van de KNR.²²

Reactie van de R.-K. Kerk op het rapport

Op 16 december 2011, de dag van de publicatie van het rapport van Commissie Deetman, reageren de voorzitters van de BC en KNR op het rapport.²³ Uit de reactie blijkt dat medewerkers en vertegenwoordigers van de BC en KNR geschokt zijn. Zij geven daarin achtereenvolgens aan dat de in het rapport beschreven praktijken hen met schaamte en verdriet vervullen, dat ze excuses aanbieden en verantwoordelijkheid nemen en dat ze zich willen inzetten om slachtoffers recht te doen. Ook stellen ze expliciet dat seksueel misbruik beter bespreekbaar gemaakt zal worden binnen de R.-K. Kerk en dat er preventiemaatregelen zullen worden genomen om toekomstig misbruik te voorkomen.

In reactie op de aanbevelingen in het (tussen)rapport, richten de BC en KNR de onafhankelijke Stichting B&T op. Deze stichting wordt verantwoordelijk voor de opvolging van een groot deel van de aanbevelingen. Onder deze stichting vallen het meldpunt, de klachtencommissie, de compensatiecommissie en Platform Hulpverlening. Slachtoffers kunnen zich melden bij het meldpunt. Vervolgens moeten slachtoffers besluiten of zij hun melding willen omzetten in een klacht. De klachtencommissie behandelt de klachten. Afhankelijk van de uitkomst van de behandeling bepaalt de compensatiecommissie of slachtoffers worden gecompenseerd door het betrokken bisdom of religieuze instituut. Platform Hulpverlening organiseert psychologische hulp en bijstand. Ook vinden hier doorverwijzingen plaats naar de reguliere (geestelijke) ge-

20 Schriftelijke informatie van vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 30 november 2021.

21 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

22 Voorzittersoverleg BC, KNR en KLOKK, 2017.

23 Deetman et al., 2016; Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/reactie-bisschoppenconferentie-en-knr-op-eindrapport-commissie-deetman/ (geraadpleegd 22 september 2021).

zondheidszorg indien nodig. Op deze wijze zijn de verantwoordelijkheden voor opvolging van de aanbevelingen direct bij verschillende partijen belegd.

Tot 1 mei 2015 kunnen slachtoffers zich melden bij het meldpunt van Stichting B&T. Sinds 2015 kunnen slachtoffers zich melden bij het R.-K. Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag (voor meldingen van grensoverschrijdend gedrag dat recentelijk heeft plaatsgevonden) en de commissie Nagekomen Meldingen (voor meldingen van seksueel misbruik van minderjarigen uit het verleden door een overleden aangeklaagde en/of van seksueel misbruik dat verjaard is en dat door zeer bijzondere omstandigheden niet eerder gemeld kon worden). De commissie Nagekomen Meldingen is ingesteld naar aanleiding van motie Van der Steur waarin is opgeroepen tot blijvende hulp en erkenning voor slachtoffers en een voorziening voor schrijnende gevallen.²⁴ Er is afgesproken ook voor nagekomen meldingen adequate doorverwijzing naar hulpverlening te bewerkstelligen.²⁵ Slachtoffers van recent grensoverschrijdend gedrag kunnen zich desnoods anoniem melden bij de zogeheten meldpuntfunctionaris.²⁶ Zij kunnen ook een klacht indienen. Het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag en de commissie Nagekomen Meldingen zijn in ieder geval tot 2030 gewaarborgd en het is de intentie om deze blijvend open te houden.²⁷ Hiermee wordt beoogd om duurzaam aandacht te besteden aan het thema seksueel misbruik als onderdeel van het thema grensoverschrijdend gedrag.

Kabinetsreactie op het rapport

De eerste reactie vanuit de Tweede Kamer volgt op 22 december 2011. Tweede Kamerlid Pechtold (D66) stelt Kamervragen naar aanleiding van het rapport.²⁸ Hij noemt de onthullingen uit het rapport schokkend, vraagt om opvolging en om een reactie van het hoofd van de R.-K. Kerk, de paus. Op 16 januari 2012 stuurt de verantwoordelijke bewindspersoon, de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie (VenJ), mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), een brief in reactie op het rapport van Commissie Deetman naar de Tweede Kamer.²⁹ In deze brief gaat hij in op de activiteiten die de R.-K. Kerk al heeft genomen om hulp en recht aan slachtoffers te bieden, zoals de oprichting van Stichting B&T. Ook benadrukt de minister dat de R.-K. Kerk heeft toegezegd geen beroep te doen op civielrechtelijke verjaring. Aangezien het onderzoek in opdracht van de R.-K. Kerk is uitgevoerd en het merendeel van de aanbevelingen aan de R.-K. Kerk zijn gericht, beperkt de minister zich verder tot de behandeling van aanbevelingen gericht aan de overheid.³⁰ Op 31 januari 2012 vindt het Tweede Kamerdebat plaats over het rapport van Commissie Deetman. Hierin wordt onder andere gesproken over een maatschappelijke en persoonlijke ravage en wordt respect uitgesproken naar slachtoffers die zich gemeld hebben.³¹

Omdat uit het rapport van Commissie Deetman blijkt dat seksueel kindermisbruik niet primair een probleem is van de R.-K. Kerk maar dat dit probleem breder speelt in sectoren van de Nederlandse maatschappij, wordt een taskforce tegen kindermishandeling en seksueel misbruik

24 *Kamerstukken II 2013/14, 33750 VI, 130.*

25 Voorzittersoverleg BC, KNR en KLOKK, 2017.

26 Website Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, www.meldpuntgrensoverschrijdendgedragrkk.nl/ (geraadpleegd 20 augustus 2021).

27 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

28 *Aanhangsel handelingen II 2011/12, Z27249.*

29 *Kamerstukken II 2011/12, 33000, 76.*

30 *Kamerstukken II 2011/12, 33000, 76.*

31 *Aanhangsel handelingen II, 2011/12, 47.*

ingesteld. Deze taskforce, onder leiding van toenmalig burgemeester van Amsterdam Van der Laan, ziet toe op de uitvoering van een actieplan, onder andere gericht op effectiever overheids-optreden, verbeterde preventie en signalering, en extra aandacht voor nazorg aan slachtoffers.³²

2.2 De aanbevelingen

De adviezen van de Commissie zijn samengevat in 28 aanbevelingen. De aanbevelingen staan verspreid over verschillende locaties in het rapport van Commissie Deetman. Hoofdstuk 8 'Bevindingen en aanbevelingen' (blz. 507-525) bevat aanbeveling A tot en met I. Daarnaast bevat Hoofdstuk 7 'De slachtoffers' drie sets van aanbevelen, 2.1 t/m 2.6 (blz. 487-488), 3.1 t/m 3.6 (blz. 494-495) en 4.1 t/m 4.7 (blz. 501-502). Er bestaat enige overlap tussen aanbeveling A t/m I en de drie sets van aanbevelingen. Bij overlap wordt in dit rapport verwezen naar de bijbehorende aanbeveling. De aanbevelingen zijn gericht aan verschillende partijen, waaronder de KNR, de BC, de toentertijd nog op te richten Stichting B&T, het ministerie van VWS en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Zie voor een overzicht van alle aanbevelingen die Commissie Deetman heeft gedaan Bijlage 2.

2.2.1 Aanbeveling A: Verantwoording in het openbaar

TEKST AANBEVELING

De Commissie wijst op het belang van eendrachtig handelen binnen de Rooms-Katholieke Kerk om nu en in de toekomst samen met de slachtoffers door erkenning, hulp, genoegdoening, nazorg bij te dragen aan herstel van het aangedane leed. Deze eendrachtige aanpak vraagt om een open communicatie tussen bisschoppen onderling, maar ook tussen hen en hogere oversten. Bisschoppen en hogere oversten leggen jaarlijks gezamenlijk in een openbaar verslag hun verantwoording af over de inspanningen om laagdrempelig bij te dragen aan erkenning, hulp, genoegdoening en nazorg van slachtoffers.

Opvolging aanbeveling

Om op eendrachtige wijze bij te dragen aan het herstel van het aangedane leed bij slachtoffers en om het contact met slachtoffers in goede banen te leiden, is in 2011 de kerkelijke instelling Hulp & Recht gereorganiseerd tot de onafhankelijke Stichting B&T (zie §2.1). Voorbereidingen hiervoor worden al tijdens de onderzoekswerkzaamheden van Commissie Deetman door Hulp & Recht getroffen. Doordat er geïnvesteerd wordt in onder andere capaciteit, protocollen voor professionals en facilitaire zaken (zoals behuizing en software), wordt het beter mogelijk om grote aantallen meldingen adequaat af te handelen.³³ Hoewel veel meldingen verjaard zijn, wordt geen beroep gedaan op deze verjaring, waardoor het mogelijk is om klachten die volgens het Nederlands strafrecht en civielrecht zijn verjaard toch te behandelen en hiermee bij te dragen aan het herstel van het aangedane leed. Omdat daarnaast een lage bewijsdrempel van aannemelijkheid gehanteerd wordt, is het makkelijker om ook klachten tegenover overleden ple-

³² Taskforce tegen kindermishandeling en seksueel misbruik, 2013.

³³ Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van Hulp & Recht, d.d. 19 november 2021.

gers of klachten over zaken zonder getuigen te behandelen. Hoewel een overleden pleger zonder juridisch bewijs niet kan worden beschuldigd, kan een slachtoffer in deze situatie wel worden erkend. Met dit beleid wordt het belang voor slachtoffers prioriteit gemaakt, en wordt een slachtoffer-gerichte klachtenprocedure mogelijk.³⁴

Deze maatregelen zijn genomen in samenspraak tussen de BC en de KNR. Eendrachtig handelen bij seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk vindt echter niet alleen plaats op nationaal niveau, maar ook op internationaal niveau. In verschillende landen zijn (onderzoeks)commissies zoals Commissie Deetman opgericht om seksueel misbruik in de R.-K. Kerk te onderzoeken en zijn initiatieven ontplooid zoals het terugkoppelen van opgedane kennis en ervaring naar de allerhoogste instantie van de R.-K. Kerk, de paus. Op 7 mei 2019 heeft de paus een richtlijn omtrent seksueel misbruik opgesteld. Deze richtlijn is aan alle Rooms-Katholieken wereldwijd gecommuniceerd met een brief.³⁵ Op 1 juni 2021 – na jaren van gesprekken – heeft de paus belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het kerkelijk recht, waardoor seksueel misbruik binnen de kerk beter kan worden aangepakt. Seksueel misbruik is niet langer strafbaar vanwege het “schenden van de celibaatsplicht”, maar vanwege het feit dat het een “misdrif tegen de waardigheid van een persoon” betreft.³⁶ Ook worden er internationale conferenties over dit thema georganiseerd. In 2015 hebben vertegenwoordigers van de KNR en de BC bijvoorbeeld deelgenomen aan een internationale conferentie in Luxemburg en Trier over de preventie van kindermisbruik. Op het gebied van preventie heeft de KNR in 2013 een handreiking opgesteld met best practices van preventiebeleid in binnen- en buitenland.³⁷ Op de website van de BC is het preventiebeleid inzake seksueel misbruik en grensoverschrijdend gedrag in de R.-K. Kerk integraal gepubliceerd.³⁸

Een ander belangrijk aspect uit deze aanbeveling is een open communicatie tussen bisschoppen onderling en tussen de bisschoppen en de hogere oversten. In de maandelijks plenaire vergadering van de bisschoppen staat seksueel misbruik volgens de vertegenwoordigers sinds 2010 structureel op de agenda.³⁹ De communicatie tussen de bisschoppen en hogere oversten verloopt via een frequent voorzittersoverleg, een frequent secretarissenoverleg en verschillende commissies waar beide partijen aan deelnemen.⁴⁰ Ondanks de verschillende eindverantwoordelijkheden van de BC en de KNR, wordt voortdurend het belang van gezamenlijke coördinatie en afstemming onderstreept en behartigd. De BC en de KNR streven open en transparante communicatie na via openbare rapportages en berichtgeving op de website.⁴¹

34 Interview met vertegenwoordigers van Commissie Deetman, d.d. 10 augustus 2021; Schriftelijke informatie van de auteur van de o-meting, d.d. 21 november 2021.

35 Website Vaticaan, www.vatican.va/content/francesco/en/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20190507_vos-estis-lux-mundi.html (geraadpleegd 20 augustus 2021).

36 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021; Website NOS, www.nos.nl/artikel/2383176-paus-franciscus-scherpt-straffen-seksueel-misbruik-aan (geraadpleegd 20 augustus 2021).

37 Van de Vate & Humblet, 2013.

38 Website R.-K. Kerk, www.rkkerk.nl/praktische-informatie-voor-bisdomparochie/preventiebeleid/ (geraadpleegd 30 november 2021).

39 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

40 Interview met een secretaris van het voorzittersoverleg, d.d. 17 juni 2021; Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

41 BC & KNR, 2015.

Tot slot, de communicatie tussen vertegenwoordigers van de R.-K. Kerk en de vertegenwoordigers van slachtoffers verloopt in de periode 2013-2018 via het voorzittersoverleg. Bij dit overleg zijn de voorzitters van de BC, KNR en KLOKK aanwezig. De verslagen van deze bijeenkomsten zijn publiekelijk beschikbaar en bevatten een samenvatting van de gedane inspanningen voor slachtoffers van misbruik. Bestuursleden van andere slachtofferorganisaties, zoals Mea Culpa United en het VPKK, zijn soms uitgenodigd voor bijeenkomsten en vergaderingen, maar zitten veel minder vaak aan tafel met de BC, KNR en Commissie Deetman dan KLOKK. Deze verschillen komen ook terug in de verdeling van de door het ministerie van VWS toebedeelde subsidies onder slachtofferorganisaties en lotgenotengroepen. De prominente rol die KLOKK als vertegenwoordiger van slachtoffers heeft ingenomen wordt niet door alle slachtofferorganisaties ondersteund.⁴²

2.2.2 Aanbeveling B: Toelating, opleiding, begeleiding en personeelsbeleid

TEKST AANBEVELING

De bisschoppen en hogere oversten worden opgeroepen de toelating, de opleiding en de begeleiding van hun priesters en geestelijken kritisch tegen het licht te houden, zoveel mogelijk te harmoniseren en het personeelsbeleid te verbeteren door professionalisering, meer onderlinge samenwerking of zelfs centralisatie.

Opvolging aanbeveling

In de oude situatie waren enkele gedragscodes voor pastoraal werkenden opgesteld, maar was er nog geen uniforme tekst voor alle bisdommen, ordes en congregaties in Nederland. Als reactie op het rapport van Commissie Deetman, heeft de BC in overleg met de KNR de Gedragscode Pastoraat vastgesteld, die sindsdien is aangepast op basis van ervaring en een evaluatie van de uitkomsten.⁴³ De laatste versie is van 10 april 2018. In deze gedragscode staat beschreven a) dat hij [de medewerker] zich niet schuldig maakt aan grensoverschrijdend gedrag, b) welke gedragingen onder grensoverschrijdend gedrag vallen, en c) wat de consequenties zijn als er toch grensoverschrijdend gedrag heeft plaats gevonden.⁴⁴ Ook is sinds 2015 het Reglement Rooms-Katholiek Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag in werking getreden.⁴⁵ In deze documenten zijn de binnen de R.-K. Kerkprovincie geldende normen en waarden voor de bestrijding en de preventie van grensoverschrijdend gedrag vastgelegd. De regelingen zijn in de media en via internet bekend gemaakt, ook in de brede maatschappij.⁴⁶ Hiermee moet het probleem van seksueel misbruik en ander grensoverschrijdend gedrag binnen de R.-K. Kerk beter bespreekbaar worden en een voortdurend punt van aandacht zijn.

Daarnaast hebben de BC en KNR de preventieprogramma's van de ambtsopleiding geïntensifieerd.⁴⁷ En is per januari 2014 de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) verplicht gesteld voor gees-

42 Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

43 Eijk et al., 2018.

44 Eijk et al., 2018.

45 Website Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, www.meldpuntgrensoverschrijdendgedragrkk.nl/ (geraadpleegd 23 juli 2021).

46 BC & KNR, 2015.

47 Deetman et al., 2016; Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/praktische-informatie-voor-bisdomparochie/preventiebeleid/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).

telijken, religieuzen, medewerkers en ook voor vrijwilligers die werken met minderjarigen en kwetsbare groepen binnen het pastoraat. Zorgvuldigheid bij het aannemen van nieuw personeel blijkt bovendien uit de in 2005 (herzien in 2012) in het leven geroepen verplichte antecedentenverklaringen en intentieverklaringen.⁴⁸ Dankzij deze verklaringen komt ook eerder gemeld grensoverschrijdend gedrag boven dat niet bekend is in het Nederlandse strafrechtelijke systeem, bijvoorbeeld bij medewerkers uit het buitenland, en grensoverschrijdend gedrag waarvan geen aangifte is gedaan.⁴⁹ Deze actiepunten zijn met een campagne extra onder de aandacht gebracht van parochies en religieuze instituten.⁵⁰ In 2017 zijn pastoors van parochies, besturen en/of verantwoordelijken van katholieke geloofsgemeenschappen van migranten, en hogere oversten van ordes en congregaties door de BC en de KNR geïnformeerd over de eisen die worden gesteld aan buitenlandse priesters, waaronder het verplichte antecedentenonderzoek.⁵¹ Hoewel ook voorheen eventuele problematiek omtrent seksueel misbruik onderwerp van gesprek diende te zijn wanneer buitenlandse priesters in Nederland aan het werk wilden, won dergelijk overleg na Commissie Deetman aan urgentie.⁵²

Tot slot heeft de paus besloten dat bisschoppen uit hun ambt worden gezet als zij niet in actie komen als priesters worden beschuldigd van seksueel misbruik van minderjarigen.⁵³ Verschillende berichten in de media ondersteunen dat deze regel ook daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast.⁵⁴ Wat betreft harmonisering is besloten om voor ieder bisdom een vertrouwenspersoon in te stellen, van wie het functioneren geëvalueerd wordt en waar ruimte is voor supervisie en bijscholing.⁵⁵ De KNR heeft twee vertrouwenspersonen aangesteld.⁵⁶ Hiermee zijn er verschillende initiatieven ontplooid om het (personeels)beleid te verbeteren en professionaliseren.

2.2.3 Aanbeveling C: Nader onderzoek naar de rol van de psychiatrie

TEKST AANBEVELING

Nader onderzoek is nodig om te verhelderen wat de criteria waren die aan de meestal vrijgevestigde behandelaars werden gesteld. De Commissie stelt echter ook vast dat kerkelijke en religieuze bestuurders gedurende de jaren zeventig en tachtig ook een beroep deden op nieuwe, vaak door priesterordes en priestercongregaties gestichte

- 48 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021; Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/wp-content/uploads/2016/01/Protocolantecedentennl.pdf (geraadpleegd 23 augustus 2021).
- 49 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.
- 50 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/campagne-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-maak-er-een-punt-van/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).
- 51 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/praktische-informatie-voor-bisdomparochie/preventiebeleid/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).
- 52 Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van Hulp & Recht, d.d. 19 november 2021.
- 53 Eijk et al., 2018.
- 54 Website Catholic News Agency, www.catholicnewsagency.com/news/247096/vatican-sanctions-two-polish-bishops-after-vos-estis-investigations (geraadpleegd 23 augustus 2021); Website Parool, www.parool.nl/wereld/ex-kardinaal-91-vs-alsnog-vervolgd-voor-seksueel-misbruik-b9cf628a/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).
- 55 Stichting B&T, 2012.
- 56 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/praktische-informatie-voor-bisdomparochie/preventiebeleid/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).

centra voor bezinning en hulpverlening, zowel in als buiten Nederland. Of deze werkelijk toegerust waren voor de behandeling van plegers van seksueel misbruik met minderjarigen, mag worden betwijfeld.

Opvolging aanbeveling

In deze aanbeveling wordt de overheid opgeroepen om onderzoek te verrichten naar de criteria waar vrijevestigde behandelaars – vaak psychiaters – aan moesten voldoen om religieuze plegers van seksueel misbruik te behandelen. Als reactie hierop, heeft de Tweede Kamer de staatssecretaris van VWS in april 2012 verzocht een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de behandeling van zedendelinquenten.⁵⁷

In dezelfde periode is er ook uitgebreid aandacht en ontsteltenis in de media over de castratie van een slachtoffer van een zedenmisdrijf binnen de R.-K. Kerk.⁵⁸ Dit vestigde de aandacht op de vraag omtrent de toepassing van castratie bij slachtoffers en/of daders van zedenmisdrijven in zijn algemeenheid.⁵⁹ Een verkenning rondom de initiële onderzoeksopdracht en een haalbaarheidsstudie over de toepassing van castratie bij zedendelinquenten is – in opdracht van het ministerie van JenV en op uitnodiging van ZonMw – door prof. Vijselaar van de Universiteit Utrecht uitgevoerd.⁶⁰ Uit het rapport, waarin de focus ligt op de haalbaarheidsstudie, blijkt dat er voldoende bronnen beschikbaar zijn om vervolgonderzoek te doen naar de castratie van zedendelinquenten. In overleg met de Kamercommissie, en met instemming van alle betrokken partijen, is besloten om het vervolgonderzoek vooral te richten op de toepassing van castratie bij zedendelinquenten.⁶¹ Dit onderzoek heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport ‘Therapeutische castratie en andere psychiatrische behandelingen van zedendelinquenten 1920-1970’.⁶²

Er is geen vervolgonderzoek gekomen specifiek naar de originele aanbeveling van Commissie Deetman. Het is gebleven bij de verkenning van prof. Vijselaar, waarin niet alle bevindingen met betrekking tot de oorspronkelijke onderzoeksvraag zijn opgenomen.

BEVINDINGEN UIT HET NIET GEPUBLICEERDE ONDERZOEK

Ondanks het feit dat niet alle bevindingen met betrekking tot de rol van de psychiatrie bij de behandeling van religieuze zedendelinquenten zijn gepubliceerd, heeft prof. Vijselaar toestemming gegeven om de belangrijkste bevindingen in dit rapport op te nemen. Uit de verkenning, waarin onder andere gebruik is gemaakt van de documentatie van Commissie Deetman, blijkt dat tot en met de jaren ‘50 de R.-K. Kerk voor psychiatrisch onderzoek en behandeling van geestelijken vooral een beroep doet op psychiatrische instellingen. Eind jaren ‘60 krijgt de R.-K. Kerk moeite met de lossere manier

57 Deetman et al., 2016.

58 Website NRC, www.nrc.nl/nieuws/2012/03/17/jongens-binnen-r-k-kerk-gecastreerd-wegens-homoseksueel-gedrag-a1446744 (geraadpleegd 26 augustus 2021); Website NRC, www.nrc.nl/nieuws/2012/03/23/het-castratie-verhaal-gaat-de-wereld-rond-a1446547 (geraadpleegd 26 augustus 2021).

59 Deetman et al., 2016; Interview met prof. Joost Vijselaar van Universiteit Utrecht, d.d. 24 juni 2021.

60 Interview met prof. Joost Vijselaar van Universiteit Utrecht, d.d. 24 juni 2021; *Kamerstukken II 2013/14*, 33750, 87; Vijselaar, 2013.

61 Interview met prof. Joost Vijselaar van Universiteit Utrecht, d.d. 24 juni 2021.

62 Vijselaar et al., 2015.

waarop hulpverleners zedendelinquenten behandelen. Dit heeft er aan bijgedragen dat op initiatief van de BC en een van de (rechts)voorgangers van de KNR (de Stichting Nederlandse Priester Religieuzen) in 1967 het Centraal Adviesbureau voor Priesters en Religieuzen (CAPER) wordt opgericht. Dit bureau beschikt over een netwerk voor pastorale hulp van onder andere psychiaters en psychologen met een goede reputatie. De R.-K. Kerk heeft daardoor meer invloed op de manier waarop religieuze zedendelinquenten worden behandeld. Via CAPER worden religieuze zedendelinquenten behandeld, gebruikmakend van doorverwijzingen naar vrijgevestigde behandelaars: psychologen en psychiaters met een praktijk aan huis. Vanaf 1974 is daarnaast een intensief samenwerkingsverband opgezet met lokale katholieke bureaus voor geestelijke volksgezondheid. Priesters en religieuzen kunnen daarop een beroep doen of daarnaar doorverwezen worden.⁶³

Om te bepalen of de vrijgevestigde behandelaars die religieuze zedendelinquenten hebben behandeld hiertoe voldoende toegerust waren, is het van belang om de bevindingen in het juiste tijdsframe te plaatsen. Vandaag de dag worden namelijk andere en strengere criteria aan behandelaars gesteld dan in de afgelopen decennia. Ook zijn maatschappelijke normen en waarden sinds de jaren '50 aan sterke verandering onderhevig geweest.⁶⁴ Daarnaast ontbrak er destijds een toetsingskader, waardoor het feitelijk onmogelijk is om te beoordelen of de geboden behandeling van voldoende kwaliteit is geweest.

2.2.4 Aanbeveling D: Gesprek tussen de Rooms-Katholieke Kerk en de slachtoffers, hulp en begeleiding

TEKST AANBEVELING

De uitkomsten van het onderzoek naar psychische klachten zegt iets over hoe de Rooms-Katholieke Kerk in gesprek zou moeten gaan met slachtoffers van misbruik: het gaat om een groep die serieuze aandacht verdient en wier problemen niet makkelijk zijn weg te wuiven. De aanbeveling is dat de Rooms-Katholieke Kerk er verstandig aan zou doen voorzieningen in te richten en aan te houden voor de begeleiding van en de hulp aan deze groep. Deze voorzieningen betreffen in de eerste plaats een meldpunt, dat op een deskundige manier doorverwijzing naar de professionele hulpinstanties voor zijn rekening kan nemen. Dit meldpunt moet deel uitmaken van een keten van instanties waar slachtoffers van seksueel misbruik zich kunnen melden. Slachtofferhulp Nederland en de koepelorganisatie van lotgenotengroepen nemen een voorname plaats in die keten in.

Opvolging aanbeveling

De R.-K. Kerk is op verschillende manieren in gesprek gegaan met slachtoffers, zowel met slachtofferorganisaties en lotgenotengroepen als met individuele slachtoffers. Uit onderzoek dat in opdracht van de BC en KNR gedaan is naar de uitvoering van de adviezen van Commissie Deetman, oftewel de o-meting, blijkt dat sommige slachtoffers zich onvoldoende gehoord en

⁶³ Interview met prof. Joost Vijselaar van Universiteit Utrecht, d.d. 24 juni 2021.

⁶⁴ Interview met prof. Joost Vijselaar van Universiteit Utrecht, d.d. 24 juni 2021.

gecompenseerd voelden.⁶⁵ In deze o-meting wordt geadviseerd om de inbreng van slachtoffergroepen in de hele keten te verbeteren, omdat dit positieve effecten kan hebben op het draagvlak voor en de effectiviteit van ondernomen activiteiten.⁶⁶ Om de positie en vertegenwoordiging van slachtoffers te verbeteren is het voorzittersoverleg opgericht (zie §2.2.1). Een belangrijke doelstelling van dit overleg is om goede arrangementen te organiseren voor slachtoffers met steunbewijs, erkenning, genoegdoening en compensatie.⁶⁷ Ook hebben vertegenwoordigers van slachtoffergroepen zoals KLOKK, Mea Culpa United en het VPKK overleg met het bestuur van Stichting B&T en met de klachtencommissie en wordt er deelgenomen aan een vergadering van de Adviesraad Platform Hulpverlening. Slachtoffers kunnen ook individueel contact leggen met individuen binnen de relevante bisdommen en congregaties, bijvoorbeeld via de klachtencommissie of mediation. Hogere oversten zijn bereid geweest om in gesprek te gaan met individuele slachtoffers (ook als ze niet zijn aangesloten bij een slachtofferorganisatie), ook als zij moesten spreken over medebroeders die ze niet hebben gekend en die al overleden zijn.⁶⁸

Uit informatie van slachtofferorganisaties, blijkt echter dat de houding van de R.-K. Kerk niet altijd als open en erkennend is ervaren. De mate waarin slachtoffers zich serieus genomen voelen, is afhankelijk van met wie ze te maken hebben gehad.⁶⁹ Niet alle bisschoppen en hogere oversten die in de praktijk het gesprek zijn aangegaan met slachtoffers, hebben die begripvolle houding getoond die het hogere niveau voorschreef. Niet alle professionals zijn voldoende toegerust om met deze zware problematiek en met individuele slachtoffers om te gaan. Hoewel KLOKK uiteindelijk positief is over het voorzittersoverleg en de daarmee behaalde resultaten, zijn er ook herhaaldelijk frustraties gerapporteerd. Zeker in de beginfase is er geregeld sprake van frictie. Zo rapporteert KLOKK dat het naar de achterban soms lastig is uit te leggen dat ze met partijen van de R.-K. Kerk trajecten van de lange adem aangaat, waar individuele slachtoffers soms juist behoefte hebben aan confrontatie.⁷⁰ Ook zijn sommige slachtoffers van mening dat er weliswaar gepraat wordt over hulpverlening, maar dat dit niet heeft geleid tot een toegankelijker en gedifferentieerder aanbod.⁷¹

Dit beeld komt ook naar voren in het eindrapport van Stichting B&T: “Bij velen leidde de confrontatie met het leed van de slachtoffers tot een houding die tegemoetkomend was, anderen reagerden nogal eens afhoudend door onbegrip, niet willen geloven, onvermogen. Voor hen werden de zittingen bij de klachtencommissie en later de ontmoetingen in mediation tot een soms harde leerschool”.⁷² Vertegenwoordigers van de R.-K. Kerk bevestigen dat dit in de beginfase aan de orde kan zijn geweest, omdat sprake is van een groeiproces. Voor sommige bisschoppen of hogere oversten is het bijna niet voorstelbaar dat seksueel misbruik op zo grote schaal heeft plaatsgevonden. De BC en KNR stellen dat uiteindelijk de R.-K. Kerk in de meeste gevallen stellig heeft gevoeld

65 Westra, 2013.

66 Westra, 2013.

67 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021.

68 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

69 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Interview met een vertegenwoordiger van het VPKK, d.d. 23 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

70 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021.

71 KLOKK, 2015.

72 Sanders & Spekman, 2017.

dat actie noodzakelijk is.⁷³ Alsnog spreekt uit de onderzoeksrapporten en jaarverslagen van kerkelijke instanties een positiever beeld dan uit de jaarverslagen van slachtofferorganisaties.

Een andere voorziening die in de aanbeveling expliciet wordt voorgeschreven, is de oprichting van een meldpunt. Als reactie hierop wordt in 2011 Stichting B&T opgericht, met daaronder een meldpunt. Sinds 2015 kunnen slachtoffers terecht bij het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag en bij de commissie Nagekomen Meldingen (zie ook §2.1). Commissie Deetman heeft daarnaast aanbevolen dat het meldpunt onderdeel uitmaakt van een keten. De optie om een algemeen meldpunt voor slachtoffers van seksueel misbruik op te richten is verkend en na onderzoek afgewezen. Overigens bestaat er wel een algemene hulplijn (Verbreek de Stilte) en overweegt Slachtofferhulp Nederland nu opnieuw de mogelijkheid tot een gezamenlijk meldpunt.⁷⁴

Melders en klagers die nog geen contact hebben gehad met Platform Hulpverlening zijn, in de periode van Stichting B&T, schriftelijk gewezen op de mogelijkheid om te spreken met een vertrouwenspersoon van Platform Hulpverlening, met een psycholoog, lotgenotenorganisaties of met kerkelijke instanties.⁷⁵ Daarnaast stellen de BC en de KNR dat bij een vermoeden van seksueel misbruik de nodige kerkrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen worden getroffen. Bij een vermoeden van een strafbaar feit wordt ook het Openbaar Ministerie (OM) ingelicht, zoals de Nederlandse wet vereist.⁷⁶

2.2.5 Aanbeveling E: (Steun)bewijs

TEKST AANBEVELING

Waar nodig wil de Commissie de klachtencommissie wijzen op tot voor kort onbekende informatie die van belang kan zijn voor klagers in reeds afgedane zaken. Tegelijkertijd wil de Commissie het de klachtencommissie mogelijk maken om in de toekomst op verzoek uitsluitel te geven over (steun)bewijs dat zich kan bevinden in de door de Commissie verzamelde onderzoeksgegevens. Dat zal niet door de Commissie gebeuren, omdat zij met het uitbrengen van deze eindrapportage ophoudt te bestaan en haar eigen archief wordt ondergebracht in het Nationaal Archief. Daarom zal in nauw overleg met het Nationaal Archief een voorziening worden getroffen die deze informatievoorziening mogelijk maakt en tegelijkertijd de privacy van de melders en de vertrouwelijkheid van informatie waarborgt.

Opvolging aanbeveling

(Steun)bewijs speelt een cruciale rol in de klachtenprocedure. Het wordt ingezet om de aannemelijkheid van een klacht te ondersteunen, om zo een klacht gegrond verklaard te krijgen met bijbehorende financiële compensatie. (Steun)bewijs is bijvoorbeeld een getuige van het misbruik, een verklaring van een ander slachtoffer van dezelfde aangeklaagde over soortgelijk misbruik of een derde persoon aan wie het slachtoffer vlak na het misbruik over het gebeurde heeft verteld.⁷⁷ Door

73 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

74 Interview met een vertegenwoordiger van Slachtofferhulp Nederland, d.d. 27 juli 2021.

75 Sanders & Spekman, 2017.

76 Deetman et al., 2016.

77 Sanders, 2014.

Hulp & Recht, en later door Stichting B&T, is de registratie van meldingen en klachten binnen het meldpunt op zo'n manier ingericht dat ze steunbewijs aan andere klachten kan verstrekken. Zo zijn bijvoorbeeld namen van aanklagers, aangeklaagden en locaties uit verschillende meldingen automatisch aan elkaar gekoppeld.⁷⁸ Dat moet het verkrijgen van (steun)bewijs in verwante zaken vergemakkelijken, ook wanneer een klacht al is afgehandeld. Ook kan de koppeling van informatie leiden tot een herziening van de zaak, wanneer er nieuwe informatie beschikbaar komt met mogelijk bewijs voor een klacht die eerder ongegrond is bevonden. De nieuwe informatie dient in dat geval als steunbewijs en kan alsnog leiden tot een gegroundverklaring.⁷⁹

In de praktijk blijkt het verkrijgen van (steun)bewijs echter niet altijd makkelijk, bijvoorbeeld omdat de locaties waarop het misbruik plaatsvond verdwenen of gewijzigd zijn of omdat er nauwelijks nog getuigen zijn.⁸⁰ Dit blijkt ook uit cijfers gerapporteerd in het eindrapport van Stichting B&T. Van de 1.471 afgeronde klachten is ongeveer twee derde (69%) geground verklaard, wat betekent dat ongeveer een derde niet in aanmerking is gekomen voor financiële compensatie. Vaak is de reden hiervoor een gebrek aan steunbewijs en dus niet omdat de klachtencommissie dacht dat het misbruik niet heeft plaatsgevonden.⁸¹ In de o-meting wordt daarom gesteld dat er meer aandacht uit moet gaan naar het vinden van dit (steun)bewijs met een actieve houding.⁸²

Ook slachtofferorganisaties verklaren dat steunbewijs niet makkelijk te vergaren is, en dat koppeling lang niet altijd automatisch plaatsvindt. Vertegenwoordigers hebben vaak zelf een actieve rol gespeeld in het vergaren van (steun)bewijs om slachtoffers te ondersteunen. Dat is niet alleen tijdrovend, maar ook is het slachtoffer voor het verkrijgen van steunbewijs vaak afhankelijk van derden, waarbij de behulpzaamheid tussen personen en congregaties varieerde.⁸³ Hoewel het registratiesysteem van het meldpunt dus is ingericht om (steun)bewijs te faciliteren, zijn er verschillende signalen dat steunbewijs niet bij alle klachtenprocedures gemakkelijk te vergaren is geweest. Door gebrek aan steunbewijs kan een klacht als niet aannemelijk worden beschouwd en daardoor compensatie worden afgewezen, wat sommige slachtoffers als pijnlijk en schadelijk ervaren hebben.⁸⁴

Het tweede deel van deze aanbeveling gaat over de archivering van de verschillende onderzoeksgegevens en bronnen. Een van deze bronnen is Commissie Deetman zelf. De Commissie benadrukt het belang van vertrouwen en het geheimhouden van informatie die in vertrouwen is verteld bij het commissieonderzoek.⁸⁵ Daarom worden in het commissie-archief, conform de aanwijzingen van de Autoriteit Persoonsgegevens, meldingen over seksueel misbruik ontdaan van op personen herleidbare gegevens. Op deze wijze kan het archief beschikbaar worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek. Gespreksverslagen kunnen, gezien de aan slachtoffers toegezegde vertrouwelijkheid, niet ingezien worden.⁸⁶

78 Sanders & Spekman, 2017.

79 Sanders & Spekman, 2017.

80 Schriftelijke informatie van de auteur van de o-meting, d.d. 21 november 2021.

81 Sanders & Spekman, 2017.

82 Interview met de auteur van de o-meting, d.d. 17 juni 2021; Westra, 2013.

83 Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021; KLOKK, 2016; Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 23 november 2021.

84 Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 23 november 2021.

85 Interview met vertegenwoordigers van Commissie Deetman, d.d. 10 augustus 2021.

86 Schriftelijke informatie van Commissie Deetman, d.d. 3 december 2021.

Om informatie-uitwisseling ook na de beëindiging van Commissie Deetman te waarborgen, is geadviseerd om het commissie-archief onder te brengen in het Nationaal Archief. Het archiveren van de verzamelde gegevens maakt deze informatievoorziening mogelijk en waarborgt tegelijkertijd de privacy van de melders en de vertrouwelijkheid van informatie. Het archief van Commissie Deetman is momenteel in beheer van Stichting Archief Commissie-Deetman. Er zijn gesprekken geweest met het Nationaal Archief en het Erfgoedcentrum Nederlands Kloosterleven om dit archief over te nemen. De gesprekken met het Nationaal Archief zijn echter vastgelopen. Het archief is ook niet ondergebracht bij het Erfgoedcentrum Nederlands Kloosterleven om verschillende redenen, waaronder een laag beveiligingsniveau en zorgen over de toekomstbestendigheid.⁸⁷ Op het moment van schrijven wordt onderzocht of het archief kan worden ondergebracht bij het Katholiek Documentatie Centrum (KDC) van de Radboud Universiteit Nijmegen.⁸⁸

Uit dit onderzoek is gebleken dat het archief van Commissie Deetman niet het enige is. Er zijn nog andere relevante archieven. Zo wordt ook voor het archief van Stichting B&T bekeken of die kan worden ondergebracht bij het KDC van de Universiteit Nijmegen. Daarnaast geldt voor dit archief dat, rekening houdend met de privacy wetgeving, een Kaderregeling opgesteld is met als doel om de gegevens toegankelijk te maken voor wetenschappelijk onderzoek.⁸⁹ Het veilig onderbrengen van de archieven heeft primair tot doel om het dossier seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk goed te beheren, te behoeden voor vernietiging, en om de inhoud waar mogelijk toegankelijk te maken voor wetenschappelijk onderzoek. Tot slot zijn de archieven van de slachtofferorganisaties KLOKK en Mea Culpa United in handen van verschillende personen en/of organisaties en op verschillende plekken onder wisselende omstandigheden ondergebracht. Er is dus nog geen uniforme manier voor archivering gevonden.

2.2.6 Aanbeveling F: Andere vormen van klachtenafhandeling

TEKST AANBEVELING

Naast een goed functionerende klachtenprocedure is de mogelijkheid van afdoening van klachten buiten de formele klachtenprocedure van belang. Formeel gesproken voorziet de huidige klachtenprocedure reeds in de mogelijkheid van bijvoorbeeld mediation. In de praktijk wordt hier in beperkte mate ook gebruik van gemaakt.

Opvolging aanbeveling

Deze aanbeveling kent twee aspecten: het functioneren van de klachtenprocedure en de mogelijkheid van afdoening buiten de klachtenprocedure om. Wat betreft het functioneren van de klachtenprocedure, zijn er verschillende routes tot klachtenafhandeling. Hieronder volgt een overzicht van deze verschillende routes, de mate waarin daar gebruik van is gemaakt en waar mogelijk van het functioneren en de effecten ervan.

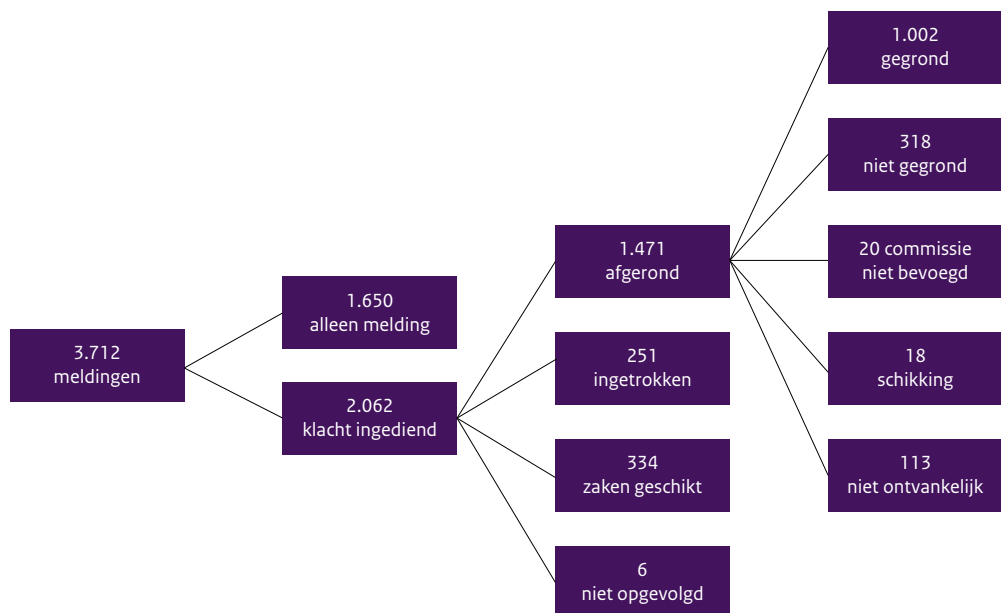
⁸⁷ Interview met de auteur van de o-meting, d.d. 17 juni 2021.

⁸⁸ Interview met de auteur van de o-meting, d.d. 17 juni 2021; Interview met vertegenwoordigers van Commissie Deetman, d.d. 10 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

⁸⁹ Sanders & Spekman, 2017; Schriftelijke informatie van de auteur van de o-meting, d.d. 21 november 2021.

Slachtoffers kunnen zich tot 1 mei 2015 via Stichting B&T melden bij het meldpunt en vervolgens – als ze een klacht willen indienen – bij de klachtencommissie. Om dit proces te faciliteren komt na een melding een vertrouwenspersoon bij het slachtoffer op (huis)bezoek. Als de klacht gegrond verklaard wordt, bepaalt de compensatiecommissie de financiële compensatie op basis van vijf categorieën voor de ernst van het misbruik en de mate van geleden schade (zie ook §2.2.7 en 2.2.24).

Uit het eindrapport van Stichting B&T blijkt dat tussen maart 2010 en mei 2015 in totaal 3.712 slachtoffers een melding bij het meldpunt hebben gedaan.⁹⁰ Niet ieder slachtoffer wil zijn melding omzetten in een klacht. In totaal zijn er 2.062 klachten ingediend. Daarvan zijn 251 klachten ingetrokken, 334 klachten geschikt, 6 klachten zijn niet opgevolgd en 1.471 klachten zijn afgerond. Van de 1.471 afgeronde klachten, zijn 1.002 klachten gegrond verklaard (68%), 318 klachten zijn niet gegrond verklaard (22%), de commissie is niet bevoegd bij 20 klachten (1%), bij 18 klachten is een schikking getroffen (1%) en 113 klachten zijn niet-ontvankelijk verklaard (8%). Oftewel, van de afgeronde klachten is ongeveer twee derde gegrond verklaard of geschikt (69%) en hebben slachtoffers dus financiële compensatie ontvangen.⁹¹ De afhandeling van meldingen en klachten is schematisch weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1. Afhandeling meldingen en klachten door Stichting B&T.⁹²

Klagers van wie de klacht niet gegrond is verklaard, omdat niet is voldaan aan het vereiste van aannemelijkheid, hebben veelal alsnog erkenning, genoegdoening en hulp gekregen via de slotactie. De slotactie is bekendgemaakt op 12 oktober 2015. Op 28 mei 2016 zijn de klachten van 249 klagers behandeld. De slotactiecommissie kon maximaal 7.500 euro uitkeren per kla-

⁹⁰ Sanders & Spekman, 2017.

⁹¹ Sanders & Spekman, 2017.

⁹² Sanders & Spekman, 2017, Bijlage 1.

ger. In totaal hebben 144 klagers (58%) erkenning en genoegdoening ontvangen via de slotactie, met een gemiddeld bedrag van 5.059 euro per klager.⁹³ Dankzij deze slotactie zijn veel slachtoffers die een klacht hebben ingediend, financieel gecompenseerd. De financiële compensatie van de ongegrond verklaarde klachten die afgehandeld zijn tijdens de slotactie is echter wel beduidend lager dan van eerder afgehandelde klachten.

Sinds 2015 kunnen slachtoffers zich (desnoods anoniem) melden bij het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag of de commissie Nagekomen Meldingen (zie ook §2.1). Per melding van grensoverschrijdend gedrag wordt bekeken wat een passende oplossing is, zoals bemiddeling door een onafhankelijke bemiddelaar van Perspectief Herstelbemiddeling, juridische middelen of doorverwijzing naar hulpverlening.⁹⁴ Het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag rapporteert jaarlijks het aantal binnengekomen meldingen, de aard van deze meldingen en de wijze waarop een melding is behandeld in een openbaar jaarverslag. Het gaat om 8 tot 34 meldingen per jaar. Deze meldingen gaan – naast seksueel grensoverschrijdend gedrag – ook over andere soorten grensoverschrijdend gedrag.

Hoewel veel slachtoffers gebruikgemaakt hebben van de klachtenprocedure en financiële compensatie hebben ontvangen, zijn slachtoffers niet onverdeeld positief over de klachtenprocedure. Aangezien veel feiten in het verre verleden hebben plaatsgevonden, is in de procedure de focus gelegd op het slachtoffer in plaats van op de dader. Het komt namelijk geregeld voor dat een slachtoffer een klacht heeft over een overleden aangeklaagde, waarin feiten niet meer te achterhalen zijn, er geen link naar een congregatie of persoon is aan te wijzen, of waarin beschuldigingen soms zelfs niet in overeenstemming zijn met de waarheid. Zeker in de beginfase zijn slachtoffers van mening dat in de praktijk de verweren van aangeklaagden te makkelijk voor waar worden aangenomen. Terwijl de verklaringen van de klagers vaak nader worden onderzocht, omdat getwijfeld wordt aan de feiten.⁹⁵ In deze gevallen wordt het ontbreken van (steun)bewijs als belangrijke hobbel ervaren, wat ook blijkt uit de eindrapportage van de o-meting.⁹⁶ Vertegenwoordigers van slachtoffers stellen ook dat de klachtencommissie in gevallen (steun)bewijs heeft genegeerd, in twijfel heeft getrokken en om nadere bewijsvoering heeft gevraagd.⁹⁷ Echter, ook in situaties waar slachtoffers uiteindelijk in het gelijk zijn gesteld, lijden slachtoffers in sommige gevallen nog steeds onder het feit dat hun klacht niet meer geverifieerd kan worden, en dat er geregeld sprake is van een “daderloos delict”. Hun slachtofferschap wordt weliswaar wel erkend, maar het daderschap niet. Dit is onder andere de reden dat zij de klachtenprocedure vaak als emotioneel belastend hebben ervaren.⁹⁸

Als tweede aspect van de aanbeveling wordt gesteld dat er naast de formele klachtenprocedure alternatieve afdoeningen mogelijk zouden moeten zijn. Naast de klachtenprocedure zijn ook andere afhandelroutes mogelijk, waaronder mediation, schikking, intrekken, of niet opvolgen.

93 Deetman et al., 2016.

94 Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, 2018.

95 KLOKK, 2015.

96 Westra, 2013.

97 KLOKK, 2015; KLOKK, 2016; Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 23 november 2021.

98 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

Een deel van de schikkingen is getroffen in de context van een mediation met ondersteuning van een derde partij. In totaal zijn er 225 klachten via mediation afgehandeld.⁹⁹

Niet alle vertegenwoordigers van de R.-K. Kerk zijn enthousiast over afhandeling via mediation, omdat volgens het advies van Commissie Deetman de klachtencommissie en compensatiecommissie is opgetuigd. Bovendien valt de uitkomst van de klachtenafhandeling bij mediation via een derde partij onder geheimhouding. Deze informatie kan dus niet in het registratiesysteem van het meldpunt opgenomen worden om te dienen als (steun)bewijs in andere klachtenzaken.¹⁰⁰ Uiteindelijk wordt in 2013 besloten om mediation ook binnen het meldpunt mogelijk te maken via Perspectief Herstelbemiddeling.¹⁰¹ Hiervan is echter weinig gebruikgemaakt. Van alle andere vormen van klachtenafhandeling is echter substantieel gebruikgemaakt.

2.2.7 Aanbeveling G: Financiële genoegdoening

TEKST AANBEVELING

Hulpverlening alleen is niet voldoende om slachtoffers genoegdoening te bieden. Financiële compensatie is onlosmakelijk verbonden met het herstel dat de slachtoffers moet worden geboden. De Commissie heeft vorig jaar een generieke regeling voorgesteld die met het overnemen van de voorstellen van de commissie-Lindenbergh nu kan worden toegepast.

Opvolging aanbeveling

De R.-K. Kerk heeft slachtoffers op verschillende manieren financieel gecompenseerd volgens het advies van de commissie Lindenbergh (zie hiervoor ook §2.2.24).¹⁰² In dit advies wordt onderscheid gemaakt in vijf gradaties van seksueel misbruik. De gradatie en bijbehorende financiële compensatie wordt bepaald door de ernst van het delict. Er zijn verschillende wijzen waarop een klacht kan worden afgehandeld: via de klachtencommissie, via mediation- en schikkingsovereenkomsten en via de slotactie. Het meest complete overzicht van afgehandelde klachten is gepubliceerd in het eindrapport van Stichting B&T.¹⁰³ Bij de klachtenregeling B&T zijn 778 verzoeken om financiële compensatie toegewezen, waarbij gemiddeld 29.152 euro is uitgekeerd. Bij het Drieluik Herstelbemiddeling zijn 157 klachten via mediation behandeld, waarbij een gemiddelde van 31.685 euro is uitgekeerd. Tot slot zijn 144 klagers in aanmerking gekomen voor compensatie via de slotactie, waarbij een gemiddelde van 5.059 euro is uitgekeerd.¹⁰⁴

Vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties zijn in interviews gevraagd in hoeverre slachtoffers de (financiële) compensatie als genoegdoening hebben ervaren. Hieruit komt naar voren dat het seksueel misbruik voor sommige slachtoffers een langdurig en negatief effect op hun leven heeft gehad. Bijvoorbeeld voor iemands psychisch welbevinden, iemands carrière en voor het vormen en onderhouden van relaties. Het is echter lastig om tegenover het ervaren leed en

99 Deetman et al., 2016.

100 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

101 Sanders & Spekman, 2017.

102 Commissie Lindenbergh, 2011.

103 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

104 Deetman et al., 2016.

de mogelijk langdurige gevolgen van het misbruik een passend geldbedrag te stellen. Slachtofferorganisaties zetten vraagtekens bij de aannames in de Lindenberg-categorieën en er is een te grote focus gevoeld op financiële compensatie en op de Lindenberg-categorieën voor de daad, waarbij te weinig aandacht is geweest voor de context van de daad, en de gevolgen daarvan voor het slachtoffer.¹⁰⁵ Gewezen wordt op het gevaar van onnodige en omvangrijke juridisering, waarmee het verloop van herstel wordt gefrustreerd.¹⁰⁶ Daarnaast moet de toegevoegde waarde van passende en langdurig beschikbare hulpverlening niet onderschat worden. Juist hieraan heeft het vaak geschort. Vertegenwoordigers van slachtoffers geven aan dat weliswaar financiële compensatie is geboden, maar dat er niet altijd sprake is geweest van een passend hulpaanbod, waardoor slachtoffers met multiproblematiek alsnog geen progressie hebben kunnen maken.¹⁰⁷ Hierdoor zijn slachtoffers kritisch over het gebrek aan kwalitatieve hulpverlening, en geven zij aan dat zij ook 'ontzorgd' hadden moeten worden.¹⁰⁸

2.2.8 Aanbeveling H: Aanspreekpunt binnen de Rooms-Katholieke Kerk

TEKST AANBEVELING

Het contact met slachtoffers zal een langdurig proces zijn in een tijd waarin veel ordes en congregaties hun leden zien verouderen en hun aantal verminderen. Over enkele jaren zullen sommige religieuze instituten zo'n beperkte omvang hebben dat ze niet meer als aanspreekpunt kunnen fungeren. Het is daarom belangrijk dat de Rooms-Katholieke Kerk het gesprek aangaat met lotgenotengroepen en individuen. Dit vraagt om een duidelijk aanspreekpunt. Het ligt voor de hand om voor dit aanspreekpunt in goed overleg met de Konferentie Nederlandse Religieuzen te kiezen uit een van de huidige bisschoppen.

Opvolging aanbeveling

Naar aanleiding van de publicatie van het (tussen)onderzoek en (tussen)advies van Commissie Deetman is in 2011 de kerkelijke instelling Hulp & Recht gereorganiseerd tot de onafhankelijke Stichting B&T. Het directe aanspreekpunt voor slachtoffers wordt dan het meldpunt, dat valt onder deze Stichting B&T.¹⁰⁹ In het kader van toekomstbestendigheid kunnen slachtoffers zich sinds 2015 melden bij het bredere Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag. Het voortbestaan van het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag is gewaarborgd tot 2030 en het is de intentie dit meldpunt ook daarna te laten voortbestaan.¹¹⁰

105 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 23 november 2021.

106 Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 23 november 2021.

107 Interview met een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 5 augustus 2021.

108 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021.

109 Deetman et al., 2012.

110 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

2.2.9 Aanbeveling I: De aanpak van een algemeen en serieus te nemen probleem: seksueel misbruik van minderjarigen in Nederland

TEKST AANBEVELING

Kindermishandeling is een verschijnsel van alle tijden dat zich voordoet in vele vormen en is in zijn totaliteit een groot en breed maatschappelijk probleem. De Bisschoppenconferentie en de Konferentie Nederlandse Religieuzen moeten bij de overheid aandringen op een geïntegreerde en effectieve aanpak van seksueel misbruik van en geweld jegens minderjarigen.

Opvolging aanbeveling

In de eindrapportage van Commissie Deetman wordt geconcludeerd dat het probleem van seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk ernstig en omvangrijk is. De conclusie dat seksueel misbruik van minderjarigen primair een probleem van de R.-K. Kerk is, is echter onjuist. Het probleem komt breed en veelvuldig in de Nederlandse samenleving voor.¹¹¹ De BC en de KNR hebben daarom verschillende acties ondernomen om bij de overheid aan te dringen op een geïntegreerde en effectieve aanpak van seksueel misbruik van en geweld tegen minderjarigen. Er zijn verschillende gesprekken geweest tussen afgevaardigden van de R.-K. Kerk en het ministerie van JenV over het thema seksueel misbruik. In deze gesprekken zijn ervaringen gedeeld als basis voor vervolgsbeleid en een integrale aanpak. Omdat echter veel van de problematiek gerelateerd is aan de R.-K. Kerk in het verleden, is de R.-K. Kerk momenteel niet meer de geëigende gesprekspartner voor de toekomst van preventie en integratie van beleid.¹¹² Waar het gaat om de aanpak van deze problematiek binnen de kerk, blijft seksueel misbruik als onderwerp op de agenda van de R.-K. Kerk staan en wordt het beleid hierover continu aangescherpt.

2.2.10 Aanbeveling 2.1: Onafhankelijkheid en zelfstandigheid

TEKST AANBEVELING

De Commissie zal in haar reacties op de voortgangsberichten medio 2012 en begin 2017 de mate van onafhankelijk en zelfstandig functioneren van de nieuwe organisatie beoordelen.

Opvolging aanbeveling

Om de mate van onafhankelijk en het zelfstandig functioneren van de nieuwe organisatie (Stichting B&T en de daaronder vallende organisaties, zie §2.1) te beoordelen, zijn verschillende rapporten gepubliceerd. Allereerst is op 28 september 2012 de eerste monitorrapportage verschenen van Commissie Deetman waarin de uitvoering van de aanbevelingen wordt beoordeeld.¹¹³ Aandachtspunten uit dit rapport zijn de bejegening van slachtoffers en de menselijke maat in procedures en een snellere afhandeling van klachten. Ook heeft (voormalig) Commis-

¹¹¹ Deetman et al., 2011.

¹¹² Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

¹¹³ Deetman et al., 2012.

sie Deetman op 28 juni 2016 de Slotmonitor uitgebracht.¹¹⁴ De Slotmonitor bevat een overzicht en evaluatie van alle ondernomen activiteiten en betrokken organisaties. In beide rapportages komt de onafhankelijkheid en het zelfstandig functioneren van Stichting B&T aan bod.

In dit kader is ook de in 2013 verschenen o-meting relevant.¹¹⁵ In dit rapport wordt geconcludeerd dat er belangrijke resultaten behaald zijn, maar dat er ook slachtoffers zijn die zich onvoldoende gehoord of gecompenseerd voelen. Een van de 25 aanbevelingen is daarom om alle ongegrond verklaarde klachten nogmaals te bekijken om te onderzoeken of nadere actie nodig is. Dit heeft geresulteerd in de slotactie. Een ander aandachtspunt in dit rapport is het beter functioneren van Platform Hulpverlening door het vergroten van het draagvlak, bekendheid en zichtbaarheid en door de behaalde resultaten te laten zien.

2.2.11 Aanbeveling 2.2: Proces van erkennen, verwerken en afdoen

TEKST AANBEVELING

De Onderzoekscommissie hecht grote betekenis aan het functioneren van de nieuwe organisatie bij het erkennen, het verwerken en het hopelijk goed afsluiten van wat voor zo velen een ingrijpende ervaring was die vaak zo lang belastend is geweest. In deze zin stelt de Commissie voor om in de naam van de nieuwe Stichting het woord 'afdoening' op te nemen: Stichting Beheer, Toezicht en Afdoening inzake Seksueel Misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk in Nederland. Deze toevoeging betekent niet dat bijvoorbeeld van doorverwijzing naar het Openbaar Ministerie (of de politie) wordt afgezien. Integendeel, maar het Meldpunt moet de ambitie hebben dat melders en klagers op een zodanige wijze worden geholpen en begeleid dat hun ervaringen met misbruik worden erkend en hun genoegdoening wordt gegeven.

Opvolging aanbeveling

De R.-K. Kerk heeft verschillende initiatieven ontplooid om aandacht te besteden aan het erkennen, het verwerken en het hopelijk goed afsluiten van de ingrijpende ervaringen van slachtoffers (zie bijvoorbeeld §2.2.4, 2.2.6 en 2.2.7). De R.-K. Kerk heeft daarnaast stappen ondernomen op het gebied van preventie en het bestraffen van daders. Religieuze zedendelinquenten kunnen op verschillende manieren worden bestraft, zowel binnen het reguliere strafrecht als het kerkelijk recht. Slachtoffers van seksueel geweld worden momenteel via de website van het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag en door de meldpuntfunctionaris expliciet doorverwezen naar de politie om aangifte te doen.¹¹⁶ De paus heeft in 2019 een nieuwe richtlijn opgesteld.¹¹⁷ En in juni 2021 zijn er belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het kerkelijk recht, waardoor religieuze zedendelinquenten uit hun ambt kunnen worden gezet voor het misbruik (zie ook §2.2.2). Sommige slachtoffers zien echter liever dat al het strafbare grensoverschrijdende gedrag waar religieuzen bij betrokken zijn via het reguliere strafrecht worden behandeld.¹¹⁸

114 Deetman et al., 2016.

115 Interview met de auteur van de o-meting, d.d. 17 juni 2021; Westra, 2013;.

116 Website Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, www.meldpuntgrensoverschrijdendgedragrkk.nl/ (geraadpleegd 15 juli 2021).

117 Website Vaticaan, www.vatican.va/content/francesco/en/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20190507_vos-estis-lux-mundi.html (geraadpleegd 23 augustus 2021).

118 Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

Onderdeel van de aanbeveling is om het woord ‘afdoening’ op te nemen in de naam van de nieuwe stichting. Dit is niet gebeurd. De KNR en BC geven aan niet te weten waarom het woord afdoening niet is opgenomen in de naam van Stichting B&T. Deze aanbeveling is hen ontgaan.¹¹⁹ Ditzelfde geldt voor Stichting B&T, die bovendien aangeeft dat het woord ‘afdoening’ niet zou passen bij de stichting. Zij staat op een passende afstand van de operatie en de verantwoordelijkheid voor afdoening ligt bij de compensatiecommissie.¹²⁰

De R.-K. Kerk heeft bovenstaande initiatieven ondernomen om slachtoffers genoegdoening en erkenning te bieden. Niet alle slachtoffers hebben echter ervaren dat de R.-K. Kerk voldoende aandacht heeft besteed aan de erkenning van hun slachtofferschap en hun verwerkingsproces. Dat blijkt uit jaarverslagen van KLOKK en interviews met KLOKK, Mea Culpa United, het VPKK en SKIP. Zo hebben sommige slachtoffers het gevoel dat, doordat de focus zo op slachtoffers lag, de daders uit de wind zijn gehouden en volledige erkenning dus is uitgebleven.¹²¹ Ook geven slachtoffers aan dat de R.-K. Kerk zich weliswaar formeel heeft geconformeerd aan de aanbevelingen, maar dat in de praktijk het verkrijgen van ‘luchtsteun’ lastig is gebleken en dat gesprekken soms als een ‘up hill fight’ zijn ervaren.¹²² Slachtoffers laten weten moeite te hebben gehad met het verkrijgen van (steun)bewijs, met een oncoöperatieve houding van sommige medewerkers van de R.-K. Kerk, met de emotionele belasting tijdens de klachtenprocedure, en met het gebrek aan adequate hulp, bijvoorbeeld bij langdurige psychische problemen door het misbruik. Daarnaast zijn sommige slachtofferorganisaties ontevreden over en hebben veel last gehad van de gebrekkige of kortlopende financiering, en de moeite die zij volgens henzelf daarvoor hebben moeten doen in vergelijking met andere soortgelijke organisaties.¹²³

Ondanks de vele initiatieven die de R.-K. Kerk heeft ondernomen om aan de aanbevelingen te voldoen, blijkt dat sommige slachtoffers dit als ontoereikend hebben ervaren en dat zij aanvullende behoeften hebben. Hieruit blijkt hoe ingewikkeld en delicaat het is om slachtoffers van seksueel misbruik genoegdoening en erkenning te bieden.

2.2.12 Aanbeveling 2.3: Evaluatie en toezicht

TEKST AANBEVELING

De Commissie herhaalt haar eerdere aanbeveling om het functioneren van de nieuwe organisatie jaarlijks te evalueren. Zij vult deze aanbeveling aan met het voorstel om een raad van toezicht hiermee te belasten, bij voorkeur met externe ondersteuning. Voor deze raad wordt ook een vertegenwoordiger van de koepel van lotgenotengroepen uitgenodigd.

119 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

120 Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

121 Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

122 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Interview met een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 5 augustus 2021.

123 Interview met een vertegenwoordiger van het VPKK, d.d. 23 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021; Schriftelijke informatie van vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 22 november 2021.

Opvolging aanbeveling

Het functioneren van Stichting B&T is in drie rapporten tussen 2012 en 2017 geëvalueerd (zie ook §2.2.10). Stichting B&T heeft jaarlijks openbare jaarverslagen gepubliceerd en een uitgebreid eindrapport. Stichting B&T is echter niet jaarlijks geëvalueerd en heeft geen raad van toezicht. Platform Hulpverlening, onderdeel van Stichting B&T, heeft wel een raad van toezicht waarin leden van verschillende lotgenotengroepen hebben plaatsgenomen. Het sinds 1 mei 2015 ingestelde Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag heeft eveneens een raad van toezicht.

2.2.13 Aanbeveling 2.4: Bewegwijzering**TEKST AANBEVELING**

De Commissie constateert dat de vele aandacht voor het probleem van seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk zich ook heeft vertaald in een groot aantal instanties en commissies. Hierdoor is het zicht van de melder waar zijn melding het best kan terechtgekomen enigszins vertroebeld. De Commissie beveelt aan op de websites van de Bisschoppenconferentie, van de KNR, van de bisdommen en van de ordes en congregaties die in dit opzicht zijn aangesproken duidelijke verwijzingen op te nemen.

Opvolging aanbeveling

Slachtoffers van (seksueel) misbruik en grensoverschrijdend gedrag in het algemeen kunnen zich sinds 2015 melden bij het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag.¹²⁴ Dit meldpunt heeft een duidelijke website, een meldpuntfunctionaris en is via e-mail en telefonisch bereikbaar. Melden kan desnoods anoniem. Op de website staat een lijst met voorbeelden van grensoverschrijdend gedrag en een link naar de Gedragscode Pastoraat.¹²⁵ Daarnaast staat gedetailleerd beschreven hoe iemand een melding kan maken. Afhankelijk van de aard van de melding, wordt met de melder besproken welke mogelijke vervolgstappen er zijn. Als het gaat om seksueel misbruik van een minderjarige wordt contact gezocht met de politie. Een slachtoffer dat bij dit meldpunt niet op de juiste plaats is, wordt doorverwezen.¹²⁶ Ook op de websites van de R.-K. Kerk en de KNR wordt uitgebreid aandacht besteed aan preventiebeleid van seksueel misbruik en grensoverschrijdend gedrag.¹²⁷

2.2.14 Aanbeveling 2.5: Meldingen en klachten**TEKST AANBEVELING**

Voor melders is het onderscheid tussen 'meldingen' en 'klachten' niet altijd zo duidelijk en vanzelfsprekend. Bij de verwerking van meldingen raadt de Commissie aan om in beginsel geen onderscheid te maken en elke melding te beschouwen als een klacht.

124 Website Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, www.meldpuntgrensoverschrijdendgedragrkk.nl/ (geraadpleegd 15 juli 2021).

125 Eijk et al., 2018.

126 Website Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, www.meldpuntgrensoverschrijdendgedragrkk.nl/ (geraadpleegd 15 juli 2021).

127 Website KNR, www.knr.nl/over-knr/misbruik-en-preventie/ (geraadpleegd 23 september 2021); Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/ (geraadpleegd 31 augustus 2021).

De route naar de indiening van een klaagschrift is lang en is gefaseerd. Na elke fase kan met de melder worden overlegd of en zo ja wanneer de melder met een juridisch adviseur aan de opstelling van een klaagschrift wil beginnen. Om de inzet van juridisch adviseurs doelmatiger te laten verlopen is het raadzaam klachten over dezelfde pleger en klachten over dezelfde instelling in handen te stellen van een en dezelfde juridisch adviseur.

Opvolging aanbeveling

Uit informatie op de website van het meldpunt blijkt dat er toch onderscheid wordt gemaakt tussen een melding en een klacht. Bij de sectie veelgestelde vragen is te lezen dat meldingen wel worden geregistreerd, maar dat er inhoudelijk niks mee wordt gedaan. Meldingen worden geanonimiseerd bekendgemaakt bij de kerkelijke overheid, meegeteld in de statistieken, vermeld in het jaarverslag en beschikbaar gemaakt voor onderzoek. Een slachtoffer dat een melding wil omzetten in een klacht, kan starten met de formele klachtenprocedure door een klaagschrift in te dienen.¹²⁸

Een slachtoffer dat in de periode tot 1 mei 2015 een klachtenprocedure is gestart, kreeg een juridisch adviseur toegewezen op kosten van het meldpunt.¹²⁹ Daarnaast konden slachtoffers ervoor kiezen een eigen juridisch adviseur te raadplegen. De juridisch adviseur is vaak een advocaat en ondersteunt het slachtoffer bij het opstellen van het klaagschrift en begeleidt het slachtoffer bij de zitting van de klachtencommissie.¹³⁰ Informatie over de manier waarop een juridisch adviseur wordt toegewezen, verschilt tussen bronnen. Volgens de R.-K. Kerk wordt een juridisch adviseur toegewezen voordat het klaagschrift wordt opgesteld.¹³¹ Volgens slachtoffers is het ook voorgekomen dat een juridisch adviseur pas is toegewezen nadat het klaagschrift al is ingediend.¹³² Dit is problematisch omdat details uit het klaagschrift gebruikt kunnen worden door zowel de aanklager als de aangeklaagde gedurende de behandeling van de klacht. Het kan dus in het belang van de klager zijn om bepaalde details juist wel of niet in het klaagschrift op te nemen en de juridisch adviseur kan hierbij adviseren. Het op een te laat moment toegewezen hebben van een juridisch adviseur kan dus negatieve consequenties hebben voor de kwaliteit van het klaagschrift en daaropvolgend de kans op een deugdelijke klachtenafhandeling.

Ook over het advies om klachten over dezelfde pleger en klachten over dezelfde instelling in handen te stellen van een en dezelfde juridisch adviseur zijn verschillende visies. Volgens vertegenwoordigers van de R.-K. Kerk gebeurt dit en kon op deze manier steunbewijs informeel gedeeld worden, maar volgens resultaten uit de o-meting en vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties gebeurt dit niet stelselmatig, en is hiervoor niks formeel geregeld.¹³³

128 Website Meldpunt misbruik R.-K. Kerk, www.meldpuntmisbruikrkk.nl/S/Paginas/Veelgestelde%20vragen.html (geraadpleegd 20 juli 2021).

129 Sanders & Spekman, 2017.

130 Sanders & Spekman, 2017.

131 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

132 Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

133 Interview met de auteur van de o-meting, d.d. 17 juni 2021.

2.2.15 Aanbeveling 2.6: Organisatorische verbeteringen

TEKST AANBEVELING

De Commissie stelt voor om het Platform te voorzien van een heldere taak- en rolomschrijving. Hiernaast vraagt de Commissie taak en plaats van de vertrouwenspersonen in de nieuwe organisatie helder te omschrijven. Ten slotte beveelt de Commissie aan dat de Stichting zich niet alleen in financiële documenten (jaarrekening en begroting) verantwoordt, maar ook een openbaar jaarverslag publiceert.

Opvolging aanbeveling

De organisaties die vallen onder Stichting B&T hebben allen een duidelijke eigen rol in de afhandeling van meldingen en klachten (zie hiervoor §2.1). Verschillende soorten professionals staan de slachtoffers bij, waaronder juridisch adviseurs en vertrouwenspersonen. Na het melden van seksueel misbruik komt een vertrouwenspersoon van Stichting B&T bij het slachtoffer op (huis)bezoek. Deze (huis)bezoeken werden al in een eerder stadium mogelijk gemaakt door Hulp & Recht, en worden nu uitgevoerd door een samenwerking tussen het meldpunt en Platform Hulpverlening. De precieze taak en plaats van vertrouwenspersonen staat onder andere beschreven in jaarverslagen van Stichting B&T en omvat het voeren van intakegesprekken, het inventariseren van de hulpbehoefte en het in contact brengen van slachtoffers met specialisten op het gebied van psychische hulpverlening.¹³⁴ Deze procedure geldt voor slachtoffers die zich voor 1 mei 2015 hebben gemeld bij het meldpunt van Stichting B&T.

Sinds 2015 hebben slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag binnen de R.-K. Kerk toegang tot een vertrouwenspersoon via het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag. Ieder bisdom heeft een vertrouwenspersoon en de KNR heeft twee vertrouwenspersonen.¹³⁵ Informatie over vertrouwenspersonen staat ook beschreven op de website van het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag. Via dit meldpunt kunnen slachtoffers met de juiste vertrouwenspersoon in contact komen.

Stichting B&T heeft ieder jaar een openbaar jaarverslag gepubliceerd met daarin onder andere informatie over de verschillende organisaties, waaronder financiële documenten, een beschrijving van het aantal meldingen en opvolging daarvan en informatie over relevante onderwerpen zoals bezwaarschriften, het verkrijgen van (steun)bewijs en de einddatum voor het indienen van klachten. Stichting B&T heeft daarnaast een uitgebreid openbaar eindrapport gepubliceerd.¹³⁶

2.2.16 Aanbeveling 3.1: Terminologie aanpassing klachtenprocedure

TEKST AANBEVELING

De Commissie deelt de aanpak van de voorzitter van de Klachtencommissie om het nogal zwaar-juridisch karakter van de klachtenprocedure te ontdoen van jargon dat

¹³⁴ Stichting B&T, 2014.

¹³⁵ Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/praktische-informatie-voor-bisdomparochie/preventiebeleid/ (geraadpleegd 19 september 2021).

¹³⁶ Sanders & Spekman, 2017.

eerder in de rechtszaal dan in de nieuwe behuizing van de Klachtencommissie thuis-hoort. De Commissie wijst erop dat zo'n aanpassing van de terminologie uiteraard niet betekent dat klachten voortaan per definitie 'gegrond' zijn. De klacht moet aannemelijk zijn. De Commissie wil in dit opzicht geen onterechte verwachtingen wekken. Het onderscheid tussen 'gegrond' en 'ongeground' zou kunnen worden vervangen door het onderscheid 'klacht krijgt vervolg, namelijk advies' en 'klacht krijgt geen vervolg'.

Opvolging aanbeveling

De klachtenprocedure is op 1 juli 2014 herzien.¹³⁷ Tijdens deze herziening is de officiële klachtenregeling niet ontdaan van het zwaar-juridische karakter en jargon, maar wel is de toelichting gaandeweg aangepast en verduidelijkt. Daarnaast geeft Stichting B&T aan op zoek te zijn geweest naar een vriendelijker bejegening.¹³⁸ Vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties ondersteunen het beeld dat sommige slachtoffers het taalgebruik van de klachtenprocedure moeilijk kunnen begrijpen en dat dit in de loop van de tijd niet is verbeterd.¹³⁹ Maar ook wordt erkend dat ingewikkeld taalgebruik onvermijdelijk is wanneer een tekst juridisch sluitend moet zijn.¹⁴⁰ Slachtofferorganisaties ondersteunen slachtoffers daarom bij het begrijpen van het jargon.¹⁴¹ Hoewel de klachtenprocedure is herzien in 2014, heeft deze aanpassing er dus niet voor gezorgd dat de tekst beter begrijpelijk is voor slachtoffers.

In de documentatie van Stichting B&T en de klachtencommissie worden zowel de termen 'aannemelijk verklaard' als '(on)gegrond verklaard' gebruikt. In de jaarverslagen en het eindrapport van Stichting B&T worden bij cijfermatige overzichten van meldingen en klachten nog steeds de termen gegrond en ongegrond gebruikt. De term (on)gegrond is dus niet vervangen door 'klacht krijgt (geen) vervolg'.

2.2.17 Aanbeveling 3.2: Bezwaar en in beroep

TEKST AANBEVELING

Nu de mogelijkheid van bezwaar en in feite van beroep in de nieuwe procedure is opgenomen, stelt de Commissie voor om voor bepaalde uitspraken de mogelijkheid van een nieuwe procedure bij de commissie van bezwaar te bieden, ook al zijn de bezwaartermijnen verstreken. Het gaat hier om uitspraken die indertijd niet zijn opgevolgd door de desbetreffende bisschop of hogere overste en/of waarvan is gebleken dat niet alle nu beschikbare informatie bij de vaststelling van de uitspraak is betrokken.

137 Website Meldpunt misbruik R.-K. Kerk, www.meldpuntmisbruikrkk.nl/S/Klacht/Documents/PROCEDURE%20KLACHTENCOMMISSIE%20SEKSUEEL%20MISBRUIK%20rev%2030%20oktober%202014.pdf (geraadpleegd 21 september 2021).

138 Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

139 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Interview met een vertegenwoordiger van het VPKK, d.d. 23 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

140 Interview met een vertegenwoordiger van het VPKK, d.d. 23 augustus 2021.

141 Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

Opvolging aanbeveling

De mogelijkheid van bezwaar en van beroep is opgenomen in de nieuwe procedure klachtenregeling, die in november 2011 in werking is getreden. Om de mogelijkheid van herkansing in het leven te roepen, zijn in deze nieuwe procedure twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd: de invoering van bezwaar (als een klager of aangeklaagde van oordeel is dat er in de behandeling iets is misgegaan) en herziening (als er na een uitspraak sprake blijkt van nieuwe feiten of omstandigheden). In 2011 zijn bijvoorbeeld drie bezwaarschriften ingediend door kerkelijke gezagsdragers, waarbij alle drie de zaken gegrond zijn verklaard. Daarnaast zijn in 2011 twee herzieningsverzoeken ingediend door klagers, waarvan er een is toegekend en een is afgewezen.¹⁴²

2.2.18 Aanbeveling 3.3: (Steun)bewijs (herhaling)**TEKST AANBEVELING**

De Commissie stelt voor dat de in haar eigen archief voorhanden zijnde informatie als (steun)bewijs kan worden gebruikt met strikte inachtneming van de waarborging van vertrouwelijk aan de Commissie toevertrouwde informatie.

Opvolging aanbeveling

Zie aanbeveling E (Steun)bewijs (§2.2.5).

Concluderend kan worden gesteld dat het archief van Commissie Deetman een van de bronnen is geweest die kan dienen als (steun)bewijs. Commissie Deetman en Stichting B&T geven aan dat het contact tussen beiden, zeker in de beginfase, intensief was en dat de klachtencommissie navraag kon doen naar het voorkomen van meerplegers in de bestanden van de onderzoekscommissie. Hierbij is de vertrouwelijkheid gewaarborgd.¹⁴³

2.2.19 Aanbeveling 3.4: Mediation klachtenprocedure (herhaling)**TEKST AANBEVELING**

De Onderzoekscommissie stelt voor dat bisschoppen en hogere oversten mediation als een van de mogelijkheden gebruiken om de klachten over seksueel misbruik van minderjarigen op een voor alle betrokkenen bevredigende wijze te behandelen. De Onderzoekscommissie stelt voor dat de voorzitter van de Klachtencommissie de klachtenprocedure onderbreekt om partijen de gelegenheid te geven via mediation tot een oplossing te komen. Mocht deze poging tot mediation niet slagen, dan kan de klachtenprocedure worden voortgezet.

Opvolging aanbeveling

Zie aanbeveling F Andere vormen van klachtenafhandeling (§2.2.6).

Concluderend kan worden gesteld dat mediation een mogelijkheid is om klachten af te handelen.

¹⁴² Stichting B&T, 2011.

¹⁴³ Interview met vertegenwoordigers van Commissie Deetman, d.d. 10 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

2.2.20 Aanbeveling 3.5: Stillegging klachtenprocedure

TEKST AANBEVELING

De Commissie stelt voor de klachtenprocedure stil te leggen wanneer onderbreking naar het oordeel van de voorzitter van de Klachtencommissie essentieel is, bijvoorbeeld in het kader van hulpverlening.

Opvolging aanbeveling

De voorzitter van de klachtencommissie kan om verschillende redenen een klachtenprocedure stilleggen, bijvoorbeeld in verband met een poging tot schikking of mediation. Voorwaarden hiervoor staan beschreven in de procedure klachtencommissie.¹⁴⁴ Stillegging van de klachtenprocedure heeft invloed op de sluitingstermijn.¹⁴⁵ Stichting B&T geeft aan dat stillegging in de praktijk af en toe is gebeurd, met als reden dat er nog een strafrechtelijke procedure liep of dat de procedure voor het slachtoffer emotioneel te belastend was.¹⁴⁶

2.2.21 Aanbeveling 3.6: Meldingsplicht en aangifteplicht

TEKST AANBEVELING

De Onderzoekscommissie stelt voor een meldingsplicht in te voeren en voor bestuurlijk verantwoordelijken een aangifteplicht.

Opvolging aanbeveling

In de Gedragscode Pastoraat staat beschreven hoe medewerkers van de R.-K. Kerk zich behoren te gedragen en welke normen en waarden zij uit dienen te dragen (zie ook §2.2.2). Hierin staat onder andere te lezen dat grensoverschrijdend gedrag onmiddellijk moet worden gemeld bij de kerkrechtelijk verantwoordelijke. Bij een klacht van seksueel misbruik van een minderjarige moet bovendien de kerkrechtelijk verantwoordelijke aangifte doen. Ook in het preventiebeleid van de R.-K. Kerk staat expliciet vermeld dat seksueel misbruik van minderjarigen door personen die vallen onder de verantwoordelijkheid van bisschoppen en hogere oversten direct moet worden gemeld bij de politie.¹⁴⁷ Deze boodschap wordt breed uitgedragen en staat bijvoorbeeld op de website van het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag.¹⁴⁸ Daarnaast heeft de paus besloten dat bisschoppen uit hun ambt worden gezet als zij niet reageren wanneer priesters worden beschuldigd van seksueel misbruik van minderjarigen.¹⁴⁹ Er zijn verschillende berichten in de media die bewijzen dat bisschoppen in een dergelijke situatie daadwerkelijk uit hun ambt zijn

144 Website Meldpunt misbruik R.-K. Kerk, www.meldpuntmisbruikrkk.nl/S/Klacht/Documents/PROCEDURE%20KLACHTENCOMMISSIE%20SEKSUEEL%20MISBRUIK%20rev%2030%20oktober%202014.pdf (geraadpleegd 21 september 2021).

145 Sanders & Spekman, 2017.

146 Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

147 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/praktische-informatie-voor-bisdomparochie/preventiebeleid/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).

148 Website Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, www.meldpuntgrensoverschrijdendgedragrkk.nl/melden/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).

149 Eijk et al., 2018.

gezet (zie ook §2.2.2).¹⁵⁰ Op basis hiervan is de conclusie gerechtvaardigd dat zowel de meldingsplicht als de aangifteplicht voor bestuurlijk verantwoordelijken is ingevoerd en wordt gehandhaafd.

2.2.22 Aanbeveling 4.1: Meldpunt (herhaling)

TEKST AANBEVELING

De Commissie adviseert de inrichting van een herkenbaar, zichtbaar en toegankelijk meldpunt dat fungeert als loket (nuldelijnszorg) voor slachtoffers van seksueel misbruik en waar doorverwijzing plaatsvindt naar passende hulpverlening of naar contact met lotgenoten. Het meldpunt dient aan te sluiten bij de bestaande landelijke infrastructuur van de geestelijke gezondheidszorg in Nederland.

Opvolging aanbeveling

Zie aanbeveling D Gesprek tussen de R.-K. Kerk en de slachtoffers, hulp en begeleiding (§2.2.4).

2.2.23 Aanbeveling 4.2: Vergoeding eigen bijdrage

TEKST AANBEVELING

Vanaf 1 januari 2012 geldt voor behandelingen in de eerstelijns- en tweedelijnszorg een eigen bijdrage die kan oplopen tot 425 euro. De Commissie beveelt aan om deze eigen bijdrage te laten vergoeden door de R.-K. Kerk.

Opvolging aanbeveling

De kerk betaalt alle kosten van zowel Commissie Deetman als de organisatie van de keten en de compensatiebedragen aan de slachtoffers. De organisatiekosten worden verdeeld onder de bisdommen en congregaties en ordes. De compensatiebedragen worden door de betreffende kerkelijke instelling betaald.¹⁵¹

Slachtoffers maken ook zelf kosten, bijvoorbeeld zorgkosten en kosten voor bijstand van een juridisch adviseur bij het indienen van een compensatieverzoek.¹⁵² Sommige slachtoffers hebben zorg uitgesteld of afgezien van hulpverlening omdat zij de kosten van het eigen risico en eigen bijdrage niet konden dragen.¹⁵³ Voor deze slachtoffers is een voorziening getroffen, in die zin dat de penningmeester in overleg met de voorzitter van het Platform Hulpverlening die kosten voor zijn rekening neemt en ten laste brengt van de kerk.¹⁵⁴ Het is dus mogelijk om eigen risico en/of eigen bijdrage vergoed te krijgen door de R.-K. Kerk. Volgens de BC is deze moge-

¹⁵⁰ Website Catholic News Agency, www.catholicnewsagency.com/news/247096/vatican-sanctions-two-polish-bishops-after-vos-estis-investigations (geraadpleegd 23 augustus 2021); Website Parool, www.parool.nl/wereld/ex-kardinaal-91-vs-alsnog-vervolgd-voor-seksueel-misbruik-b9cf628a/ (geraadpleegd 23 augustus 2021).

¹⁵¹ Westra, 2013.

¹⁵² KLOKK, 2016.

¹⁵³ Sanders & Spekman, 2017.

¹⁵⁴ Sanders & Spekman, 2017.

lijkheid tot vergoeding veel onder de aandacht gebracht en altijd opgevolgd.¹⁵⁵ Deze vergoeding kan worden toegepast op zorgkosten voor verschillende soorten hulpverlening, ook als het slachtoffer al eerder onder behandeling is geweest.¹⁵⁶

Slachtoffers geven echter aan dat zij niet proactief zijn geattendeerd op dit beleid, waardoor niet alle slachtoffers hier kennis van hadden.¹⁵⁷ Daarnaast is een financiële vergoeding achteraf voor veel slachtoffers, die vaak allerlei problemen hadden waardoor ze niet konden werken, een te hoge drempel om gebruik te maken van hulpverlening. Daardoor zijn de genomen maatregelen wellicht niet voldoende geweest om alle slachtoffers te bereiken en hen te stimuleren de hulp te zoeken die zij op dat moment nodig hadden. Vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties geven aan dat de R.-K. Kerk deze obstakels wellicht had kunnen voorkomen door slachtoffers meer proactief te ‘ontzorgen’.¹⁵⁸

2.2.24 Aanbeveling 4.3: Uitvoering regeling commissie Lindenberg

TEKST AANBEVELING

De Commissie beveelt aan de door de commissie-Lindenberg voorgestelde regeling onverkort en onverwijld uit te voeren.

Opvolging aanbeveling

Op 20 juni 2011 heeft de commissie Lindenberg een rapport uitgebracht met daarin advies aan de BC en KNR over de compensatie na seksueel misbruik van minderjarigen (zie ook §2.2.7).¹⁵⁹ Dit advies omvat zaken zoals het type procedure, onafhankelijkheid, verweermogelijkheden, verjaring en beroep. In het advies wordt bovendien opgeroepen om een regeling in het leven te roepen voor financiële compensatie aan slachtoffers, mede gebaseerd op de in Nederland door de rechter toegekende smartengeldbedragen. De vijf categorieën van financiële compensatie zijn:¹⁶⁰

1. “in geval van seksueel getinte handelingen of uitlatingen waardoor de lichamelijke of geestelijke integriteit werd geschonden, anders dan handelingen bedoeld in de hiernavolgende categorieën: compensatie tot € 5.000;
2. in geval van betasting van intieme delen: compensatie van € 7.500;
3. in geval van een langere periode van betasting van intieme delen, afhankelijk van frequentie, zwaarte en bijkomende omstandigheden: compensatie tussen € 10.000 en € 20.000;
4. in geval van eenmalige tot enkele malen verkrachting: compensatie van € 25.000;
5. in uitzonderlijke gevallen van seksueel misbruik of in gevallen bedoeld in categorieën 3 en 4 waarin de vermogensschade van de aanvrager door het seksueel misbruik substantieel is en het causaal verband tussen het seksueel misbruik en die schade niet aan gerede twijfel onderhevig is: compensatie tot een maximum van € 100.000”.

155 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

156 Interview met vertegenwoordigers van de BC en KNR, d.d. 6 juli 2021.

157 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021.

158 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

159 Commissie Lindenberg, 2011.

160 Commissie Lindenberg, 2011.

De compensatiecommissie heeft deze vijf categorieën van financiële compensatie aangehouden. Ook de overige adviezen van de commissie Lindenbergh zijn opgevolgd.¹⁶¹ De volgende voorbeelden tonen dit aan. Stichting B&T en de daaronder functionerende klachtencommissie en compensatiecommissie functioneren onafhankelijk van de R.-K. Kerk.¹⁶² De aard van het misbruik is voorafgaande door de onafhankelijke klachtencommissie vastgesteld. De compensatieregeling kent geen hoger beroep-mogelijkheid tegen de adviezen van de compensatiecommissie en de adviezen van de compensatiecommissie gelden als bindend voor het kerkelijk gezag. Financiële compensatie wordt betaald door de R.-K. Kerk en klachten worden afgehandeld zonder financiële kwijting (zie ook §2.2.26).¹⁶³

2.2.25 Aanbeveling 4.4: Mediation kosten

TEKST AANBEVELING

Ook stelt de Commissie voor om als voor mediation wordt gekozen de kosten van deze procedure voor rekening te laten komen van de desbetreffende orde, congregatie of bisdom.

Opvolging aanbeveling

Er zijn verschillende kosten gemoeid met een mediationtraject, namelijk de kosten voor de procedure – zoals beschreven in de aanbeveling – maar ook de uiteindelijke compensatiekosten. Slachtoffers hebben via verschillende organisaties mediation trajecten doorlopen. Stichting Triptiek, ook wel Drieluik Herstelbemiddeling genoemd, heeft de meeste mediationtrajecten begeleid. Elk bemiddelingstraject heeft gemiddeld 5.000 tot 6.000 euro gekost.¹⁶⁴ Tussen 1 juli 2011 en 1 april 2015 heeft Stichting Triptiek 157 mediationtrajecten met slachtoffers van de R.-K. Kerk afgehandeld. Gemiddeld is er 31.683 euro compensatie per afgehandelde klacht uitgekeerd.¹⁶⁵ Zowel de procedurele mediationkosten als de compensatiekosten zijn door de R.-K. Kerk vergoed.¹⁶⁶ Ook slachtoffers die buiten Stichting B&T om bewijs hebben verkregen, hebben op die wijze een beroep kunnen doen op de compensatieregeling.¹⁶⁷

2.2.26 Aanbeveling 4.5: Betaling zonder finale kwijting

TEKST AANBEVELING

In het voorstel van de commissie-Lindenbergh is sprake van betaling door de Rooms-Katholieke Kerk zonder dat daarbij finale kwijting door slachtoffers gegeven wordt. De door de commissie-Lindenbergh voorgestelde procedure is met het oog op een snelle afdoening van de problematiek eenvoudig en zeer overzichtelijk. Bovendien is sprake van een lage bewijslast zowel ten aanzien van het feitelijk gebeurde als ten

161 Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

162 Sanders & Spekman, 2017.

163 Sanders & Spekman, 2017.

164 Deetman et al., 2016.

165 Deetman et al., 2016.

166 Interview met vertegenwoordigers van Stichting B&T, d.d. 30 augustus 2021.

167 Sanders & Spekman, 2017.

aanzien van de schade(vergoeding), maar een beroepsmogelijkheid ontbreekt. Het is om die reden dat de Commissie betaling zonder finale kwijting ondersteunt.

Opvolging aanbeveling

De aanbeveling om slachtoffers financieel te compenseren zonder finale kwijting is onderdeel van het advies van de commissie Lindenbergh. Finale kwijting houdt in dat de klachtenprocedure definitief is afgewikkeld waarbij beide partijen verklaren dat ze geen kosten meer op elkaar te verhalen hebben. Compensatie zonder finale kwijting betekent dat slachtoffers in de toekomst nog schade kunnen verhalen of via een andere route zoals mediation of schikking de klacht kunnen afhandelen. De klachtenprocedure bevat afhandeling zonder finale kwijting voor slachtoffers.¹⁶⁸

Slachtoffers kunnen er zelf ook voor kiezen om de klacht buiten de klachtenprocedure van Stichting B&T af te handelen, bijvoorbeeld via mediation. Klachtenafhandeling via mediation kan wel met finale kwijting plaatsvinden. “Waar de klachtenprocedure het slachtoffer de mogelijkheid geeft om van het ene spoor (klachtbehandeling) naar het andere spoor (mediation) te gaan, leidt de Drieluik Herstelbemiddeling tot finale kwijting en sluit de inzet van de Drieluik Herstelbemiddeling de weg naar andere vormen van erkenning en genoegdoening definitief af”.¹⁶⁹ Deze finale-kwijtingbepaling ontbreekt – op basis van het advies van de commissie Lindenbergh – in de reguliere klachtenprocedure.¹⁷⁰

2.2.27 Aanbeveling 4.6: Reactie op eindrapportage onderzoekscommissie

TEKST AANBEVELING

De Onderzoekscommissie wijst op het belang van een passende reactie op haar eindrapportage en deze reactie te gebruiken om erkenning van en inleving met de slachtoffers en hun naasten tot uitdrukking te brengen op een wijze die voldoening geeft aan iedereen die door het misbruik van minderjarigen geraakt is.

Opvolging aanbeveling

Op 28 juni 2016 is het eindrapport van Commissie Deetman gepubliceerd, de Slotmonitor.¹⁷¹ In deze Slotmonitor staat beschreven wat de R.-K. Kerk de vijf jaar daarvoor heeft gedaan om slachtoffers van seksueel misbruik en van excessief geweld hulp, erkenning en genoegdoening te geven. Het rapport heeft uitgebreid aandacht gekregen in de media.

De R.-K. Kerk heeft op verschillende manieren op deze Slotmonitor gereageerd. Op 28 juni 2016 heeft zij een vrij feitelijk artikel op de website gepubliceerd waarin de belangrijke cijfers, conclusies en aanbevelingen van de Slotmonitor zijn samengevat.¹⁷² Op 29 juni 2016 waren Kardinaal Eijk en KNR-voorzitter broeder Van Dam te gast bij de vaste commissie voor Veiligheid en

168 Sanders & Spekman, 2017; Westra, 2013.

169 Deetman et al., 2016.

170 Westra, 2013.

171 Deetman et al., 2016.

172 Website R.-K. Kerk Nederland, www.rkkerk.nl/voormalige-commissie-deetman-presenteert-slotmonitor/ (geraadpleegd 19 september 2021).

Justitie van de Tweede Kamer om de afhandeling van misbruikzaken door de R.-K. Kerk te bespreken.¹⁷³ Tijdens dit gesprek heeft Kardinaal Eijk namens de BC en KNR zijn oprechte excuses aangeboden aan slachtoffers en hun dierbaren. Ook heeft de Kardinaal in de Tweede Kamer gesproken over het belang van transparantie, onafhankelijk onderzoek en over zijn respect voor de slachtoffers en hun moed. Waar de Tweede Kamer altijd kritisch was, kreeg deze reactie waardering in de Tweede Kamer.¹⁷⁴

Het tweede deel van de aanbeveling stelt dat de reactie van de R.-K. Kerk gebruikt dient te worden om erkenning van en inleving met de slachtoffers en hun naasten tot uitdrukking te brengen op een wijze die voldoening geeft aan iedereen die door het misbruik van minderjarigen geraakt is. De vraag in hoeverre de R.-K. Kerk hierin geslaagd is, moet beantwoord worden door (vertegenwoordigers van) slachtoffers. Aan slachtoffers is gevraagd of zij deze reactie door de R.-K. Kerk als passend hebben ervaren en in hoeverre dat heeft bijgedragen aan een gevoel van erkenning. Volgens KLOKK is er veel woede bij slachtoffers en hun familieleden. Slachtoffers hebben de reactie op de Slotmonitor als plichtmatig en mager ontvangen; het is voor hen duidelijk dat de R.-K. Kerk “nog de juiste toon moest vinden”.¹⁷⁵ Andere slachtofferorganisaties hebben laten weten weinig aandacht te hebben besteed aan de Slotmonitor en de reactie daarop, om uiteenlopende redenen.¹⁷⁶

2.2.28 Aanbeveling 4.7: Portefeuillehouder als aanspreekpunt

TEKST AANBEVELING

De Onderzoekscommissie beveelt aan om een portefeuillehouder aan te wijzen die als spreekpunt kan dienen voor lotgenotengroepen en individuen. Over enige tijd zullen verschillende religieuze instituten niet meer in staat zijn in dit opzicht de rol te vervullen die van hen wordt verwacht. De Commissie beveelt aan om in nauw overleg met de KNR een van de bisschoppen hiermee te belasten.

Opvolging aanbeveling

Het centrale bureau van de KNR is veiliggesteld tot 2030 en tot die tijd is de KNR, naast het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag, aanspreekpunt voor slachtoffers van (seksueel) geweld en grensoverschrijdend gedrag wanneer het religieuzen betreft. De BC als institutie heeft geen einddatum. Daarnaast vindt regelmatig overleg plaats tussen de voorzitters en secretarissen van de KNR en BC. De portefeuille en het aansturend en faciliterend kader ligt daarbij bij het Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag en de voorzitters en secretarissen van de KNR en BC. Dit onderwerp is dus niet zoals aanbevolen bij een individuele bisschop belegd, maar met oog op de toekomst bij meerdere centrale personen.

173 Website Aartsbisdom, www.aartsbisdom.nl/kardinaal-eijk-en-broeder-dam-gesprek-tweede-kamer/ (geraadpleegd 19 september 2021).

174 Interview met de auteur van de o-meting, d.d. 17 juni 2021.

175 Interview met een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 29 juni 2021; Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van KLOKK, d.d. 21 november 2021.

176 Interview met een vertegenwoordiger van het VPKK, d.d. 23 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van Mea Culpa United, d.d. 25 juni 2021.

2.3 Conclusie

Achtergrond onderzoek

In 2010 is Commissie Deetman gestart, in opdracht van de Bisschoppenconferentie (BC) en de Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR), met het onafhankelijk onderzoek naar de feiten en omstandigheden van seksueel misbruik van minderjarigen die tussen 1945 en 2010 zijn toevertrouwd aan de verantwoordelijkheid van instellingen en parochies binnen de R.-K. Kerk. Door de inspanningen van Commissie Deetman komt de grote omvang van seksueel misbruik binnen de R.-K. Kerk en in de bredere samenleving aan het licht. De Commissie veroorzaakt met haar onderzoekswerkzaamheden een urgentiebesef om slachtoffers te erkennen, compenseren en te ondersteunen.

De adviezen van de Commissie zijn samengevat in 28 aanbevelingen, gericht op verschillende niveaus van verandering. Er zijn aanbevelingen over de noodzaak om meer aandacht te hebben voor het thema seksueel geweld tegen kinderen en om hiermee erkenning en genoegdoening te bieden aan slachtoffers. Ook zijn er aanbevelingen over concrete acties die moeten worden genomen, zowel op het gebied van beleidsvorming als de implementatie ervan.

In dit hoofdstuk is weergegeven in welke mate de aanbevelingen, in ieder geval op institutioneel en organisatorisch niveau, doorwerking hebben gevonden. Daarbij is gekeken naar de initiatieven die organisaties als Stichting Beheer & Toezicht (Stichting B&T), de BC en de KNR hebben ontplooid. Ook is gekeken naar de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn belegd. Waar mogelijk is daarnaast gereflecteerd op de mate waarin de aanbevelingen doorwerking hebben gevonden in de beroepspraktijk. Als aanvulling op dit basisonderzoek is geprobeerd inzicht te bieden in slachtofferperspectieven en in het effect van de genomen maatregelen op slachtoffers. Dit beeld is echter niet representatief voor alle slachtoffers.

Verantwoordelijkheden duidelijk belegd

Stichting B&T is op praktisch niveau verantwoordelijk gemaakt voor het verwerken van de meldingenstroom en het ondersteunen van slachtoffers. Deze stichting is daarmee verantwoordelijk geworden voor de opvolging van een groot deel van de aanbevelingen. Daarnaast liggen er belangrijke verantwoordelijkheden bij de BC en KNR, bijvoorbeeld waar het gaat om het eendrachtig handelen en verantwoording afleggen in het openbaar, het herzien van de criteria voor toelating, de opleiding en begeleiding van religieuzen en andere medewerkers en vrijwilligers die actief zijn binnen de R.-K. Kerk, en het in gesprek gaan met slachtoffers op een wijze die zorgt voor erkenning en genoegdoening. Tot slot heeft Commissie Deetman zichzelf de verantwoordelijkheid opgelegd om de opvolging van de aanbevelingen periodiek te monitoren. Om te borgen dat het thema seksueel geweld tegen kinderen ook in de toekomst op de agenda blijft staan, is ervoor gezorgd dat zowel recente incidenten als incidenten uit het verleden blijvend kunnen worden gemeld. Dit laat zien dat er bewust is gekozen voor continue monitoring en agendering van de aanbevelingen van Commissie Deetman en breder voor het thema seksueel misbruik in de R.-K. Kerk. Bovendien betekent dit dat het bewustzijn van de noodzaak om seksueel misbruik van kinderen beter aan te pakken zichtbaar is vergroot. Hiermee heeft Commissie Deetman een grote agenderende werking gehad.

R.-K. Kerk heeft groot deel aanbevelingen opgevolgd

Kijkend naar de individuele aanbevelingen, blijkt dat deze niet allemaal strikt zijn opgevolgd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het feit dat het meldpunt (nog) geen onderdeel uitmaakt van een keten, er (nog) geen veilige en toekomstbestendige opslagplaats voor de archieven is, en dat in de klachtenprocedure altijd vastgehouden is aan het onderscheid tussen een melding en een klacht.

Desondanks blijkt uit de resultaten van dit hoofdstuk dat de R.-K. Kerk aan een groot deel van de aanbevelingen opvolging heeft gegeven. De doorwerking op institutioneel en organisatorisch niveau is daarmee aanzienlijk. Zo is met de Gedragscode Pastoraat het beleid geüniformeerd rondom het tegengaan van seksueel misbruik in de R.-K. Kerk. Hiermee hebben de verantwoordelijken op landelijk niveau de juiste voorwaarden geschapen voor scherper (preventief) beleid. Daarnaast is een gedegen en transparante klachtenprocedure opgezet, die ertoe heeft geleid dat een groot deel van de slachtoffers erkenning en genoegdoening hebben ontvangen en financieel zijn gecompenseerd. Hiervoor is de bewijsdrempel laag: de maat van aannemelijkheid wordt gehanteerd. Ook klagers waarvan de klacht niet gegrond is verklaard, omdat niet is voldaan aan het vereiste van aannemelijkheid, zijn alsnog op hun authenticiteit erkend en gecompenseerd met de slotactie. Hiermee is vanuit de R.-K. Kerk geprobeerd om aan alle slachtoffers tegemoet te komen; ook aan hen die geen (steun)bewijs kunnen overhandigen, waarbij aangeklaagden overleden zijn, of waarbij feiten niet meer goed te achterhalen zijn. Op institutioneel niveau is daarmee op ruimhartige wijze geprobeerd om alle slachtoffers erkenning, genoegdoening en hulp te bieden.

Daarnaast heeft op beroepsmatig niveau doorwerking van de aanbevelingen plaatsgevonden. Er is veel verbeterd in de opleiding en de (borging van) kwaliteitseisen voor mensen die werkzaam zijn binnen de R.-K. Kerk. Zo is de zorgvuldigheid bij het aannemen van nieuw personeel vergroot door het instellen van een verplichte VOG, antecedentenonderzoek en intentieverklaring. Daarnaast is het onderwijs verbeterd, en is er meer ruimte voor persoonlijke en professionele ontwikkeling en voor supervisie en bijscholing. Daar waar alsnog incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag plaatsvinden, is bovendien de reactie hierop versterkt. Er is een meldings- en aangifteplicht in het leven geroepen, waardoor bisschoppen uit hun ambt kunnen worden gezet als zij niet in actie komen als priesters worden beschuldigd van seksueel misbruik van minderjarigen.

Vershil in ervaringen slachtoffers en initiatieven R.-K.-Kerk

Uit de resultaten van dit hoofdstuk blijkt dat de R.-K. Kerk voor vrijwel alle aanbevelingen initiatieven heeft ontplooid met als doel om slachtoffers genoegdoening te bieden en om (seksueel) grensoverschrijdend gedrag binnen de R.-K. Kerk in de toekomst te voorkomen. Ondanks dat hebben sommige slachtoffers deze erkenning, genoegdoening en hulp als ontoereikend ervaren. Dit laat zien dat seksueel misbruik een ingewikkeld en delicaat probleem is, waarbij altijd sprake is van meerdere perspectieven.

3 Commissie de Vries

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen van Commissie de Vries centraal. Deze Commissie is in 2017 ingesteld door koepelorganisatie Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sport Federatie (NOC*NSF). De Commissie heeft als taak gekregen inzicht te geven in omvang en aard van de problematiek van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de sportwereld. Verder is de Commissie gevraagd aanbevelingen te doen waarmee NOC*NSF, sportbonden en -verenigingen de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen verbeteren. De drieledige Commissie, die bestond uit oud-minister mr. K.G. de Vries, oud-staatssecretaris Sport drs. C.I.J.M. Ross van Dorp en oud-rechter prof. mr. B.E.P. Myjer, is op 15 mei 2017 met haar werk gestart.

Berichten in nationale en internationale media over seksuele intimidatie en misbruik in de sport zijn de aanleiding voor dit onderzoek. Op 16 november 2016 onthult bijvoorbeeld de Engelse oud-voetballer Andy Woodward in de jaren '80 stelselmatig seksueel misbruikt te zijn door zijn voetbaltrainer.¹ Op 22 november volgen vergelijkbare onthullingen door clubgenoot Steve Walters.² Als gevolg van deze en soortgelijke berichten start de Engelse voetbalbond in mei 2017 een onderzoek. Ook in Nederland verschijnen in deze periode berichten in de media over seksuele intimidatie en misbruik in de sport. Op 28 november 2016 vertelt oud-wielrenster Marijn de Vries in Trouw bijvoorbeeld, in reactie op de onthullingen van Andy Woodward, over haar intimidatie- en misbruikervaringen.³ Al snel treden andere Nederlandse sporters ook naar buiten met verhalen over door hen ervaren misbruik en intimidatie, waaronder oud-wielrenster Petra de Bruin.⁴ Deze berichten resulteren in een groeiende behoefte in de Nederlandse sportsector om onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de aard en omvang van seksueel misbruik in de sport. Dit onderzoek heeft koepelorganisatie NOC*NSF in mei 2017 uitgezet en is uitgevoerd door Commissie de Vries.

Aard en omvang van seksueel misbruik in de sport

Om de aard en omvang van seksueel misbruik in de sport in kaart te brengen heeft de Commissie verschillende onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd, zoals interviews met slachtoffers, deskundigen en sportbestuurders. Ook heeft de Commissie geïnventariseerd welke data inzicht kunnen geven in de aard en omvang van seksuele intimidatie en misbruik in de sport. In het commissierapport worden de uitkomsten van verschillende relevante prevalentieonderzoeken beschreven.⁵ Voor dit onderzoeksrapport zijn bijvoorbeeld data, verzameld in 2014, van 1.999 Nederlanders die voor hun achttiende jaar bij een sportvereniging hebben gesport, opnieuw in detail geanalyseerd.⁶ Uit deze analyse blijkt dat 12% van de ondervraagden (16% van de meiden en 8% van de jongens) seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft ervaren, vaak al op jonge leeftijd. Daarvan heeft 4% aangegeven met ernstig seksueel grensoverschrijdend gedrag te maken te hebben gehad.

1 Website The Guardian, www.theguardian.com/football/2016/nov/16/andy-woodward (geraadpleegd 17 augustus 2021).

2 Website The Guardian, www.theguardian.com/football/2016/nov/22/steve-walters-andy-woodward-crewe-alexandra (geraadpleegd 17 augustus 2021).

3 Website Trouw, www.trouw.nl/nieuws/misselijk-van-het-machtsmisbruik-b367bc79/ (geraadpleegd 17 augustus 2021).

4 Website NOS, www.nos.nl/nieuwsuur/artikel/2149527-oud-sportvrouw-van-het-jaar-ik-ben-jarenlang-seksueel-misbruikt (geraadpleegd 17 augustus 2021).

5 De Vries et al., 2017.

6 Vertommen, 2017.

Met de publicatie van het eindrapport op 12 december 2017 kwam een einde aan de werkzaamheden van Commissie de Vries.⁷ Op basis van de uitkomsten van de verschillende onderzoeks-werkzaamheden heeft de Commissie geconcludeerd dat er een breed scala aan verbeteringen op verschillende niveaus nodig is om seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport te voorkomen en te bestrijden. De beoogde verbeteringen heeft de Commissie in haar eindrapport samengevat in 42 aanbevelingen. Het merendeel van deze aanbevelingen is gericht op zowel de koepelorganisatie NOC*NSF, als op de sportbonden en de sportverenigingen.

STRUCTUUR VAN DE NEDERLANDSE SPORT

Omdat de aanbevelingen van Commissie de Vries zijn gericht op verschillende niveaus van de Nederlandse sportwereld, is het van belang om de bestuursstructuur van de Nederlandse sport toe te lichten. Allereerst wordt geconstateerd dat de sportsector geen wettelijk kader kent (wat bij de jeugdzorg bijvoorbeeld wel aan de orde is). Dat maakt dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij NOC*NSF. NOC*NSF is de nationale koepelorganisatie van en voor de sport, en verantwoordelijk voor de behartiging van de belangen van de georganiseerde sport. Dit wordt uitgedragen via de 77 sportbonden, aangesloten bij NOC*NSF. Hiernaast zijn er zestien geassocieerde leden aangesloten. Gezamenlijk vertegenwoordigen zij ruim 25.000 sportverenigingen met in totaal 5,2 miljoen georganiseerde sporters.⁸

Toelichting op de onderzoeksmethoden en afbakening van het onderzoek

Een alomvattend antwoord op de vraag in hoeverre opvolging gegeven is aan de eerste 38 aanbevelingen is ingewikkeld, zo niet onmogelijk. Deze aanbevelingen zijn gericht aan zowel NOC*NSF en de sportbonden als aan de sportverenigingen. Het grote aantal sportbonden en -verenigingen maakt het niet haalbaar om voor dit hele landschap de doorwerking van de aanbevelingen op alle niveaus en de implementatie hiervan op regionaal niveau te beoordelen. Het onderzoek is daarom afgebakend.

Bij alle aanbevelingen is in ieder geval de mate van doorwerking op institutioneel niveau beschreven, gebruikmakend van de initiatieven die koepelorganisatie NOC*NSF heeft ontplooid. Daarnaast is bekeken of en waar de formele verantwoordelijkheid voor de opvolging van aanbevelingen elders belegd is, en of deze ook tot uitvoering is gebracht. Waar mogelijk is onderzocht in hoeverre de opvolging van aanbevelingen gemonitord wordt. Hiervoor is gebruikgemaakt van literatuuronderzoek aangevuld met interviews, onder andere met vertegenwoordigers van NOC*NSF en het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN). De bespreking hiervan vormt het hoofdonderdeel van dit hoofdstuk. Zie voor een uitgebreidere toelichting op de methodiek de onderzoeksverantwoording.

Aanvullend op dit basisonderzoek, is in dit hoofdstuk bij sommige aanbevelingen geprobeerd een inkijkje te bieden in de mate waarin beleid, richtlijnen en acties concreet zijn ingericht in de praktijk. En in de mate waarin bestuurders en andere professionals op de lagere bestuursniveaus hun verantwoordelijkheid nemen. Dit geeft enig inzicht in de doorwerking op organisatorisch, professioneel en beroepsmatig niveau. Het feit dat een aantal aanbevelingen concreet

7 De Vries et al., 2017.

8 NOC*NSF, 2020.

is gericht aan het niveau van sportbonden en/of sportverenigingen, maakt dit aanvullende onderzoek bovendien extra relevant. Dit aanvullende onderzoek bestaat uit een vragenlijst die is verspreid onder alle sportbonden en een deel van de sportverenigingen. In totaal hebben 41 van de 77 bonden (53,2% respons) en 220 van de 4.862 benaderde sportverenigingen (4,5% respons) de vragenlijst ingevuld. Niet iedere vragenlijst is volledig ingevuld. Daarom is bij de bespreking van de vragenlijstuitkomsten per vraag aangegeven hoeveel bonden of verenigingen die specifieke vraag hebben beantwoord. Deze onderzoekshandeling kent echter beperkingen en is geenszins volledig, daarom moeten de resultaten worden gezien als illustratief.⁹ Ondanks dat die resultaten niet representatief zijn voor de gehele Nederlandse sport, biedt deze extra onderzoeksmethode toch inzicht. Allereerst in de mate waarin de aanbevelingen op koepelniveau ook daadwerkelijk doorwerking vinden in de praktijk. En daarnaast in de mate waarin de maatschappelijke verantwoordelijkheid op praktijkniveau wordt gevoeld en genomen.

Om tot slot te bepalen in hoeverre aan de laatste vier aanbevelingen is voldaan, is literatuuronderzoek uitgevoerd, aangevuld met interviews met medewerkers van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV). Aangezien de laatste aanbeveling ook gericht is aan gemeenten, zijn er daarnaast interviews uitgevoerd met de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) en met de twee grootste gemeenten: Amsterdam en Rotterdam.

Reactie van NOC*NSF op het rapport

Koepelorganisatie NOC*NSF, de initiatiefnemer van het onderzoek, heeft op de dag van het uitkomen van het rapport laten weten de conclusies van de Commissie te delen, de aanbevelingen over te nemen en ermee aan de slag te gaan.¹⁰ Een van de eerste belangrijke stappen is dat NOC*NSF gesprekken gaat voeren met experts en partners om te bepalen hoe de aanbevelingen van de Commissie het beste kunnen worden opgevolgd en geïmplementeerd in de sport. Met Slachtofferhulp Nederland (SHN) wordt bijvoorbeeld gesproken over een mogelijke rol bij gesprekken met slachtoffers van seksuele intimidatie en misbruik.

Een belangrijk initiatief in de opvolging van de aanbevelingen van Commissie de Vries en het monitoren daarvan, is dat het Vertrouwenspunt Sport (VPS) wordt omgebouwd naar het CVSN. Het CVSN fungeert als meldpunt en faciliteert het vertrouwelijke gesprek, is een kenniscentrum dat adviserend optreedt, en dat ondersteunend en activerend te werk gaat voor bonds- en verenigingsbesturen. Het CVSN maakt onderdeel uit van NOC*NSF en is geplaatst onder de unit Corporate Affairs.¹¹ Het doel van het CVSN is onder andere om een veilig sportklimaat te bevorderen en om dienst te doen als centraal punt waar sporters, bestuurders en andere betrokkenen incidenten kunnen melden of informatie kunnen opvragen. Het CVSN heeft daarnaast een monitoringstaak voor de aanbevelingen van Commissie de Vries. Zo houdt de coördinator van het CVSN zich onder andere bezig met de implementatie van de uitkomsten van het onderzoek van Commissie de Vries.¹² Doordat de coördinator ook onderdeel is van het integriteitsteam vindt er actief uitwisseling plaats tussen beleid en praktijkervaringen. NOC*NSF heeft in 2021, met

9 Een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethoden van de vragenlijst is te vinden in de onderzoeksverantwoording.

10 Website NOC*NSF, www.pers.nocnsf.nl/nocnsf-is-voor-een-meldplicht-bij-seksueel-misbruik-in-de-sport/ (geraadpleegd 15 september 2021).

11 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

12 CVSN, 2020 (Jaarverslag); Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

input van onder andere sportbonden, een visiedocument voor 2021-2024 opgesteld met actiepunten om de sport ook in de toekomst zo veilig mogelijk te houden.¹³ Zo wil NOC*NSF ervoor zorgen dat het onderwerp integriteit, en meer specifiek seksueel grensoverschrijdend gedrag, doorlopend op de agenda blijft staan en dat de aanbevelingen van de Commissie structureel gemonitord blijven.

Omdat de aanbevelingen van Commissie de Vries gericht zijn op de verschillende niveaus van de sportsector, stelt NOC*NSF daarnaast vanuit de sportwereld de taskforce ‘Tegengaan seksuele intimidatie en misbruik in de sport’ in, waarin verschillende sportbonden zijn vertegenwoordigd. De taak van deze taskforce is om een meerjarig plan van aanpak op te stellen. In dit plan dient de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen van Commissie de Vries en de implementatie ervan te worden gevolgd en getoetst.¹⁴ Dit plan van aanpak wordt in mei 2018 door het bestuur van NOC*NSF tijdens de algemene vergadering aangeboden. De voortgang van de implementatie wordt bovendien tijdens verschillende algemene vergaderingen van NOC*NSF besproken.¹⁵ Op deze wijze geeft NOC*NSF aan met sportbonden en diverse andere betrokkenen samen te werken en hiermee worden verantwoordelijkheden verdeeld en belegd.¹⁶

Kabinetsreactie op het rapport

In april 2018 geeft ook de toenmalige minister voor Medische Zorg en Sport, Bruno Bruins, mede namens de minister van JenV en de minister voor Rechtsbescherming, een beleidsreactie op het rapport en de aanbevelingen van de Commissie.¹⁷ Gesteld wordt dat de aanbevelingen aansluiten bij de ambitie van het kabinet om steviger in te zetten op de aanpak van seksuele intimidatie en misbruik in de sport, zowel op het gebied van preventie als het adequaat reageren op meldingen. De beleidsreactie geeft een overzicht van de door de sportsector reeds in gang gezette initiatieven, zoals het oprichten van het CVSNS en het ontwikkelen van een uniform stappenplan voor melden. Daarnaast heeft toenmalig minister Bruins in directe navolging van het rapport een onderzoek ingesteld naar de mogelijke positieve bijdrage die wetgeving kan hebben op het bevorderen van een veiliger sportklimaat (zie hiervoor ook §3.2.39).

3.2 De aanbevelingen

De 42 aanbevelingen in het eindrapport van de Commissie zijn geclusterd aan de hand van thema's en verantwoordelijken. In totaal zijn 38 aanbevelingen gericht aan zowel NOC*NSF en de sportbonden als aan de sportverenigingen. Deze gaan over de volgende thema's:

- Een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik (§3.2.1 tot en met 3.2.9).
- De regelgeving en het tuchtrecht (§3.2.10 tot en met 3.2.19).
- De herijking van het Vertrouwenspunt Sport (VPS) (§3.2.20 tot en met 3.2.23).
- Het op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders (§3.2.24 tot en met 3.2.26).

13 NOC*NSF, 2021; NOC*NSF, 2021 (Notulen AV).

14 CVSNS, 2020 (Jaarverslag); NOC*NSF, 2018a (Notulen AV).

15 NOC*NSF, 2018a (Notulen AV); NOC*NSF, 2018b (Notulen AV).

16 NOC*NSF, 2018a (Notulen AV).

17 Kamerstukken II 2017/18, 34843, 15.

- Onderzoek naar prevalentie misbruik en naar de beleving van sporters en andere betrokkenen (§3.2.28 tot en met 3.2.29).
- Een veiliger sportklimaat (§3.2.30 tot en met 3.2.38).

De overige vier aanbevelingen zijn gericht aan de ministers van VWS, Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OC&W), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), JenV en aan de gemeenten. Deze aanbevelingen gaan over:

- Een wettelijk kader voor het bevorderen van een veilig sportklimaat (§3.2.39).
- Intensieve interdepartementale samenwerking bij het ontwikkelen van beleid (§3.2.40).
- Onderzoek naar de grote discrepantie tussen prevalentie van misbruik en het aantal aangiften (§3.2.41).
- Intensieve ondersteuning van vrijwilligersorganisaties in de sport door de gemeenten (§3.2.42).

Zie Bijlage 2 voor een overzicht van alle aanbevelingen die Commissie de Vries heeft gedaan.

3.2.1 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Maak ondubbelzinnig duidelijk dat in de sport seksuele intimidatie en misbruik niet worden getolereerd.

Opvolging aanbeveling

De Commissie stelt in het rapport dat het van belang is dat NOC*NSF, sportbonden en sportverenigingen zich duidelijk uitspreken tegen seksuele intimidatie en misbruik en op passende wijze optreden in het geval van een melding; ook wanneer er mogelijk angst bestaat voor een verslechterde reputatie bij het bekend worden van een zaak.¹⁸

Allereerst heeft de publicatie van het commissierapport een kans geboden om seksuele intimidatie en misbruik onder de aandacht te brengen en om zich tegen dergelijk grensoverschrijdend gedrag uit te spreken. In een nieuwsbericht op de website van NOC*NSF is constructief gereageerd op het commissierapport. In een reactie belooft NOC*NSF de aanbevelingen over te nemen en ermee aan de slag te gaan. André Bolhuis, destijds de voorzitter van NOC*NSF, geeft in een reactie aan net als de Commissie getroffen te zijn door het leed dat slachtoffers is aangedaan, en spreekt zijn respect uit voor diegenen die het onderzoek mede mogelijk hebben gemaakt. Ook stelt NOC*NSF het eens te zijn met de prioriteitenstelling van de Commissie om slachtoffers zo goed mogelijk te ondersteunen, daadkrachtig op te treden tegen plegers en te

¹⁸ De Vries et al., 2017, p. 16.

voorkomen dat er meer slachtoffers vallen.¹⁹ Daarnaast wordt zowel op de website van NOC*NSF als van het CVSN aandacht besteed aan het onderwerp (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.²⁰

De Commissie geeft in haar rapport bovendien aan dat de invoering van een meldplicht kan bijdragen aan het op consequente en ondubbelzinnige wijze uitspreken dat seksuele intimidatie en misbruik niet worden getolereerd.²¹ En dat slachtoffers niet in de steek gelaten worden.²² In samenwerking met de sportbonden heeft NOC*NSF daarom de ‘Blauwdruk tuchtrecht seksuele intimidatie in de sport’ (hierna: Blauwdruk SI) opgesteld.²³ In de algemene vergadering van NOC*NSF van november 2018 is deze Blauwdruk SI geïntroduceerd.²⁴ Hierin is een meldplicht voor bestuurders en begeleiders van sportverenigingen beschreven. Meldingen kunnen worden doorgegeven bij de aangesloten sportbond of bij het meldpunt van het CVSN.

Ook geeft de Commissie aan dat het uniformeren van gedragsregels eventuele onduidelijkheid en dubbelzinnigheid kan wegnemen.²⁵ Het CVSN heeft een lijst met gedragsregels (de gedragscode) opgesteld en deze gepubliceerd op de website.²⁶ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gedragsregels voor trainers en coaches, sporters en topsporters. Deze gedragsregels dienen als voorbeeld en verenigingen kunnen die gebruiken bij het opstellen van hun eigen beleid over seksueel grensoverschrijdend gedrag (zie ook §3.2.3). In de praktijk blijkt het een uitdaging om ervoor te zorgen dat al deze initiatieven kenbaar worden bij alle verenigingen, en daarmee doorwerking vinden in de praktijk. Het CVSN gebruikt regelmatig mediacampagnes, om op die manier zo breed mogelijk aandacht te krijgen en om de agenderende doorwerking te stimuleren.²⁷

3.2.2 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Neem elke melding van seksuele intimidatie en misbruik serieus en handel deze zorgvuldig af.

- 19 Website NOC*NSF, www.pers.nocnsf.nl/nocnsf-is-voor-een-meldplicht-bij-seksueel-misbruik-in-de-sport/ (geraadpleegd 15 september 2021).
- 20 Website CVSN, www.centrumveiligensport.nl/ (geraadpleegd 15 september 2021); Website NOC*NSF, www.nocnsf.nl/ (geraadpleegd 15 september 2021).
- 21 De Vries et al., 2017.
- 22 Interview met vertegenwoordigers van Commissie de Vries, d.d. 4 mei 2021.
- 23 NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk). De Blauwdruk tuchtrecht seksuele intimidatie in de sport is vastgesteld door de algemene vergadering van NOC*NSF, d.d. 15 november 2011 en is gewijzigd d.d. 14 mei en 19 november 2018.
- 24 NOC*NSF, 2018b (Notulen AV).
- 25 De Vries et al., 2017.
- 26 Website CVSN, www.centrumveiligensport.nl/de-gedragscodes-sport-ook-voor-jou (geraadpleegd 15 september 2021).
- 27 CVSN, 2021 (Jaarverslag); Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

Opvolging aanbeveling

Om de opvolging van deze aanbeveling te ondersteunen heeft de Commissie, samen met het CVSN en in afstemming met de sportbonden, een schematische procesbeschrijving opgesteld. Daarin staat hoe verenigingen, sportbonden en NOC*NSF zorgvuldig kunnen omgaan met meldingen. Dit schematische overzicht omvat de procedure van een melding en door wie er actie ondernomen moet worden per stadium van een melding.²⁸

Als reactie op deze aanbeveling heeft NOC*NSF vervolgens in samenwerking met de sportbonden de meldcode grensoverschrijdend gedrag (hierna: meldcode) ontwikkeld. Daarin staan praktische informatie en handvatten om verenigingsbestuurders te ondersteunen bij het zorgvuldig afhandelen van meldingen.²⁹ De meldcode legt de Blauwdruk SI, de meldplicht en tuchtregels die in het dagelijks handelen kunnen voorkomen uit. Daarnaast wordt specifieke terminologie uitgelegd die voorkomt bij het doen van een melding, zoals wie is een melder en wie is een pleger. De meldcode is via de nieuwsbrief van NOC*NSF aan bondsdirecteuren verstuurd en gepubliceerd via een online platform dat speciaal is ontwikkeld voor bonden. De meldcode is daarnaast vertaald naar twee infographics voor bestuurders en voor slachtoffers/melders en beschikbaar gesteld op de website van het CVSN.³⁰

Deze initiatieven hebben er in de praktijk toe geleid dat er op landelijk niveau bij het CVSN en het Instituut Sportrechtspraak (ISR) meer meldingen en vragen over grensoverschrijdend gedrag binnenkomen; steeds meer melders lijken deze instanties dus te vinden.³¹ Echter, niet alle meldingen komen (direct) binnen bij het CVSN. De sportvereniging is bij een incident het eerste aanspreekpunt voor het slachtoffer of een melder. Binnen de vereniging kunnen kleine incidenten vaak goed worden opgelost, waardoor veel incidenten niet bekend worden bij het CVSN of de sportbond. Een deel van de meldingen bestaat uit incidenten die grote ophef hebben veroorzaakt binnen een vereniging of die dusdanig ernstig zijn dat doorverwezen moet worden naar de politie. Daarmee zijn verenigingsbestuurders die het CVSN weten te vinden met eventuele meldingen of vragen het topje van de ijsberg van de werkelijke hoeveelheid incidenten binnen de gehele sport.³²

Om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop sportverenigingen omgaan met meldingen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, en de rol van de politie hierin, hebben de Vrije Universiteit (VU) en Bureau Beke in 2017 hier onderzoek naar gedaan.³³ Uit dit onderzoek blijkt dat veel van de meldingen die worden gedaan bij sportverenigingen informeel binnen de vereniging worden afgehandeld. Deze informele afhandeling is onder andere het gevolg van handelingsverlegenheid. Wanneer verenigingen geen of weinig ervaring hebben met meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, kan het voorkomen dat bestuurders op ondoordachte wijze handelen. Bestuurders, trainers en andere betrokkenen in de sport hebben vaak niet de deskundigheid die nodig is voor hun rol.³⁴ Het gevolg hiervan is dat slachtoffers van seksueel grens-

28 De Vries et al., 2017.

29 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

30 Website CVSN, www.centrumveiligensport.nl/media/1033/190313_infographic_noc-nsf_sexuele-intimidatie.pdf en www.centrumveiligensport.nl/media/1110/nocnsf_si_slachtoffer_infographic_nl_v6_centrum-veilige-sport.pdf (geraadpleegd 23 november 2021).

31 CVSN, 2021 (Jaarverslag).

32 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021; NOC*NSF, 2021.

33 Van Wijk et al., 2017.

34 NOC*NSF, 2021.

overschrijdend gedrag vaak niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. Daarnaast hangt het adequaat afhandelen van een melding door een bestuur samen met het niveau van de betrokken bestuurders, eerdere ervaringen met meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag en een goede positionering van een vertrouwenscontactpersoon.³⁵

Dat meldingen op verenigingsniveau niet altijd worden afgehandeld door een opgeleid persoon, zoals een vertrouwenscontactpersoon, blijkt ook uit het aanvullende onderzoek via de vragenlijst. In deze vragenlijst is onderzocht of verenigingen over een vertrouwenscontactpersoon beschikken die dergelijke meldingen kan afhandelen. Van de 198 verenigingen die deze vraag hebben ingevuld, hebben 125 verenigingen (63%) beschikking over een vertrouwenscontactpersoon. Van deze verenigingen hebben de meesten toegang tot een vertrouwenscontactpersoon binnen de vereniging zelf (55%). De rest maakt gebruik van een vertrouwenscontactpersoon van de sportbond, van het CVSN, of via andere routes. Ruim een derde van de verenigingen (37%) maakt geen gebruik van een vertrouwenscontactpersoon. Het gebrek aan toegang tot een vertrouwenscontactpersoon kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van de behandeling van een melding. Ook uit documentatie van NOC*NSF blijkt dat binnen de ruim 25.000 verenigingen slechts 4.000 vertrouwenscontactpersonen beschikbaar zijn.³⁶

De combinatie van mogelijk informele afhandeling van meldingen en een mogelijk gebrek aan toegang tot een vertrouwenscontactpersoon, laat zien dat de ontplooiende initiatieven op institutioneel niveau niet altijd doorwerking lijken te vinden op organisatorisch, professioneel en beroepsmatig niveau. En in de praktijk dus ook niet altijd daadwerkelijk leiden tot het zorgvuldig afhandelen van meldingen.

3.2.3 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 3

TEKST AANBEVELING

Zorg dat alle betrokkenen bij de sport eenvoudig kennis kunnen nemen van de geldende gedragsregels.

Opvolging aanbeveling

Op institutioneel niveau zijn verschillende documenten samengesteld waarin gedragsregels beschreven staan. Het CVSN heeft de gedragscode opgesteld (zie ook §3.2.1).³⁷ Daarnaast bevat de Blauwdruk SI specifiek een lijst met gedragsregels voor trainers, coaches en begeleiders in de sport. Tot slot, met het tuchtreglement van het ISR,³⁸ worden sportbonden vanuit landelijk bestuurlijk niveau ondersteund om hun eigen tuchtreglement vorm te geven. Bonden kunnen er namelijk voor kiezen om hun eigen tuchtreglement vorm te geven, of om zich aan te sluiten bij het tuchtreglement van het ISR.

35 Van Wijk et al., 2017.

36 NOC*NSF, 2021.

37 Website CVSN, www.centrumveiligesport.nl/de-gedragscodes-sport-ook-voor-jou (geraadpleegd 29 juni 2021).

38 ISR, 2019; ISR, 2020.

Om ervoor te zorgen dat de gedragsregels onder de aandacht worden gebracht en dat alle verenigingen, leden en ouders kennis kunnen nemen van de gedragsregels, zijn deze gepubliceerd op de website van het CVSN.³⁹ Daarnaast heeft het CVSN een brochure opgesteld met informatie voor trainers in de sport.⁴⁰ Hierin wordt uitgelegd wat de gedragsregels zijn voor begeleiders, hoe misbruik en intimidatie gesignaleerd kunnen worden, welke stappen zij daarna kunnen ondernemen en wat een trainer of begeleider kan doen als hij of zij zelf slachtoffer wordt van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Hiermee verspreiden NOC*NSF en het CVSN actief de documenten. Of deze documenten op verenigingsniveau actief worden aangeboden, is vanuit landelijk niveau echter niet controleerbaar.⁴¹

Het aanvullende onderzoek op basis van de vragenlijst biedt enig inzicht in de mate waarin de gedragsregels ook op bonds- en verenigingsniveau worden opgesteld en gebruikt en onder de aandacht worden gebracht. Allereerst is gevraagd in hoeverre sportbonden daadwerkelijk gebruikmaken van de Blauwdruk SI, het tuchtreglement van het ISR en de gedragsregels. De overgrote meerderheid (N=36, 88%) van de 41 sportbonden is aangesloten bij het ISR en maakt daardoor gebruik van het tuchtreglement van het ISR. Twee bonden hebben aangegeven een eigen tuchtreglement seksuele intimidatie te hebben gecreëerd op basis van de Blauwdruk SI. Verder maakt een bond gebruik van het ISR-tuchtreglement zonder aangesloten te zijn bij het ISR en is een bond bezig met een overstap naar het ISR na een eigen tuchtreglement te hebben gehad. Tot slot geeft een bond aan dat deze vraag niet van toepassing is. Dat betekent dat nagenoeg alle sportbonden een tuchtreglement hebben.

Aan verenigingen is gevraagd op basis waarvan zij hun gedragsregels hebben opgesteld. Samengevat blijkt dat de meeste verenigingen gedragsregels hebben opgesteld, maar dat dit niet op eenduidige wijze gebeurt. Van de 192 verenigingen die deze vraag hebben ingevuld, volgt 42% de gedragsregels zoals geformuleerd door het CVSN. 31% van de verenigingen heeft geen inspanning verricht om de gedragsregels gelijk te stellen met NOC*NSF of het CVSN. Ook heeft 31% de gedragsregels zelf opgesteld, in samenspraak met de leden. Daarnaast betreft 8% van de verenigingen ook de ouders van leden bij het opstellen van de gedragsregels. Van de verenigingen geeft 3% aan niet te weten op basis waarvan de gedragsregels zijn opgesteld. Verder heeft 2% de gedragsregels van hun sportbond of een vergelijkbare sportvereniging als basis gebruikt. Ook geeft 2% van de verenigingen aan geen gedragsregels te hebben. Hiermee lijkt de verspreiding van de gedragsregels onder verenigingen redelijk effectief.

In hoeverre en op welke wijze sportverenigingen de gedragsregels – specifiek op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag – onder de aandacht brengen, is ook uitgevraagd in de vragenlijst (zie Tabel 1). Dit geeft enig inzicht in de mate waarin sporters zelf kennis kunnen nemen van de geldende gedragsregels.

39 Website CVSN, www.centrumveiligesport.nl/preventie/gedragscodes/gedragscode-voor-trainerscoaches-en-begeleiders (geraadpleegd 29 juni 2021).

40 CVSN, 2021.

41 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

Tabel 1. De wijze waarop verenigingen gedragsregels verspreiden (N=200)

Wijze van uitdragen gedragsregels (meerdere antwoorden mogelijk)	N	Percentage
Geen informatie verspreid	108	54%
Informatie gepubliceerd op de website	55	27,5%
Informatie gedeeld via een nieuwsbrief	36	18%
Bijeenkomsten georganiseerd voor leden	10	5%
Ouders en leden periodiek gemaïld	8	4%
Informatie opgehangen in publieke ruimten	7	3,5%
Overige initiatieven ontplooid (bv. besproken op een algemene ledenvergadering of via een vertrouwenscontactpersoon)	24	12%

Bron: Vragenlijst (Bijlage 4).

Deze resultaten laten voorzichtig zien dat gedragsregels over het algemeen zijn opgesteld, maar dat meer gedaan kan worden om ze vindbaar te maken en onder de aandacht te brengen bij de sporters zelf.

3.2.4 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 4

TEKST AANBEVELING

Stel verplicht dat leden die kennis krijgen van een geval van seksuele intimidatie of misbruik, dit meteen melden bij het bestuur van de vereniging.

Opvolging aanbeveling

In de Blauwdruk SI is, naar aanleiding van deze aanbeveling, een meldplicht seksuele intimidatie en misbruik vastgesteld voor bestuursleden en begeleiders van alle aangesloten verenigingen en sportbonden onder de koepel van NOC*NSF.⁴² Dat betekent dat bestuurders en begeleiders verplicht zijn om bij vermoedens van seksuele intimidatie en misbruik direct een melding te maken bij hun eigen sportbond of het CVSN. In de praktijk blijkt echter dat bestuurders zich lang niet altijd bewust zijn van het feit dat de meldplicht valt onder hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Verenigingen handelen dit soort meldingen soms liever informeel af, waardoor niet alle meldingen worden doorgegeven (zie ook §3.2.2).⁴³

Verenigingsleden kunnen alles melden wat zij als belangrijk ervaren. Iedereen die iets waarneemt of ergens wetenschap van heeft, zoals sporters, ouders, omstanders of coaches, kan hierbij optreden als melder. Een melder hoeft dus niet per se ook het slachtoffer of de beschuldigde te zijn.⁴⁴ De meldcode stelt dat leden met een redelijk vermoeden van seksuele intimidatie of misbruik een verantwoordelijkheid hebben om hiervan melding te doen bij het bestuur van de sportvereniging, tenzij 'dit in redelijkheid in de gegeven omstandigheden niet van het

42 CVSN, 2020 (Jaarverslag).

43 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021; Van Wijk et al., 2017.

44 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

desbetreffende lid verwacht mag worden'.⁴⁵ Hiermee is de meldplicht voor begeleiders en bestuurders strikt voorgeschreven. Leden worden slechts gewezen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

3.2.5 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 5

TEKST AANBEVELING

Het bestuur van een sportvereniging moet gevallen afhandelen die niet onder het tucht- en strafrecht vallen, eventueel in overleg met het bondsbestuur.

Opvolging aanbeveling

De wijze waarop verschillende meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag moeten worden afgehandeld, is beschreven in de meldcode (zie ook §3.2.2).⁴⁶ In veel gevallen komt een melding eerst binnen bij het verenigingsbestuur. Om te onderzoeken welke regels van toepassing zijn op een melding, moet de verenigingsbestuurder de melding toetsen aan bijvoorbeeld de bestaande gedragsregels, verenigingsregels en wettelijke regels. De meldcode schrijft voor dat bij meldingen van fysieke seksuele intimidatie altijd eerst de sportbond of het CVSN benaderd moet worden voor overleg. Als inderdaad sprake is van seksuele intimidatie of misbruik, is de sportbond verantwoordelijk en wordt dit via het tuchtrecht afgehandeld.⁴⁷ Meldingen waarbij een vermoeden is van strafbare feiten, zoals aanranding en verkrachting, moeten bovendien direct worden doorverwezen naar de politie. Overige meldingen van verbale en non-verbale seksuele intimidatie kunnen over het algemeen door het bestuurslid zelf afgehandeld worden.⁴⁸

Met deze tekst verplicht de meldcode verenigingen niet om deze overige meldingen zelf af te handelen. Bestuurders worden er wel op gewezen dat elke melding opvolging verdient, ook al vragen niet alle meldingen om een groot onderzoek. Verder wordt uit de meldcode duidelijk dat het bestuurslid van een vereniging verantwoordelijk is voor het in goede banen leiden van een melding van elk incident. Zo hebben bestuursleden van verenigingen geen hulpverlenende rol, maar ze worden in de meldcode wel gewezen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om hulp te organiseren rondom een sporter of melder. Voorgeschreven is bovendien dat bestuurders voor hulp en advies terecht kunnen bij onder meer de sportbond en het CVSN, maar ook bij externe hulporganisaties en bij de politie. Hiermee worden verenigingsbesturen niet strikt verplicht gesteld om alle overige meldingen zelf af te handelen, maar ze worden wel gewezen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De wijze van afhandeling van verschillende typen meldingen is in de meldcode duidelijk vastgesteld. Daarmee heeft de afhandeling in ieder geval op institutioneel niveau aandacht. Of doorwerking ook op de andere niveaus plaatsvindt is niet volledig duidelijk. Het is niet bekend

45 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

46 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

47 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

48 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

of bestuurders van bonden of verenigingen voldoende kennis hebben van deze meldcode en of zij deze altijd strikt opvolgen.

3.2.6 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 6

TEKST AANBEVELING

Als een bestuur van een sportvereniging kennisneemt van gepleegde tucht- of strafrechtelijke vergrijpen, is het verplicht dit te melden bij het bondsbestuur en – na overleg daarmee – handelend op te treden tegen de verdachte met een ordemaatregel of sanctie.

Opvolging aanbeveling

In de Blauwdruk SI is een meldplicht voor bestuurders (en begeleiders) van sportverenigingen beschreven (zie ook §3.2.1).⁴⁹ Volgens de Blauwdruk is dus ieder bestuurslid van een sportvereniging die kennis krijgt van een overtreding van de Blauwdruk SI verplicht dit te melden bij de aanklager van de sportbond.

Hierna kan zowel de vereniging (voor de eigen vereniging) als de bond (voor alle aangesloten verenigingen) een ordemaatregel treffen.⁵⁰ Over het algemeen wordt dit door de bond gedaan. Een bondsbestuur kan een bestuurlijke ordemaatregel, zoals een tijdelijke beperking van de bewegingsvrijheid, instellen om verschillende redenen, bijvoorbeeld om herhaling te voorkomen, om de rust te herstellen of om de veiligheid te waarborgen. Een door een bondsbestuur genomen ordemaatregel is altijd tijdelijk; zodra sanctionering in de vorm van een tuchtrechtelijke veroordeling plaatsvindt, wordt deze opgeheven.⁵¹

De verantwoordelijkheid voor het eventueel opleggen van een sanctie ligt bij de tuchtcommissie. De tuchtcommissie kan op basis van de zaak en specifieke omstandigheden een passende sanctie(periode) opleggen. Voorbeelden van sancties zijn een berisping, een schorsing (voor een bepaalde tijd), een verbod tot het uitoefenen van een of meer functies in de sportorganisatie of een royement (ontzetting) als lid van de sportorganisatie.⁵² Deze sanctie is geldend voor de betreffende bond, en dus ook voor de bijbehorende vereniging. De bond en de vereniging zijn ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van de sanctie.⁵³ Aangezien de overgrote meerderheid van de sportbonden de Blauwdruk SI hanteert (zie §3.2.3), is hiermee de aanbevolen meldplicht op papier voor de meeste verenigingen geregeld. De verplichting om daarna te handelen met een ordemaatregel of sanctie is minder goed vastgelegd.

49 NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

50 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

51 ISR, 2019; ISR, 2020; NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

52 NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

53 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

3.2.7 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 7

TEKST AANBEVELING

Als het bestuur van een sportbond kennisneemt van gepleegde tuchtrechtelijke vergrijpen, stelt het een onderzoekscommissie in. Als die vaststelt dat het aannemelijk is dat het vergrijp inderdaad heeft plaatsgevonden, maakt het bestuur de zaak aanhangig bij de tuchtrechter.

Opvolging aanbeveling

Een bondsbestuur dat kennisneemt van gepleegde tuchtrechtelijke vergrijpen, is zelf verantwoordelijk voor het voeren van de tuchtrechtspraak. Vrijwel alle bonden zijn verbonden aan het ISR, waardoor de aanklager en onderzoekscommissie ook via het ISR belegd worden.⁵⁴ De aanklager kan op grond van een (anonieme) melding, ook zonder dat aangifte is gedaan, kiezen om zelf onderzoek te verrichten of om een onderzoekscommissie (onder zijn of haar verantwoordelijkheid) het onderzoek te laten verrichten. Een onderzoekscommissie bestaat uit een of meerdere onderzoekers (maximaal drie) van het ISR.⁵⁵ Alle sportbonden kunnen hiervan gebruikmaken.⁵⁶ In de praktijk blijkt dat aanklagers vrijwel altijd een onderzoekscommissie instellen bij een onderzoekswaardig vergrijp.⁵⁷

Waar het specifiek gaat om situaties van seksuele intimidatie, stelt de Blauwdruk SI dat het de voorkeur heeft om triage in te stellen bij binnengekomen meldingen. Op deze manier worden meldingen in categorieën ingedeeld, waarbij elke categorie een andere wijze van afhandeling kent. Dat betekent dat niet alle meldingen van seksuele intimidatie hoeven te worden afgehandeld door de tuchtcommissie. Sportbonden zijn uiteindelijk vrij in hoe zij deze triage regelen, en mogen er ook altijd voor kiezen om een zaak toch voor te leggen aan de tuchtcommissie.⁵⁸ Dit laat zien dat de gang naar de tuchtrechter vrijblijvender georganiseerd is dan aanbevolen.

3.2.8 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 8

TEKST AANBEVELING

Als het bestuur van een sportbond kennisneemt van gepleegde strafrechtelijke vergrijpen, meldt het die bij de politie en volgt het bovendien de procedure die hierboven voor tuchtrechtelijke vergrijpen is beschreven.

54 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

55 ISR, 2019; ISR, 2020; NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

56 De Vries et al., 2017.

57 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

58 NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

Opvolging aanbeveling

De meldcode schrijft voor dat verenigingsbestuurders de politie inschakelen bij een vermoeden van een strafbaar feit. In een noodsituatie moet de bestuurder direct advies van de politie inwinnen. Dat is bijvoorbeeld wanneer er sprake is van acuut gevaar of ernstig geweld of misbruik waartegen leden onmiddellijk beschermd moeten worden. In dat geval kan het zijn dat de bestuurder vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid aangifteplichtig is.⁵⁹

Voor wat betreft bondsbestuurders, is in de Blauwdruk SI en het tuchtreglement van het ISR slechts omschreven dat een aanklager bevoegd is om een zaak over te dragen aan het Openbaar Ministerie (OM). In welke situaties en bij welk type meldingen de politie moet worden ingeschakeld, wordt niet nader omschreven. Bestuurders worden met de formele reglementen dus niet verplicht om in bepaalde gevallen de politie in te schakelen. Uiteraard wordt van sportbonden wel verwacht dat ze aan de Nederlandse wetgeving voldoen.⁶⁰

Los van deze verplichtingen, vastgelegd in formele beleidsregels op institutioneel niveau, wijzen in de praktijk NOC*NSF en het CVSN bondsbestuurders op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. NOC*NSF en het CVSN geven aan dat bestuurders daarnaast worden gestimuleerd om bij incidenten na te denken over de juiste handelingswijze, rekening houdend met het belang van het slachtoffer, het effect van een eventuele aangifte, en mogelijk gevaar voor andere leden.⁶¹ Daarnaast worden bonden gestimuleerd om een goed netwerk te onderhouden waar het gaat om noodsituaties, waaronder ernstige gevallen van seksuele intimidatie. Zo raden het CVSN en de meldcode aan om periodiek overleg te plegen met de wijkagent, om elkaar in noodsituaties snel te kunnen vinden. Ook hebben de vertrouwenscontactpersonen en het CVSN directe contacten met de zedenpolitie, die warme overdracht voor melders en (anoniem) sparren bij incidenten mogelijk maken.⁶² Tot slot kan het CVSN in individuele casuïstiek ondersteunen in het overbrengen van meldingen naar de politie.⁶³

3.2.9 Aanbevelingen over een meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik: Aanbeveling 9

TEKST AANBEVELING

Het is een verantwoordelijkheid van besturen van sportbonden en -verenigingen om te zorgen dat slachtoffers op emotioneel, praktisch en juridisch gebied worden bijgestaan. Zorg voor een goede samenwerking met Slachtofferhulp Nederland.

Opvolging aanbeveling

In het tuchtreglement van het ISR is expliciet beschreven dat op bondsniveau 'het achterwege laten van hulp aan een slachtoffer of slachtoffers van een incident dat valt onder seksuele intimidatie' als een overtreding wordt beschouwd.⁶⁴ Op verenigingsniveau geldt de meldcode.

59 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

60 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

61 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

62 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021; NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

63 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

64 ISR, 2019, p. 8.

Daarin is bepaald dat bestuursleden, vertrouwenscontactpersonen en andere professioneel betrokkenen in de sport weliswaar geen hulpverlenende rol hebben, maar wel hulp dienen te organiseren rondom een sporter waar dat nodig is (zie ook §3.2.5).⁶⁵ Hiermee is de verantwoordelijkheid om te zorgen voor bijstand aan slachtoffers, zoals aanbevolen, belegd bij besturen van sportbonden en -verenigingen.

Een samenwerking met SHN (en andere hulpverlenende of ondersteunende instanties) wordt niet vanuit institutioneel niveau voorgeschreven, maar wel gestimuleerd. In 2019 heeft NOC*NSF contact gelegd met externe partijen op het gebied van seksueel geweld en slachtofferhulp. Het doel is om hulp aan slachtoffers te versterken en de hulp buiten de sport zelf te kunnen plaatsen.⁶⁶ Onder andere SHN, FIER, Veilig Thuis en het Centrum Seksueel Geweld zijn hiervoor benaderd. Er is met deze partijen op landelijk niveau jaarlijks overleg, om op lokaal niveau te stimuleren dat sportbonden, -verenigingen of individuele sporters die daar behoefte aan hebben hulpverleners van deze organisaties vertrouwelijk kunnen benaderen.⁶⁷ Het doel is om elkaar laagdrempelig te kunnen vinden, om op te trekken in preventie en om kennis te delen. Slachtoffers en andere melders bij het CVSN worden actief gewezen op dit netwerk, en ook wordt de informatie gedeeld via de website van het CVSN.⁶⁸ Tot slot draait er vanaf 2021 een pilot met SHN en Perspectief Herstelbemiddeling. SHN dient daarin als loket en opvang voor slachtoffers, regelt doorverwijzing naar hulpverlening, en biedt ondersteuning in het tuchtrechtproces. Perspectief Herstelbemiddeling verzorgt herstelgesprekken wanneer onrust blijft bestaan, of eventueel als aanvulling op de tuchtrechtelijke sanctieering.⁶⁹ Met deze initiatieven wordt ondersteuning aan slachtoffers gepromoot op bonds- en verenigingsniveau.

Om na te gaan in welke mate deze aanbeveling ook doorwerkt in de praktijk van de sportbonden en -verenigingen, is in de vragenlijst gevraagd op welke wijze slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag worden bijgestaan. Van de 41 sportbonden die deze vraag hebben ingevuld, biedt 44% emotionele steun, 22% juridische steun, en 54% praktische steun. Daarnaast is bij 15% van de respondenten onbekend hoe zij slachtoffers bijstaan. Ook geeft 15%, oftewel zes sportbonden, expliciet aan geen specifieke steun te geven aan slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de betreffende bond geen ervaring heeft met het thema, het weinig tot niet voorkomt binnen de verenigingen aangesloten bij de bond, of dat de ondersteuning opgepakt wordt door de vereniging. Een bond geeft aan dat het niet de verantwoordelijkheid van de bond is om slachtoffers op emotioneel, juridisch of praktisch gebied bij te staan.

Dezelfde vraag is ook door 183 vertegenwoordigers van verenigingen ingevuld. Hieruit blijkt dat 20% emotionele steun biedt, 4% juridische steun, en 19% praktische steun. Daarnaast is het bij 45% van de respondenten onbekend hoe zij slachtoffers bijstaan. Ook geeft 10%, oftewel 19 sportverenigingen, expliciet aan geen specifieke steun te geven aan slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag. In het vrije tekstvak is te lezen dat een groot deel van die verenigingen nooit slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag heeft meegemaakt, en dat zij hier dus

65 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

66 Website NOC*NSF, www.pers.nocnsf.nl/nocnsf-is-voor-een-meldplicht-bij-seksueel-misbruik-in-de-sport/ (geraadpleegd 29 juni 2021).

67 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

68 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

69 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

geen ervaring mee hebben. Het kan zijn dat seksueel grensoverschrijdend gedrag in deze gevallen inderdaad niet voorkomt en dat steun dus niet nodig is; ook kan het zijn dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet altijd wordt herkend. NOC*NSF signaleert dat er voor slachtoffers niet altijd voldoende steun en bescherming beschikbaar is.⁷⁰

Voor het tweede deel van de aanbeveling is ook bekeken in hoeverre sportbonden en -verenigingen in de praktijk samenwerken met SHN. Van de 41 sportbonden die deze vraag hebben ingevuld, werken er 5 samen met SHN, 31 doen dat niet, en bij nog eens 5 is het onbekend. De belangrijkste redenen dat er weinig met SHN wordt samengewerkt, zijn dat de bond niet wist dat samenwerking met SHN mogelijk is (42%), dat seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen de bond niet voorkomt (26%), en dat liever wordt samengewerkt met anderen zoals het CVSN, vertrouwenscontactpersonen en het ISR (13%). Van de 183 verenigingen die deze vraag hebben ingevuld, werken er 4 samen met SHN, 127 doen dat niet, en bij 52 is dit onbekend. De belangrijkste redenen dat er weinig met SHN wordt samengewerkt, zijn dat de vereniging niet wist dat samenwerking met SHN mogelijk is (31%), dat seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen de vereniging niet voorkomt (47%), en dat de vereniging niet bezig is met het hulpaanbod aan slachtoffers (21%).

3.2.10 Aanbevelingen over de regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Verricht een permanente inspanning om gedragscodes, gedragsregels en het tuchtrecht in de sport met betrekking tot seksuele intimidatie en misbruik te uniformeren.

Opvolging aanbeveling

NOC*NSF heeft verschillende initiatieven ondernomen om gedragscodes, gedragsregels en het tuchtrecht te uniformeren. Allereerst is op bondsniveau het tuchtrecht geüniformeerd. Daarvoor heeft NOC*NSF samen met de sportbonden de Blauwdruk SI opgesteld, die deel uitmaakt van de minimale kwaliteitseisen die vanuit de koepel NOC*NSF worden gesteld.⁷¹ Bonden kunnen kiezen om ofwel hun eigen tuchtreglement vorm te geven, ofwel zich aan te sluiten bij het tuchtreglement van het ISR (zie ook §3.2.1 en 3.2.3).⁷² Bonden dienen bovendien jaarlijks een audit in te vullen, aan de hand waarvan wordt bepaald of aan de minimale kwaliteitseisen wordt voldaan.⁷³ Hiermee is, volgens vertegenwoordigers van NOC*NSF, de uniformiteit in tuchtreglementen aanzienlijk verbeterd.⁷⁴ Om ook op verenigingsniveau te stimuleren dat gedragsregels geüniformeerd worden, is de meldcode opgesteld, die bestuurders in de sport helpt een melding zorgvuldig en uniform af te handelen (zie §3.2.2).⁷⁵

70 NOC*NSF, 2021.

71 NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

72 ISR, 2019; ISR, 2020.

73 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

74 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

75 NOC*NSF, 2018d (Meldcode).

3.2.11 Aanbevelingen over de regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Uniformeer de mogelijkheid om aangifte te doen en regel dat aanklagers zelfstandig een zaak kunnen opnemen.

Opvolging aanbeveling

Slachtoffers kunnen op verschillende plekken melding doen van seksuele intimidatie en misbruik, zoals bij de politie, het verenigingsbestuur, de bond, een vertrouwenscontactpersoon of bij slachtofferhulporganisaties. NOC*NSF en het CVSN hebben verschillende initiatieven ontplooid om het aangifteproces (voor het tuchtrecht en mogelijk het strafrecht) te uniformeren als een melding binnenkomt in de sportwereld. Deze uniformering bestaat er voornamelijk uit dat veel bonden aangesloten zijn bij het ISR, zodat er centraal onderzoek kan worden gedaan en kennis rondom de afhandeling van zaken wordt opgebouwd.⁷⁶ De mogelijkheid voor een aanklager om zelf een zaak te openen is hierbij ook geïntroduceerd.⁷⁷ Een aanklager kan met andere woorden zelf een zaak starten, zonder dat een aangifte of een melding is gedaan (zie ook §3.2.7).

3.2.12 Aanbevelingen over de regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 3

TEKST AANBEVELING

Bevorder dat tuchtrechtelijke uitspraken altijd (geanonimiseerd) openbaar worden gemaakt.

Opvolging aanbeveling

Het tuchtreglement van het ISR schrijft voor dat tuchtrechtelijke uitspraken geanonimiseerd gepubliceerd worden, tenzij de tuchtcommissie of de commissie van beroep in de uitspraak beslist dat met een andere wijze van melding kan worden volstaan. Hiertoe wordt elke uitspraak opgenomen in de databank van het ISR.⁷⁸ Ook de Blauwdruk SI verwijst naar deze databank waarin alle jurisprudentie van tuchtrechtzaken (anoniem) wordt opgenomen.⁷⁹ Hiermee wordt het openbaar maken van tuchtrechtelijke uitspraken op institutioneel niveau in de beleidsregels bevorderd.

3.2.13 Aanbevelingen over de regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 4

TEKST AANBEVELING

Regel dat proceskosten die samenhangen met het aanbrengen van een als aangiftewaardig beoordeelde zaak, niet door de aanbrengrer maar door de sportbond worden vergoed, bijvoorbeeld uit een fonds of uit een voorziening.

⁷⁶ Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 34843, 161.

⁷⁸ ISR, 2019.

⁷⁹ NOC*NSF, 2018c (Blauwdruk).

Opvolging aanbeveling

Het tuchtreglement van het ISR schrijft voor dat de kosten van de behandeling van een aangifte van seksuele intimidatie bij de sportbond liggen, tenzij de aanklager, tuchtcommissie of commissie van beroep reden ziet om de kosten (geheel of gedeeltelijk) bij de beklaagde te leggen.⁸⁰ Dit laatste is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een valse aangifte is gedaan. Hiermee wordt op institutioneel niveau in de beleidsregels bevorderd dat de sportbond de proceskosten van aangiftewaardige zaken vergoedt.

3.2.14 Aanbevelingen over de regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 5**TEKST AANBEVELING**

Bied slachtoffers die pas na geruime tijd een melding willen doen, daartoe de gelegenheid en schrap de verjaringstermijnen die daarvoor in tuchtreglementen een belemmering zijn.

Opvolging aanbeveling

Naar aanleiding van deze aanbeveling is in de algemene vergadering van NOC*NSF van mei 2018 besloten om de verjaringstermijn rondom zaken van seksuele intimidatie en seksueel misbruik te schrappen.⁸¹ De redenen hiervoor zijn om de keten van melding tot tuchtzaak te verbeteren, en omdat slachtoffers vaak pas na jaren met hun verhaal naar buiten (durven te) komen.⁸² Vanaf dat moment is de verjaringstermijn dus verwijderd uit beleidsdocumenten, zoals de Blauwdruk SI.

3.2.15 Aanbevelingen over regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 6**TEKST AANBEVELING**

Hanteer voor registratie van tuchtrechtelijke veroordelingen een langere termijn dan de lengte van de periode waarin een tuchtrechtelijke sanctie van kracht is.

Opvolging aanbeveling

Deze aanbeveling is vooralsnog niet formeel opgenomen in het tuchtreglement van het ISR of de Blauwdruk SI. Om een bondsoverstijgend overzicht te behouden beheert NOC*NSF het 'Register Veroordeelden Seksuele Intimidatie in de Sport' (hierna: register). NOC*NSF is voor het vullen van dit register afhankelijk van de sportbonden, die hun sanctioneringen met het landelijk niveau dienen te delen. Het register geeft een weergave van alle onvoorwaardelijke straffen en registreert personen van 16 jaar en ouder. Het register dient niet als een archief. Vanuit de Autoriteit Persoonsgegevens is voorgeschreven dat de registratie slechts geldt voor de duur van de sanctionering. Als iemand in het verleden tuchtrechtelijk is veroordeeld en de straf heeft uitgezeten, wordt diegene uit het register geschreven. Dat betekent dat het vaak onmogelijk is om personen voor langere tijd te monitoren, en dat er daarmee hiaten zitten in het gebruik van dit register als referentiecheck. Uit het interview met NOC*NSF komt naar voren dat een herin-

80 ISR, 2019.

81 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNI, d.d. 16 april 2021.

82 NOC*NSF, 2018a (Notulen AV).

richting van de registerstructuur nodig is, om deze mogelijkheid te introduceren. De wens om dit proces te verbeteren bestaat wel degelijk, alleen blijkt het huidige register omslachtig en gebruiksonvriendelijk, waardoor het onvoldoende gebruikt wordt.⁸³

3.2.16 Aanbevelingen over regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 7

TEKST AANBEVELING

Regel dat het opzeggen van het lidmaatschap van een sportbond niet kan leiden tot tuchtrechtelijke straffeloosheid.

Opvolging aanbeveling

Het CVSN onderschrijft het belang van tuchtrechtelijke vervolging van (potentiële) daders, ook al zegt iemand zijn of haar lidmaatschap op.⁸⁴ In de praktijk blijkt dat momenteel echter moeilijk realiseerbaar. Wanneer een tuchtrechtelijk feit is gepleegd tijdens de duur van het lidmaatschap van de pleger, wordt deze onder het tuchtrecht afgehandeld. Wanneer iemand gedurende deze periode wisselt van sportbond, kan diegene volgens de juridische regels die nu gelden niet gesanctioneerd worden binnen de nieuwe sportbond. Ledenbinding geldt namelijk per sportbond en niet vanuit de sportkoepel, waardoor sanctionering ook niet geldt voor alle sportbonden. Als iemand het lidmaatschap volledig opzegt, is het nog lastiger, want als iemand geen lid meer is kan diegene ook niet tuchtrechtelijk gestraft worden.⁸⁵ Tot slot vallen niet alle vrijwilligers die actief zijn in de sport onder het tuchtrecht, omdat zij bijvoorbeeld geen lid zijn van de bond.⁸⁶ Deze aanbeveling kan dus alleen volledig worden opgevolgd als het tuchtrecht hierop wordt aangepast; dit is echter tot op heden niet gebeurd.

Het CVSN probeert verder invulling te geven aan deze aanbeveling door vrijwilligers zonder ledenbinding te stimuleren om de Verklaring Onderwerping Tucht te ondertekenen. Ook richt het CVSN zich op een verbetering van de registratie. Als een straf wordt opgelegd, kan deze leiden tot een registratie in het register (zie ook §3.2.15). Een registratie zorgt ervoor dat de pleger geen georganiseerde sport meer kan beoefenen, voor zolang de sanctie loopt. Daarnaast worden meldingen opgeslagen in het Case Management Systeem Sport (CMSS), een landelijk registratiesysteem voor incidenten in de sport. Met behulp van deze registratiesystemen wordt er bijvoorbeeld voor gezorgd dat een overtreding van een voorwaardelijke sanctionering er toe leidt dat de opgelegde schorsing weer ingaat wanneer een persoon ergens lid wil worden. Daarnaast proberen sportbonden zoveel mogelijk samen te werken wanneer casuïstiek voorkomt.⁸⁷

3.2.17 Aanbevelingen over regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 8

TEKST AANBEVELING

Open de mogelijkheid om tegen een pleger die inmiddels van sportbond is gewisseld, via de nieuwe bond aangifte te doen in het kader van de tuchtrechtspraak.

83 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

84 CVSN, 2021 (Jaarverslag); Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

85 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

86 CVSN, 2021 (Jaarverslag).

87 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

Opvolging aanbeveling

Een dader is via het tuchtrecht van de oude bond vervolgbaar wanneer een vergrijp heeft plaatsgevonden in de periode dat de persoon lid was van de oude bond. Het doen van aangifte via een nieuwe bond in het kader van de tuchtrechtspraak is juridisch gezien niet mogelijk.⁸⁸ Ook voor deze aanbeveling geldt dus dat hij alleen volledig kan worden opgevolgd als het tuchtrecht hierop wordt aangepast.

3.2.18 Aanbevelingen over regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 9**TEKST AANBEVELING**

Zorg voor ruimere financiële ondersteuning van het Instituut Sportrechtspraak.

Opvolging aanbeveling

Als reactie op deze aanbeveling, en met het oog op het stijgend aantal meldingen van grensoverschrijdend gedrag in de sport, heeft in 2019 toenmalig minister Van Ark van het ministerie van VWS de financiële ondersteuning aan het ISR verruimd. Om het toenemende aantal zaken op nauwkeurige wijze te kunnen afhandelen, om een goede opvolging te kunnen blijven geven aan grensoverschrijdend gedrag en om een professionaliseringsslag door te voeren, is afgesproken om zowel vanuit de sportsector als vanuit verschillende ministeries vanaf 2022 extra financiële ondersteuning beschikbaar te stellen.⁸⁹ NOC*NSF geeft in het interview echter aan dat de financiering niet volstaat voor de verantwoordelijkheden die zij dragen, waardoor resultaten en initiatieven volgens hen onvoldoende geborgd worden.⁹⁰

3.2.19 Aanbevelingen over regelgeving en het tuchtrecht: Aanbeveling 10**TEKST AANBEVELING**

Overleg periodiek over de wijze waarop tuchtrechtreglementen zijn ingericht en over de wijze van behandeling van bij de verschillende bonden gedane meldingen. Bespreek in dit overleg het jaarlijkse rapport van de Auditcommissie Seksuele Intimidatie.

Opvolging aanbeveling

De Auditcommissie Seksuele Intimidatie (hierna: Auditcommissie) is in 2013, nog voor het uitkomen van het rapport van Commissie de Vries, ingesteld door het bestuur van NOC*NSF. Deze onafhankelijke commissie controleert of sportbonden voldoen aan de gedragsregels seksuele intimidatie, onderzoekt hoe sportbonden invulling geven aan de tuchtrechtspraak op het gebied van seksuele intimidatie en adviseert rechtstreeks aan de algemene vergadering van NOC*NSF.⁹¹ In verschillende verslagen van de algemene vergadering van NOC*NSF is te lezen dat de wijze waarop tuchtrechtreglementen zijn ingericht en de wijze van behandeling van de bij

88 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

89 *Aanhangsel handelingen II 2020/21*, 1283.

90 NOC*NSF, 2021.

91 Auditcommissie, 2015; NOC*NSF, 2021 (Jaarverslag).

verschillende bonden gedane meldingen is geagendeerd.⁹² Daarnaast is te zien dat de rapportage van de Auditcommissie meermaals als bijlage aan de stukken is toegevoegd.⁹³

Met het instellen van de Blauwdruk SI, en het verzamelen van alle casuïstiek in het CMSS, heeft de Auditcommissie vastgesteld dat alles nu goed loopt. Daarom is deze commissie sinds 2020 ‘slappend’ geworden. In de regel nemen sportbonden tegenwoordig de Blauwdruk SI over, en stellen zij vervolgens de reglementen intern vast. Vanwege deze Blauwdruk SI verschillen reglementen nauwelijks meer van elkaar, hoewel het soms nog steeds voorkomt dat partijen niet aan de minimale kwaliteitseisen voldoen.⁹⁴ Momenteel wordt bekeken of een herstart van de Auditcommissie noodzakelijk is, en wat de nieuwe taakstelling dan vervolgens zou moeten worden.⁹⁵

3.2.20 Aanbevelingen over de herijking van het Vertrouwenspunt Sport: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Maak bij het Vertrouwenspunt Sport een einde aan de verwarring tussen de functie van vertrouwelijk adviseur en die van meldpunt.

Opvolging aanbeveling

Commissie de Vries rapporteert in haar eindrapportage dat de werkwijze van het VPS enkele vragen oproept. Een daarvan is dat het VPS zich presenteert als vertrouwelijk adviseur én als meldpunt. Hierdoor ontstaat de indruk dat er twee soorten gesprekken worden gevoerd: vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke. De Commissie adviseert daarom dat het begeleiden van melders en het vertrouwelijk ondersteunen van de vereniging niet een en dezelfde functie moeten zijn.⁹⁶

Tijdens de herstructurering van het VPS naar het CVSNI in 2019 (zie ook §3.1), is de nieuwe functie van casemanager als centraal coördinator ingericht. Daarnaast is de pool van vertrouwenspersoon vernieuwd in rol en bezetting. Meer concreet heeft het CVSNI de functie van de vertrouwenspersoon omgevormd, zodat deze pool nu enkel slachtoffers en beschuldigden begeleidt. De casemanagers van het CVSNI handelen binnenkomende meldingen af. Zij bevragen de melder over het incident en op welke manier de melder graag geholpen wil worden. De casemanagers zijn het eerste aanspreekpunt van het CVSNI. Zij zorgen voor actief contact met de melder en houden het verloop van de melding in de gaten. De casemanagers wijzen een vertrouwenspersoon toe voor intensievere persoonlijke begeleiding op het moment dat deze behoefte blijkt uit de gesprekken. Melders kunnen ook geïnformeerd worden over het doorzetten van casuïstiek richting het ISR of het eigen tuchtorgaan van de betreffende sportbond.⁹⁷

92 Bijvoorbeeld: NOC*NSF, 2015 (Notulen AV); NOC*NSF, 2016 (Notulen AV); NOC*NSF, 2018b (Notulen AV); NOC*NSF, 2021 (Notulen AV).

93 NOC*NSF, 2015 (Notulen AV).

94 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNI, d.d. 16 september 2021.

95 NOC*NSF, 2021.

96 De Vries et al., 2017.

97 CVSNI, 2020 (Jaarverslag).

3.2.21 Aanbevelingen over de herijking van het Vertrouwenspunt Sport: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Transformeer het Vertrouwenspunt Sport naar een Centrum voor Veilige Sport, dat zich actief richt op het preventiebeleid en de implementatie daarvan en dat als beleids- en kenniscentrum een adviserende, ondersteunende en activerende rol speelt voor NOC*NSF en de sportbonden.

Opvolging aanbeveling

In april 2019 heeft NOC*NSF het VPS getransformeerd naar het CVSN. Het doel van het CVSN is onder andere het bevorderen van een veilig sportklimaat en het fungeren als centraal punt waar sporters, bestuurders en andere betrokkenen zich bij incidenten kunnen melden of meer informatie kunnen opvragen (zie ook §3.1).⁹⁸ Daarnaast toont de website van het CVSN dat het zich bezighoudt met preventiebeleid. Zo wordt via de website het belang van preventie uitgelegd en worden verenigingen aangesproken op het ontwikkelen van eigen preventiebeleid. Ook biedt het CVSN een presentatie over preventie en verschillende e-learnings voor verenigingsbestuurders aan die verenigingen kunnen gebruiken.⁹⁹

3.2.22 Aanbevelingen over de herijking van het Vertrouwenspunt Sport: Aanbeveling 3

TEKST AANBEVELING

Laat de expertise en activiteiten van dit Centrum zich uitstrekken tot alle onderdelen die thans door het actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat' worden bestreken.

Opvolging aanbeveling

Het actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat' (hierna: actieplan) is in 2011 gelanceerd door het ministerie van VWS, NOC*NSF, sportbonden en gemeenten om ongewenst gedrag in de sport te voorkomen en een veilig sportklimaat te faciliteren.¹⁰⁰ De maatregelen van dit actieplan zijn onderverdeeld in vier hoofdlijnen:¹⁰¹

- Strakke handhaving van spel- en gedragsregels en het tuchtrecht;
- Aanpak van excessen bij de sport;
- Aansluiting van de sport bij (lokaal) integraal veiligheidsbeleid;
- Vrijwilligers in de sport in staat stellen om ongewenst gedrag en excessen aan te pakken en te voorkomen.

⁹⁸ CVSN, 2020 (Jaarverslag).

⁹⁹ Website CVSN, www.centrumveiligensport.nl/doelgroepen/bestuurders-en-begeleiders/seksuele-intimidatie-en-misbruik/presentatie-over-preventie (geraadpleegd 10 september 2021).

¹⁰⁰ Website Alles over sport, www.allesoversport.nl/thema/vitale-sportsector/landelijk-actieplan-naar-een-veiliger-sportklimaat/ (geraadpleegd 10 september 2021).

¹⁰¹ Website Alles over sport, www.allesoversport.nl/thema/vitale-sportsector/landelijk-actieplan-naar-een-veiliger-sportklimaat/ (geraadpleegd 10 september 2021).

Het CVSN werkt aan verschillende activiteiten en de ontwikkeling van eigen expertise, om in ieder geval aandacht te besteden aan de hoofdlijnen van het actieplan. Zo ondersteunt het CVSN bij incidenten, en heeft het een focus op de ontwikkeling van preventief beleid en het stimuleren dat dit ook op verenigingsniveau wordt geïmplementeerd. Hiertoe is het 'High 5! Stappenplan' (zie ook §3.2.33) ontwikkeld en is een expertpool voor de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) (zie ook §3.2.33) samengesteld. Daarnaast is er geïnvesteerd in het ontwikkelen van een positieve sportcultuur binnen het Nationale Sportakkoord (zie ook §3.2.37). Wat betreft interne professionalisering worden CVSN-medewerkers volgens NOC*NSF en het CVSN regelmatig bijgeschoold, en zijn er daarnaast opleidingen en intervisie beschikbaar voor de pool van vertrouwenspersonen (zie ook §3.2.32).¹⁰²

3.2.23 Aanbevelingen over de herijking van het Vertrouwenspunt Sport: Aanbeveling 4

TEKST AANBEVELING

Stel dit Centrum onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur/bestuurder van NOC*NSF en laat deze daarover rapporteren aan de Algemene Ledenvergadering.

Opvolging aanbeveling

Uit de jaarverslagen van het CVSN blijkt dat dit centrum vanaf de oprichting onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur van NOC*NSF valt.¹⁰³ Daarnaast agenderen de algemeen directeur en bestuursvoorzitter periodiek de voortgang en implementatie van de aanbevelingen op de algemene vergadering.¹⁰⁴

3.2.24 Aanbevelingen over het op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Vergroot de betrokkenheid van leden en ouders door hen regelmatig te informeren – bijvoorbeeld op bijeenkomsten of per e-mail – over wat de vereniging probeert te realiseren en wat daarbij van hen verwacht wordt.

Opvolging aanbeveling

Met de aanbevelingen van het thema 'over het op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders' (§3.2.24 tot en met 3.2.27), wordt de verantwoordelijkheid voor het opvolgen ervan expliciet belegd bij sportverenigingen. De mate van opvolging van deze aanbevelingen is daarom lastig te beoordelen door te kijken naar initiatieven die koepelorganisatie NOC*NSF op institutioneel niveau heeft ondernomen. Deze aanbevelingen zien met andere woorden expliciet op organisatorische, beroepsmatige en professionele doorwerking.

¹⁰² Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

¹⁰³ CVSN, 2020 (Jaarverslag); CVSN, 2021 (Jaarverslag).

¹⁰⁴ Website NOC*NSF, <http://nocnsf.nl/wat-doet-nocnsf/organisatie-nocnsf/algemene-vergadering-noc-starnsf-overzicht> (geraadpleegd 29 juni 2021).

Het is niet mogelijk om de mate van opvolging van deze aanbevelingen te beoordelen voor alle Nederlandse sportverenigingen. Het aanvullende vragenlijstonderzoek kan echter wel een eerste inzicht bieden in de initiatieven die Nederlandse sportverenigingen hebben genomen (zie ook §3.1 en de onderzoeksverantwoording).

In de vragenlijst is gevraagd op welke manier verenigingen de afgelopen twee jaar informatie hebben verspreid onder de leden over de maatregelen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag (zie ook §3.2.3). Van de 200 verenigingen die deze vraag beantwoord hebben, publiceren 55 verenigingen (28%) informatie op de website, 36 verenigingen (18%) informeren leden via de nieuwsbrief, 10 verenigingen (5%) organiseren bijeenkomsten, 8 verenigingen (4%) sturen e-mails naar ouders en leden, 7 verenigingen (4%) hangen informatie op in publieke ruimtes, 24 verenigingen (12%) doen dit op een andere manier zoals via de algemene ledenvergadering of door introductie van de vertrouwenscontactpersoon, en 108 verenigingen (54%) hebben geen informatie over seksueel grensoverschrijdend gedrag verspreid. Als reden voor het niet periodiek informeren van ouders en leden wordt genoemd dat de leden allemaal in een oudere leeftijdscategorie vallen, of dat men er nog niet aan is toegekomen vanwege tijdsgebrek of capaciteitsgebrek van vrijwilligers.

3.2.25 Aanbevelingen over het op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Betrek ouders bij het formuleren van gedragsregels.

Opvolging aanbeveling

In de vragenlijst is gevraagd op welke wijze de vereniging de gedragsregels formuleert. Van de 192 verenigingen die deze vraag beantwoord hebben, spreken 59 verenigingen (31%) de gedragsregels af met leden, en 15 verenigingen (8%) met de ouders (zie ook §3.2.3 voor meer context over de wijze waarop gedragsregels samengesteld worden).

3.2.26 Aanbevelingen over het op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders: Aanbeveling 3

TEKST AANBEVELING

Bespaar leden en ouders moeizame en tijdrovende zoekexpedities op internet naar essentiële of nuttige informatie en stuur die informatie proactief zelf met enige regelmaat per gestandaardiseerde e-mail aan hen toe.

Opvolging aanbeveling

In de vragenlijst is specifiek gevraagd of binnen de vereniging gestandaardiseerde e-mails met informatie over grensoverschrijdend gedrag verstuurd worden naar leden en/of ouders. Van de 220 verenigingen die deze vraag beantwoord hebben, doen 21 verenigingen (10%) dit wel, 185 verenigingen (84%) doen dit niet, en van 14 verenigingen (6%) is dit onbekend. De belangrijkste redenen om geen gestandaardiseerde e-mails te versturen zijn dat verenigingen hier niet aan gedacht hebben (N=41, 22%), omdat seksueel grensoverschrijdend gedrag volgens de betreffen-

de vereniging niet voorkomt binnen de vereniging (N=69, 37%), omdat e-mail niet gezien wordt als het juiste medium hiervoor (N=49, 27%) en omdat de vereniging niet bezig is met seksueel grensoverschrijdend gedrag (N=36, 20%). In veel gevallen wordt verwezen naar de vertrouwenscontactpersoon die binnen de vereniging verantwoordelijk is voor dit thema.

3.2.27 Aanbevelingen over het op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders: Aanbeveling 4

TEKST AANBEVELING

Zorg dat in kantines en kleedruimtes altijd informatie hangt over de vertrouwenscontactpersoon. Zet deze informatie ook standaard op de website en in het bonds- of verenigingsblad.

Opvolging aanbeveling

Om te beoordelen in welke mate verenigingen tegemoetkomen aan deze aanbeveling, is het allereerst belangrijk om te bepalen of verenigingen überhaupt een vertrouwenscontactpersoon hebben. Van de 198 verenigingen die deze vraag hebben ingevuld, heeft 63% een vertrouwenscontactpersoon (zie ook §3.2.2). Van de verenigingen die gebruikmaken van een vertrouwenscontactpersoon, hebben slechts 8 verenigingen (6%) informatie hierover in de kantine hangen, en 1 vereniging (1%) in de kleedruimtes. Wel hebben 98 verenigingen (78%) informatie gepubliceerd op de verenigingswebsite, en 26 verenigingen (26%) in het verenigingsblad. 11 verenigingen (9%) geven expliciet aan dat ze geen informatie over de vertrouwenscontactpersoon verspreiden. Sinds 2020 wordt het opvolgen van deze aanbeveling door het CVSN actief gestimuleerd, door het voor verenigingen beschikbaar stellen van templates met standaard tekst waarin verenigingen hun logo en de informatie van de vertrouwenscontactpersoon kunnen aanvullen.¹⁰⁵

3.2.28 Aanbevelingen over onderzoek naar prevalentie van seksuele intimidatie en misbruik en naar de beleving van sporters en andere betrokkenen: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Laat periodiek een onderzoek instellen naar prevalentie van seksuele intimidatie en misbruik in de sport. Draag daarbij zorg voor een vraagstelling die is afgestemd op onderzoek in andere landen en die bij een vervolgonderzoek consequent kan worden herhaald. Besteed in dit onderzoek ook aandacht aan de ernst van de verschillende vormen van seksuele intimidatie en misbruik, met inbegrip van nieuwe vormen zoals sextortion, en aan sportspecifieke aspecten hiervan in de verschillende takken van sport.

Opvolging aanbeveling

Als directe reactie op deze aanbeveling van Commissie de Vries is in 2019 een prevalentieonderzoek gedaan. I&O Research en CentERdata hebben dat onderzoek in opdracht van het ministerie

¹⁰⁵ Schriftelijke informatie van het CVSN, d.d. 22 november 2021; Website Sportbase, www.sportbase.sport.nl/ (geraadpleegd 23 november 2021).

van VWS en NOC*NSF uitgevoerd.¹⁰⁶ Het onderzoek biedt een aanvulling op het eerder uitgevoerde prevalentieonderzoek naar grensoverschrijdend gedrag in de sport in Nederland en België.¹⁰⁷ Het onderzoek is nadrukkelijk opgezet volgens de adviezen zoals de Commissie die heeft geformuleerd, en richt zich op het in beeld brengen van de prevalentie van grensoverschrijdend gedrag in de georganiseerde sport in Nederland (zie ook §3.1). Er is een breed scala aan (interpersoonlijk) grensoverschrijdend gedrag in de sport onderzocht, zoals emotioneel, lichamelijk en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het fenomeen sextortion is niet expliciet uitgevraagd in dit onderzoek, maar wel zijn andere vormen van online seksueel geweld bevraagd, zoals 'gevraagd worden seksuele daden te verrichten voor de camera', 'het verspreiden van naaktfoto's of video's', en 'het ontvangen van seksuele berichten'. In het onderzoek is bovendien aandacht besteed aan de objectieve ernst van het grensoverschrijdende gedrag, maar ook aan de subjectieve ervaren ernst door de sporter zelf. Tot slot zijn enkele sportspecifieke aspecten in het onderzoek meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn het type sport, het hoogst behaalde sport- en wedstrijd niveau, en de deelname aan sport voor kinderen met een beperking.

Het prevalentieonderzoek is begin 2020 gepubliceerd.¹⁰⁸ NOC*NSF heeft constructief gereageerd en stelt dat 'we moeten blijven onderzoeken in welke mate en op welke wijze grensoverschrijdend gedrag in de sport voorkomt'.¹⁰⁹ Het voornemen bestaat om het landelijke prevalentieonderzoek te herhalen in 2024-2025.¹¹⁰

3.2.29 Aanbevelingen over onderzoek naar prevalentie van seksuele intimidatie en misbruik en naar de beleving van sporters en andere betrokkenen: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Houd periodieke enquêtes onder alle betrokkenen bij de vereniging om op de hoogte te blijven van hun beleving van het functioneren van de vereniging. Gebruik daarbij bijvoorbeeld technieken die in het hotel- en reiswezen worden toegepast.

Opvolging aanbeveling

Net als bij de aanbevelingen besproken in §3.2.24 tot en met 3.2.27, ligt de verantwoordelijkheid voor het opvolgen van deze aanbeveling bij sportverenigingen. Het aanvullende vragenlijstonderzoek geeft een eerste inzicht in de mate waarin deze aanbeveling doorwerking heeft gevonden op het niveau van Nederlandse sportverenigingen.

In de vragenlijst is de vraag gesteld hoe verenigingsleden worden gevraagd naar hun ervaringen met het functioneren van de vereniging op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Van de 189 verenigingen die deze vraag beantwoord hebben, geven 152 verenigingen (80%) aan dit niet uit te vragen, 26 verenigingen (14%) doen dit 'langs de lijn', 3 verenigingen

106 Mulder et al., 2020.

107 Vertommen, 2017.

108 Mulder et al., 2020.

109 Website Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen, www.lvv.nl/nieuws/nocnsf-publiceert-prevalentieonderzoek-grensoverschrijdend-gedrag-in-de-nederlandse-sport/20443 (geraadpleegd 10 september 2021).

110 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

(2%) doen dit mondeling of via de telefoon, 8 verenigingen (4%) doen dit schriftelijk en nog eens 8 verenigingen (4%) doen dit via informatiebijeenkomsten. Daarnaast geeft een aantal verenigingen aan dat dit via de vertrouwenscontactpersoon verloopt.

3.2.30 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Bevorder een open cultuur in de vereniging waarin gedrag bespreekbaar is.

Opvolging aanbeveling

Op institutioneel niveau heeft NOC*NSF verschillende (nieuwe) initiatieven opgezet en tools om een open verenigingscultuur te bevorderen beschikbaar gesteld voor bonden en verenigingen. Voorbeelden hiervan zijn de meldcode (zie ook §3.2.2), de initiatieven van het CVSNS voor ondersteuning van verenigingen bij het opstellen van preventiebeleid (zie ook §3.2.21), en het stimuleren van samenwerking met hulpverleningsinstanties (zie ook §3.2.9). Daarmee wordt op landelijk niveau de aanbeveling over het bevorderen van een open verenigingscultuur expliciet onderschreven (zie ook §3.2.1).

Of dit in alle gevallen op verenigingsniveau doorwerkt, is echter moeilijk te bepalen. De prioriteiten van een vrijwilligersbestuur van sportverenigingen liggen in veel gevallen bij het draaien van wedstrijden en het organiseren van sociale evenementen voor leden. Het stimuleren van een veilige sportcultuur staat niet altijd bovenaan de prioriteitenlijst. Dit onderwerp komt vaak pas op de agenda wanneer een incident plaatsvindt.¹¹¹ (Vrijwillige) bestuurders, begeleiders en coaches zijn met andere woorden weliswaar gericht op sociale veiligheid binnen de vereniging, maar seksuele intimidatie en seksueel misbruik zijn lastige onderwerpen om ter sprake te brengen als ze daar geen eerdere ervaring in hebben (zie ook §3.2.2).¹¹²

3.2.31 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Onderzoek of – analoog aan het onderwijs – een keurmerk ‘Veilige Sportvereniging’ kan worden ontwikkeld. Formuleer in elk geval aan welke criteria een vereniging die zo’n predicaat zou wensen, moet voldoen.

Opvolging aanbeveling

Als reactie op deze aanbeveling is in een door NOC*NSF opgerichte taskforce, bestaande uit bestuurders en professionals van sportbonden (zie ook §3.1), gesproken over een mogelijk te ontwikkelen keurmerk. Daarnaast draait er op het moment van schrijven een pilot waarin onderzocht wordt wat een keurmerk voor sportverenigingen zou kunnen betekenen.¹¹³

111 Interview met vertegenwoordigers van gemeente Rotterdam en Stichting Support Sport, d.d. 19 augustus 2021; Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNS, d.d. 16 april 2021.

112 Van Wijk et al., 2017.

113 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNS, d.d. 16 april 2021.

Vooralsnog is besloten om geen keurmerk in strikte zin te ontwikkelen. Wel is de taskforce voorstander van het ontwikkelen van criteria in de vorm van een checklist. Bij voorkeur wordt de checklist gekoppeld aan de VOG-regeling, die feitelijk gezien kan worden als een minimale vereiste voor een keurmerk. Dit zou betekenen dat verenigingen aan de criteria van de checklist moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op de VOG-regeling. Deze VOG-regeling is gratis en heeft als doel dat meer verenigingen VOG's aanvragen voor hun vrijwilligers om te voorkomen dat veroordeelde personen actief zijn op de vereniging. Het uitgangspunt bij het te ontwikkelen beleid moet zijn dat de administratieve last voor verenigingen beperkt blijft. En dat een keurmerk of checklist daadwerkelijk helpt om mensen met een mogelijk risico op delictgedrag binnen verenigingen te identificeren. Een risico dat namelijk wordt genoemd, is dat het invoeren van een keurmerk een 'papieren checklist' kan worden. En dat het extra administratie en kosten oplevert voor (kleine en minder geprofessionaliseerde) sportverenigingen die al beperkte capaciteit en financiën hebben, en die daardoor mogelijk afhaken, aldus NOC*NSF.¹¹⁴

3.2.32 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 3

TEKST AANBEVELING

Investeer in de uitbreiding en opleiding van vertrouwenscontactpersonen. Scherp hun taakomschrijving aan, zodat zij hun rol zo goed mogelijk kunnen vervullen.

Opvolging aanbeveling

Het CVSN heeft verschillende acties ondernomen om de functie van vertrouwenspersonen af te bakenen binnen de eigen pool. Om expliciet onderscheid te maken tussen de functie van vertrouwelijk adviseur en die van meldpunt, omvat de functie van een vertrouwenspersoon alleen nog de begeleiding van slachtoffers en beschuldigen, dus die van vertrouwelijk adviseur (zie ook §3.2.2 en 3.2.20). Het onderwerp preventie is expliciet onderdeel gemaakt van de taak van vertrouwenscontactpersonen van verenigingen.¹¹⁵ Wat betreft het investeren in opleiding en bijscholing, zijn zowel de vertrouwenspersonen als de casemanagers opgeleid voor hun functie en lid van de landelijke vereniging van vertrouwenspersonen. Ook zijn ze gecertificeerd, waarmee ze voldoen aan de gestelde beroepseisen.¹¹⁶ Daarnaast biedt het CVSN vertrouwenscontactpersonen van verenigingen de mogelijkheid om bij de Academie voor Sportkader een opleiding te volgen. Ook organiseert het CVSN terugkomdagen voor deze vertrouwenscontactpersonen om te zorgen dat het kennisniveau op peil blijft en doorgaand contact wordt gehouden. In 2019 zijn 515 vertrouwenscontactpersonen voor verenigingen opgeleid en zijn er zes terugkomdagen georganiseerd met 97 deelnemers.¹¹⁷ Voor vertrouwenscontactpersonen van sportbonden organiseert het CVSN thematische kennisbijeenkomsten, onder andere samen met SHN en de Nationale Politie. Met deze maatregelen zijn er stappen gezet in de professionalisering van zowel de medewerkers van het CVSN als de vertrouwenscontactpersonen bij verenigingen en sportbonden. Deze initiatieven blijven onderdeel uitmaken van de toekomstige visie van NOC*NSF.¹¹⁸

114 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

115 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

116 Website Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen, www.lvvv.nl/nieuws/nocnsf-publiceert-prevalentieonderzoek-grensoverschrijdend-gedrag-in-de-nederlandse-sport/20443 (geraadpleegd 29 juni 2021).

117 CVSN, 2020 (Jaarverslag).

118 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021; NOC*NSF, 2021.

3.2.33 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 4

TEKST AANBEVELING

Zorg dat het belang van preventie bij iedere bestuurder in de sport en bij allen die daarin werkzaam zijn 'in de genen' komt te zitten.

Opvolging aanbeveling

In het kader van deze aanbeveling benadrukt Commissie de Vries dat er continu gecommuniceerd moet worden met sportbonden en -verenigingen om ze periodiek te attenderen op hun verantwoordelijkheid voor veiligheid. Praktische handleidingen zijn daarvoor behulpzaam.¹¹⁹

Op institutioneel niveau geven NOC*NSF en het CVSN op verschillende manieren aandacht aan preventie. Ook wordt geprobeerd om sportbonden en -verenigingen te stimuleren om het onderwerp preventie structureel op de agenda te hebben staan (zie ook §3.2.21). Naast de al besproken initiatieven, heeft NOC*NSF samen met Rutgers het 'High 5! Stappenplan' voor een veilige sportcultuur geformuleerd. Preventiebeleid heeft daarin een belangrijk plek, en verenigingen worden daarop actief geattendeerd.¹²⁰ Het doel van dit stappenplan is dat wanneer een sportvereniging de stappen succesvol doorloopt, zij tot goed beleid op het terrein van een veilig sportklimaat komt. Het moet met andere woorden een leidraad bieden bij het opzetten en implementeren van beleid rondom sociale veiligheid.¹²¹ NOC*NSF en het CVSN geven echter aan dat een succesvolle implementatie van dergelijk beleid niet voor elke vereniging eenvoudig is, en wijst daarom op de noodzaak van professionele ondersteuning op verenigingsniveau. Hiertoe wordt momenteel een pool van tien experts ontwikkeld, die Nederlandse sportverenigingen kan ondersteunen bij het ontwikkelen van preventief beleid.¹²²

Het aanbieden van een gratis VOG-regeling is een andere manier om sportverenigingen te stimuleren tot het ontwikkelen en uitvoeren van preventief beleid. Om daar aanspraak op te kunnen maken, moeten verenigingen preventief beleid, gedragsregels en een vertrouwenscontactpersoon hebben. Op deze wijze worden verenigingen, enigszins dwingend, gestimuleerd om actief aan de slag te gaan met hun preventiebeleid. In de praktijk blijkt echter dat veel verenigingen dit preventief beleid niet hebben. Ze kunnen dan ook geen aanspraak maken op de VOG-regeling en hebben dus meer kans op incidenten. Ruim 80% van de verenigingen zet de gratis beschikbare VOG's nog niet in.¹²³ Het jaarlijks aantal VOG-aanvragen blijft daarmee laag ten opzichte van het aantal (nieuwe) personen werkzaam binnen de sport.¹²⁴

Om een eerste inzicht te kunnen bieden in de mate waarin het belang van preventie ook op het niveau van sportbonden en sportverenigingen gevoeld wordt, is dit uitgevraagd in de aanvullende vragenlijst. Hierbij is de vraag gesteld in hoeverre het belangrijk wordt geacht om de

119 Interview met vertegenwoordigers van Commissie de Vries, d.d. 4 mei 2021.

120 Website CVSN, www.centrumveiligesport.nl/doelgroepen/bestuurders-en-begeleiders/stappenplan (geraadpleegd 29 juni 2021).

121 Website CVSN, www.centrumveiligesport.nl/doelgroepen/bestuurders-en-begeleiders/stappenplan (geraadpleegd 29 juni 2021).

122 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

123 NOC*NSF, 2021.

124 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

onderstaande zaken te agenderen bij (bestuurs)leden van de bond en de aangesloten verenigingen dan wel onder (bestuurs)leden van de vereniging.

Tabel 2. Overzicht van de mate van belang die gehecht wordt aan preventieve maatregelen (N=41, sportbonden en N=189, sportverenigingen)

	Ze er on be lang rij k	On be lang rij k	Ne u traal	Be lang rij k	Ze er be lang rij k
Preventie van seksuele intimidatie en seksueel geweld	Bonden 0 (0%)	Bonden 3 (7%)	Bonden 2 (5%)	Bonden 16 (39%)	Bonden 20 (49%)
	Verenigingen 11 (6%)	Verenigingen 12 (6%)	Verenigingen 42 (22%)	Verenigingen 79 (42%)	Verenigingen 45 (24%)
Preventie-hulpmiddelen van NOC*NSF	Bonden 0 (0%)	Bonden 3 (7%)	Bonden 7 (17%)	Bonden 22 (54%)	Bonden 9 (22%)
	Verenigingen 11 (6%)	Verenigingen 15 (8%)	Verenigingen 73 (39%)	Verenigingen 62 (33%)	Verenigingen 28 (2%)
Tuchtreglement van het ISR	Bonden 1 (2%)	Bonden 2 (5%)	Bonden 9 (22%)	Bonden 16 (39%)	Bonden 13 (32%)
	Verenigingen 15 (8%)	Verenigingen 18 (10%)	Verenigingen 91 (48%)	Verenigingen 48 (25%)	Verenigingen 17 (9%)

Bron: Vragenlijst (Bijlage 4).

Uit deze resultaten blijkt dat lang niet alle sportbonden en -verenigingen preventie hoog op de agenda hebben staan. Datzelfde blijkt uit onderzoek van Rutgers (2017) genaamd 'Het moet in de genen gaan zitten'. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in belemmerende en bevorderende factoren voor preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag en voor de implementatie van de beschikbare instrumenten.¹²⁵ Hieruit blijkt dat de landelijke inspanningen niet toereikend zijn geweest om ervoor te zorgen dat men op verenigingsniveau weet wat men moet doen. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de landelijk ontwikkelde instrumenten niet goed vindbaar zijn, te weinig praktisch en concreet zijn en te weinig maatwerk bevatten passend bij de mogelijkheden en randvoorwaarden van elke vereniging. Vanuit gemeentelijk niveau blijkt dat het nationale instrumentarium niet altijd toepasbaar is op verenigingen met een ander type doelgroep of (religieuze) achtergrond, of waar sprake is van grootstedelijke problematiek.¹²⁶ Belemmerende factoren zijn bijvoorbeeld het gebrek aan urgentie, de angst voor overreageren en een gebrek aan vrijwilligers. NOC*NSF bevestigt dit beeld: de belasting op (vaak kleine) sportbonden en -verenigingen is groot en neemt toe, terwijl zij beschikken over beperkte mogelijkheden en middelen. Relatief kleine sportbonden of -verenigingen kunnen deze grote verantwoordelijkheid niet altijd aan.¹²⁷

125 Cense & Coehoorn, 2017.

126 Interview met vertegenwoordigers van gemeente Rotterdam en Stichting Support Sport, d.d. 19 augustus 2021.

127 CVSN, 2021 (Jaarverslag); NOC*NSF, 2021.

3.2.34 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 5

TEKST AANBEVELING

Ga systematisch na hoe de vindbaarheid en toegankelijkheid van het uitgebreide instrumentarium voor preventief handelen kunnen worden verbeterd.

Opvolging aanbeveling

Het CVSN en NOC*NSF bieden het instrumentarium aan via de website, nieuwsbrieven en via de expertpool. Uit §3.2.33 bleek dat dit instrumentarium lang niet altijd vindbaar en toegankelijk is.¹²⁸ Met de komst van de nieuwe CVSN-website in 2019 is dit iets verbeterd. Echter, de vindbaarheid en toegankelijkheid van het instrumentarium worden niet gemonitord, behalve dat het verkeer op de CVSN-website inzichtelijk is.¹²⁹

De resultaten van de vragenlijst bieden extra inzicht in de mate waarin sportbonden en sportverenigingen het instrumentarium voor preventief handelen op dit moment gebruiken. Hieruit blijkt dat 20 bonden (49%) gebruikmaken van hulpmiddelen ontwikkeld door NOC*NSF, 4 bonden (10%) maken gebruik van door henzelf ontwikkelde hulpmiddelen, 1 bond (2%) maakt gebruik van andere hulpmiddelen, 12 bonden (29%) maken geen gebruik van hulpmiddelen en bij 4 bonden (10%) is dit onbekend. De redenen om geen hulpmiddelen te gebruiken zijn dat de sportbonden niet bekend zijn met deze hulpmiddelen, dat de bond zich niet bezighoudt met preventief handelen of dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet voorkomt volgens de sportbond. Voor wat betreft de 186 sportverenigingen die deze vraag beantwoord hebben, maken 22 verenigingen (10%) gebruik van hulpmiddelen ontwikkeld door NOC*NSF, 8 verenigingen (4%) maken gebruik van door henzelf ontwikkelde hulpmiddelen, 3 verenigingen (1%) maken gebruik van andere hulpmiddelen, 126 verenigingen (57%) maken geen gebruik van hulpmiddelen en bij 27 verenigingen (12%) is dit onbekend. De belangrijkste redenen om geen hulpmiddelen te gebruiken zijn dat de verenigingen niet weten dat deze hulpmiddelen bestaan, dat de vereniging zich niet bezighoudt met preventief handelen of dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet voorkomt volgens de vereniging. In dit laatste geval gaat het vaak om kleine verenigingen zonder jeugdige leden. NOC*NSF bevestigt dat het instrumentarium versnipperd is en onvoldoende wordt gebruikt door bonden en verenigingen.¹³⁰

3.2.35 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 6

TEKST AANBEVELING

Stel vast hoe moet worden omgegaan met de aanstelling van betaald personeel en van vrijwilligers. Denk daarbij aan een kennismakingsgesprek, het inwinnen van referenties bij organisaties waar betrokkene eerder heeft gewerkt, het inleveren van een Verklaring Omtrent Gedrag en het bevragen van het registratiesysteem veroordeelden seksuele intimidatie van NOC*NSF.

128 Cense & Coehoorn, 2017.

129 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

130 NOC*NSF, 2021.

Opvolging aanbeveling

In het 'High 5! Stappenplan' voor een veilige sportcultuur (zie ook §3.2.33) wordt aandacht besteed aan de aanstelling van betaald personeel en vrijwilligers. In dit stappenplan worden verenigingen gestimuleerd om bij het aannemen van personeel en vrijwilligers minimaal referenties bij een vorige sportvereniging en een VOG op te vragen, en het register te raadplegen. NOC*NSF geeft aan dat het de opvolging van deze aanbeveling probeert te stimuleren in de keten, door periodiek het gesprek aan te gaan met sportbonden, en daarin bijvoorbeeld het aansluiten bij de VOG-regeling te stimuleren.¹³¹ Bonden en verenigingen kunnen echter niet verplicht worden om deze richtlijnen te volgen. Met andere woorden, de invulling van het eigen aanname- en personeelsbeleid valt onder de autonomie van sportbonden en sportverenigingen.

3.2.36 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 7**TEKST AANBEVELING**

Investeer in de samenwerking met politie en justitie in de geest van het in juni 2017 gesloten akkoord, teneinde – met behoud van ieders verantwoordelijkheid – de signalering en opsporing van plegers te vereenvoudigen.

Opvolging aanbeveling

Het CVSN heeft een convenant met de zedenpolitie opgesteld en getekend, waarmee het investeert in de samenwerking en communicatie met de politie. Het CVSN geeft aan persoonlijk contact te hebben met de regiovertegenwoordigers van de politie, zodat er snel geschakeld kan worden wanneer er sprake is van een incident. Volgens het CVSN is ook voor de politie een dergelijk landelijk contactpunt effectief, zodat zij niet individueel te hoeven netwerken met de 77 sportbonden. Het delen van kennis en informatie en het vroegtijdig signaleren van daders verloopt hierdoor beter.¹³² Dit komt volgens het CVSN de signalering en opsporing van plegers ten goede. Een voorbeeld hiervan is dat de politie het CVSN informeert over een arrestatie, waarop de sportbond of -vereniging een ordemaatregel kan treffen. Ook met het OM wil het CVSN een intensievere samenwerking aangaan.

3.2.37 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 8**TEKST AANBEVELING**

Zoek samenwerking met gemeenten – plaatselijk of in regionaal verband – om gezamenlijk te bespreken hoe de veiligheid in de sport kan worden verbeterd.

Opvolging aanbeveling

De toenmalige minister voor Medische Zorg en Sport, Bruno Bruins, heeft in 2018 samen met NOC*NSF, gemeenten en andere maatschappelijke partners het Nationaal Sportakkoord geslo-

¹³¹ Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 september 2021.

¹³² Interview met vertegenwoordigers van Commissie de Vries, d.d. 4 mei 2021; Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN, d.d. 16 april 2021.

ten. Het doel hiervan is om zoveel mogelijk mensen met plezier te laten sporten. Dit is geoperationaliseerd aan de hand van zes ambities, zoals een positieve sportcultuur en inclusief sporten en bewegen.¹³³ De opvolging, inspanningen en voortgang van dit sportakkoord worden gemonitord door het Mulier Instituut.¹³⁴

Om ervoor te zorgen dat deze nationale ambities ook doorwerken op regionaal niveau, worden vanuit dit akkoord gemeenten, sportverenigingen en -bonden en andere maatschappelijke partners gestimuleerd om hun eigen regionale sportakkoorden te ontwikkelen en uit te voeren. In deze regionale sportakkoorden worden door lokale partijen concrete afspraken gemaakt. Om ervoor te zorgen dat deze akkoorden daadwerkelijk worden uitgevoerd, zijn er namens NOC*NSF en de sportbonden adviseurs lokale sport beschikbaar. Zij bieden op lokaal niveau begeleiding in het realiseren van de ambities in het regionale sportakkoord. Hierbij wordt rekening gehouden met de beste ondersteuning, passend bij de hulpvraag van de vereniging. Dit sluit aan op de bevindingen uit het onderzoek van Rutgers (2017), waaruit blijkt dat verenigingen behoefte hebben aan praktische ondersteuning op lokaal niveau.¹³⁵ In 2020 hebben 346 van de 352 gemeenten op deze manier gewerkt aan de totstandkoming van een dergelijk lokaal sportakkoord, en zijn zij klaar om de uitvoeringsfase in te gaan.¹³⁶ Uit informatie van NOC*NSF blijkt echter dat verenigingen deze adviseurs nog niet vaak inzetten. Ook worden regionale sportakkoorden naar behoefte ingevuld, waardoor het thema sociale veiligheid binnen de sport vaak weinig aandacht krijgt en actie vaak pas volgt na een incident.¹³⁷

Specifiek vanuit het CVSNS is ook een aantal initiatieven ontplooid. Er is bijvoorbeeld gewerkt aan een campagne om de aandacht voor het thema grensoverschrijdend gedrag te vergroten en de meldingsbereidheid te vergroten.¹³⁸ Het CVSNS stelt hiertoe een communicatiepakket beschikbaar aan gemeenten. Dat is gericht op het continu op de agenda houden van het onderwerp, het normaliseren van het gesprek, elkaar aanspreken en het uitspreken van gewenst gedrag in verenigingen.¹³⁹ Daarnaast heeft het CVSNS het contact met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht geïntensiveerd. Deze gemeenten en het CVSNS zijn meerdere keren bij elkaar geweest om de regionale sportakkoorden samen uit te werken. Ook is hierbij stilgestaan bij thema's als preventie, het opleidingsaanbod en de promotie van de gratis VOG-regeling.¹⁴⁰ Gemeentelijke sportverenigingen weten het CVSNS hierdoor beter te vinden in het geval van incidenten of vragen over preventie.¹⁴¹

133 Website Sport en Gemeenten, www.sportengemeenten.nl/wp-content/uploads/2019/03/Nationaal-Sportakkoord-Sport-verenigt-Nederland.pdf (geraadpleegd 16 september 2021).

134 Website Mulier Instituut, www.mulierinstituut.nl/producten-diensten/monitoring-landelijke-beleids-programmas/nationaal-sportakkoord/ (geraadpleegd 9 oktober 2021).

135 Cense & Coehoorn, 2017.

136 NOC*NSF, 2021 (Jaarverslag).

137 Interview met een vertegenwoordiger van VSG, d.d. 18 juni 2021; Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNS, d.d. 16 april 2021; Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNS, d.d. 16 september 2021; NOC*NSF, 2021.

138 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNS, d.d. 16 september 2021.

139 CVSNS, 2020 (Jaarverslag).

140 Interview met vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSNS, d.d. 16 april 2021.

141 CVSNS, 2020 (Jaarverslag).

3.2.38 Aanbevelingen over een veiliger sportklimaat: Aanbeveling 9

TEKST AANBEVELING

Besteed bij het ontwikkelen en inrichten van accommodaties aandacht aan de bescherming van sporters tegen ongewenst seksueel gedrag.

Opvolging aanbeveling

Commissie de Vries vindt de fysieke inrichting van accommodaties van groot belang, omdat een weloverwogen inrichting de mogelijkheid om seksuele intimidatie en misbruik te plegen kan beperken.¹⁴² In het Nationaal Sportakkoord (zie ook §3.2.37) is ruimte gecreëerd om noodzakelijke vernieuwingen in het kwaliteitszorgsysteem door te voeren. In het kwaliteitszorgsysteem is de keuring en certificering van sportaccommodaties geregeld, waardoor sportverenigingen worden geholpen bij de keuze en realisatie van hun sportaccommodaties. Om ervoor te zorgen dat dit landelijke beleid ook doorwerkt op lokaal niveau, heeft NOC*NSF getracht draagvlak te creëren voor het kwaliteitszorgsysteem bij sportbonden en gemeenten.¹⁴³ De VSG bevestigt dat sommige gemeenten bij de bouw en renovatie van accommodaties zijn gaan nadenken over de minimalisering van ongewenst gedrag, bijvoorbeeld door het creëren van transparantere omgevingen met minder kantoren die van buiten niet zichtbaar zijn.¹⁴⁴

3.2.39 Aanbevelingen voor andere betrokkenen: Aanbeveling 1

TEKST AANBEVELING

Voor de minister van VWS: Onderzoek of een wettelijk kader ondersteuning kan bieden bij het bevorderen van een veiliger sportklimaat.

Opvolging aanbeveling

Door Commissie de Vries wordt gesteld dat een wettelijk kader een veilig sportklimaat kan bevorderen, omdat een dergelijk kader de verantwoordelijkheid van de koepelorganisatie en sportbonden op het gebied van het creëren van een veilige sportcultuur, en de verhoudingen tussen de verschillende actoren vastlegt.¹⁴⁵ Het ministerie van VWS heeft na de publicatie van het rapport van de Commissie onderzocht of een wettelijke verankering van de meldplicht meerwaarde zou hebben voor de sport. In april 2018 heeft toenmalig minister voor Medische Zorg en Sport, Bruno Bruins, hierover gerapporteerd in de beleidsreactie op het rapport van de Commissie. Er wordt geconcludeerd dat 'het maken van een nieuwe wet- of regelgeving niet opportuun zou zijn, omdat de huidige structuur en de opvolging van de overige aanbevelingen voldoende mogelijkheden biedt om de problemen in de sport te bestrijden. Via het sporttucht-recht en het verenigingsrecht kan in de sportsector zelfstandig opvolging gegeven worden aan melding en dus is een wettelijke verankering niet van meerwaarde in deze situatie'.¹⁴⁶ In een

142 De Vries et al., 2017.

143 NOC*NSF, 2021 (Jaarverslag).

144 Interview met een vertegenwoordiger van VSG, d.d. 18 juni 2021.

145 Mondelinge informatie van vertegenwoordigers van Commissie de Vries; d.d. 30 november 2021.

146 *Kamerstukken II 2017/18, 34843, 15.*

interview met het ministerie van VWS wordt bevestigd dat de sport geen wettelijke verankering heeft, maar dat er wel onderzoek is uitgevoerd naar overeenkomsten die bestaan met andere sectoren en de bestaande wetgeving rondom seksueel misbruik.¹⁴⁷ Het onderzoek resulteerde in de constatering dat een wettelijke meldplicht weinig meerwaarde heeft, omdat de sportsector al een meldplicht kent. Dit betreft een intern onderzoek dat heeft plaatsgevonden tussen het moment van publicatie van het rapport van de Commissie, en het moment waarop minister Bruins zijn beleidsreactie hierop gaf. Recentelijk is in de Tweede Kamer echter alsnog een motie aangenomen, waarin opgeroepen wordt toe te werken naar een Sportwet en om hiertoe een verdiepingsslag naar de mogelijke reikwijdte en effecten van deze Sportwet uit te voeren.¹⁴⁸

3.2.40 Aanbevelingen voor andere betrokkenen: Aanbeveling 2

TEKST AANBEVELING

Voor de minister van VWS, de minister van OC&W, de minister van SZW, de minister van BZK en de minister van JenV: Werk veel intensiever samen bij het ontwikkelen van beleid om seksuele intimidatie en misbruik tegen te gaan. Benoem wie hierbij het voortouw heeft en stel een agenda op.

Opvolging aanbeveling

Nadat het rapport van de Commissie in 2017 is uitgekomen, is interdepartementaal contact gezocht in het kader van deze aanbeveling.¹⁴⁹ De staatssecretaris van VWS heeft, mede namens de overige aangesproken ministeries, een reactie gegeven op deze aanbeveling in een Kamerbrief.¹⁵⁰ Naar aanleiding van deze aanbeveling, maar ook naar aanleiding van andere maatschappelijke en politieke discussies zoals de #MeToo-beweging, is het belang van een intensievere interdepartementale samenwerking en coördinatie onderstreept. Dit dient te worden vormgegeven binnen de integrale aanpak seksueel geweld.¹⁵¹ In de Kamerbrief en bijbehorende bijlage staan de overkoepelende lijnen geschetst waar de departementen op willen inzetten, namelijk het voorkomen van slachtoffer- en daderschap, het versterken van een tijdige signalering en het duurzaam oplossen van seksueel geweld. De bijlage omvat een overzicht van de doelstellingen, activiteiten en/of producten en een korte toelichting hierop. Daarnaast wordt er per activiteit weergegeven welke departementen hieraan samenwerken.¹⁵² Om dit te realiseren zijn er vanuit de betrokken ministeries programma's en activiteiten geïnitieerd, zoals de herziening van de zedenwetgeving. Deze initiatieven beperken zich niet tot de sport, en zijn ook gericht op andere sectoren in de maatschappij. Intussen komen de vertegenwoordigers van de desbetreffende ministeries elke zes weken bij elkaar om dit thema te bespreken. Deze bijeenkomsten hebben onder andere geleid tot het formuleren van een gezamenlijke visie en beleidsbrief.¹⁵³

147 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van VWS, d.d. 1 juni 2021. Het onderzoek is uitgevoerd door onder andere de afdeling juridische zaken van het ministerie van VWS. Van het uitgevoerde onderzoek is geen schriftelijke documentatie.

148 *Kamerstukken II 2020/21*, 30234, 268.

149 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van VWS, d.d. 1 juni 2021.

150 *Kamerstukken II 2020/21*, 34843, 45.

151 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 1 juni 2021.

152 *Kamerstukken II 2020/21*, 34843, 45.

153 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van VWS, d.d. 1 juni 2021.

3.2.41 Aanbevelingen voor andere betrokkenen: Aanbeveling 3

TEKST AANBEVELING

Voor de minister van JenV: Onderzoek in welke mate de grote discrepantie tussen prevalentie van seksueel misbruik en het aantal aangiften, vervolgingsbeslissingen en rechterlijke uitspraken in ernstige zedenzaken, alsmede de lange duur van procedures, mede valt toe te schrijven aan gebrek aan capaciteit bij politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke instanties.

Opvolging aanbeveling

Het ministerie van JenV heeft geen onderzoek uitgezet om specifiek de onderzoeksvraag van deze aanbeveling te onderzoeken. Desondanks onderstreept Commissie de Vries het belang van deze aanbeveling.¹⁵⁴

Wel zijn er in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gepubliceerd, al dan niet direct in reactie op de aanbeveling van Commissie de Vries, die inzicht bieden in onderdelen van deze aanbeveling of in thema's gerelateerd aan deze aanbeveling.¹⁵⁵ Gezamenlijk bieden deze onderzoeken in ieder geval deels inzicht in de kwestie beschreven in deze aanbeveling. Zo heeft Regioplan in opdracht van het ministerie van JenV het onderzoek 'Slachtoffers van zedenmisdriven: een verkenning van de overweging voor contact met de politie en/of hulpverlening' uitgevoerd.¹⁵⁶ In dit onderzoek wordt beschreven welke factoren en omstandigheden een rol spelen bij het doen van een melding of aangifte bij de politie en bij de beslissing van volwassen slachtoffers om wel of niet hulpverlening in te schakelen. Uit het onderzoek blijkt onder andere dat de politie en het OM afspraken hebben gemaakt over streefdoorlooptijden van melding van een zedenzaak bij de politie tot aan de rechtszitting. Deze doorlooptijden worden vaak niet gehaald, bijvoorbeeld door capaciteitstekorten en door tekorten in zittingsruimten. Als gevolg hiervan is het OM, met financiering van het ministerie van JenV, gestart met het project 'doorlooptijd zedenzaken' met als doel inzicht te krijgen in de factoren die de doorlooptijd van zedenzaken verkorten en verlengen.¹⁵⁷ Een ander recent onderzoek dat zijdelings inzicht biedt in de opvolging van deze aanbeveling is de 'Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld'.¹⁵⁸ Waar het onderzoek van Regioplan is gebaseerd op 30 respondenten, zijn voor deze prevalentiemonitor ruim 30.000 personen benaderd om een vragenlijst in te vullen. De prevalentiemonitor geeft onder andere een beeld van slachtoffers en in hoeverre zij met verschillende instanties in contact hebben gestaan, zoals Veilig Thuis en de politie. Daarnaast biedt het rapport inzicht in de grote discrepantie tussen de prevalentie van seksueel misbruik en het aantal aangiften, vervolgingsbeslissingen en rechterlijke uitspraken. De vraag in hoeverre deze discrepantie in relatie staat tot een gebrek aan capaciteit bij behandelende instanties is nog niet volledig beantwoord.

154 Interview met vertegenwoordigers van Commissie de Vries, d.d. 4 mei 2021.

155 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 1 juni 2021.

156 Bertling et al., 2017.

157 OM, 2019.

158 CBS, 2020.

3.2.42 Aanbevelingen voor andere betrokkenen: Aanbeveling 4

TEKST AANBEVELING

Voor gemeenten: Intensiveer de ondersteuning van vrijwilligersorganisaties in de sport bij hun inzet om een veiliger sportklimaat te creëren, in het kader van het gemeentelijk beleid op het gebied van veiligheid, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg.

Opvolging aanbeveling

Gemeenten worden op landelijk niveau bij de integrale vormgeving, ontwikkeling en uitvoering van sportbeleid en accommodatievraagstukken begeleid door de VSG.¹⁵⁹ De VSG geeft aan dat zij de wens tot het creëren van een veilig sportklimaat op een positieve wijze wil framen: door te streven naar de sport als een plek waar iedereen zich thuis voelt. De VSG bekijkt hoe gemeenten hierin een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld door het organiseren van thema-avonden en het verstrekken van subsidies. Er zijn goede voorbeelden te noemen van gemeenten die zich actief inzetten om veiligheid binnen sportverenigingen te vergroten. Zo bestaat in Rotterdam de Stichting Support Sport, die met hulp van de gemeente ondersteuning biedt aan sportverenigingen, onder andere op het gebied van de meldplicht en het creëren van een veilig sportklimaat.¹⁶⁰ De gemeente Amsterdam verbindt een aantal basiseisen aan subsidies die beschikbaar zijn voor sportverenigingen, om een veilig sportklimaat te stimuleren. Zo moeten trainers en coaches in het bezit zijn van een VOG en er moet een vertrouwenscontactpersoon binnen de vereniging benoemd zijn.¹⁶¹ In de meeste gevallen opereren gemeenten echter grotendeels incidentgericht. Een belangrijke stimulans voor gemeenten om actiever met dit thema aan de slag te gaan, is het verstrekken van subsidies onder bepaalde voorwaarden. Een impuls vanuit landelijk niveau blijkt dus in veel gevallen nog steeds noodzakelijk.¹⁶²

Dat blijkt ook uit een inventarisatie die de VSG in 2017, op verzoek van de Commissie, onder 388 gemeenten heeft uitgevoerd. Daarbij is de vraag gesteld welke rol zij voor zichzelf zien bij de aanpak van seksuele intimidatie en misbruik.¹⁶³ Uit deze inventarisatie blijkt dat 17% van de gemeenten actief beleid voert op het thema seksuele intimidatie en misbruik in de sport en dat 83% dat niet doet op het moment van de inventarisatie. Informatie en voorlichting geven over seksuele intimidatie en misbruik en verenigingen en clubs ondersteunen zijn het meest genoemd als rol voor gemeenten als het gaat om actief beleid voeren. Uit de inventarisatie blijkt ook dat enkele gemeenten hun rol op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport als minimaal zien. Zij vinden dit een thema dat de sportsector zelf moet oplossen.¹⁶⁴ Ondanks het feit dat het thema seksueel grensoverschrijdend gedrag nog lang niet bij alle gemeenten hoog op de agenda staat, ziet zowel de VSG als Commissie de Vries zelf verbeteringen.

159 Website VSG, www.sportengemeenten.nl/wie-zijn-wij/ (geraadpleegd 16 september 2021).

160 Interview met vertegenwoordigers van gemeente Rotterdam en Stichting Support Sport, d.d. 19 augustus 2021.

161 Interview met vertegenwoordiger van gemeente Amsterdam, d.d. 24 augustus 2021.

162 Interview met een vertegenwoordiger van VSG, d.d. 18 juni 2021.

163 De Vries et al., 2017; VSG, 2017.

164 Interview met een vertegenwoordiger van VSG, d.d. 18 juni 2021.

De Commissie concludeert in het rapport dat ‘het ontluikend engagement van gemeenten met deze problematiek veelbelovend is’.¹⁶⁵

3.3 Conclusie

Achtergrond onderzoek

Commissie de Vries heeft in 2017, in opdracht van koepelorganisatie NOC*NSF, onderzoek gedaan naar seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de sportwereld. De 42 aanbevelingen uit dit onderzoek zijn breed opgezet en gericht aan verschillende niveaus, waarmee de aanbevelingen ook betrekking hebben op verschillende niveaus van verandering en doorwerking. Er is gevraagd om een verbeterde agendering op nationaal bestuurlijk niveau, om verbeterde samenwerking tussen ministeries en om het onderwerp seksueel geweld op de agenda te hebben en laten staan en om concrete acties die voor en door verenigingen moeten worden doorgevoerd.

In dit hoofdstuk is weergegeven in welke mate de aanbevelingen op institutioneel koepelniveau formeel zijn opgevolgd en hoe verantwoordelijkheden zijn belegd. Waar mogelijk is enig inzicht geboden in de mate waarop dit heeft doorgewerkt in de praktijk van sportbonden en sportverenigingen. Als aanvulling op de formele onderzoeksopdracht, bieden de resultaten van de vragenlijst hiertoe een eerste inzicht. Vervolgonderzoek naar de praktijk van sportverenigingen is echter noodzakelijk om volledig inzicht te kunnen bieden in de daadwerkelijke implementatie en uitwerking van de aanbevelingen in de praktijk.

Verantwoordelijkheden op institutioneel niveau belegd

Allereerst is het van belang om te constateren dat de sportsector geen wettelijk kader kent. Dit betekent dat eisen met betrekking tot zaken als kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid, en de verantwoordelijkheden van en verhoudingen tussen de actoren op de verschillende niveaus niet wettelijk vastgesteld zijn. Daarnaast maakt dit dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij koepelorganisatie NOC*NSF, maar ook dat er flink wordt geleund op talloze vrijwilligers die proberen te zorgen dat ruim vijf miljoen mensen veilig kunnen sporten.

Omdat de aanbevelingen van Commissie de Vries gericht zijn op de verschillende niveaus van de sportsector, hebben zowel NOC*NSF als Commissie de Vries zelf gesteld dat het van groot belang is om verantwoordelijkheden concreet te beleggen en toezicht hierop te houden. Daarom heeft NOC*NSF direct na publicatie van de eindrapportage van Commissie de Vries de taskforce ‘Tegen gaan seksuele intimidatie en misbruik in de sport’ ingesteld, waarin verschillende sportbonden vertegenwoordigd zijn. De taak van deze taskforce is om een meerjarig plan van aanpak op te stellen, waarin de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen van Commissie de Vries en de implementatie ervan gevolgd en getoetst worden. Daarnaast is het Vertrouwenspunt Sport (VPS) omgebouwd tot het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN), dat onder andere een implementerende en monitorende taak heeft in de aanbevelingen van Commissie de Vries. NOC*NSF en het CVSN hebben de opvolging van de aanbevelingen continu gemonitord. Ook hebben ze knelpunten geëxpliciteerd in een visiedocument voor 2021-2024 om de aanbevelingen doorlopend op de agenda te hebben staan.¹⁶⁶ Hiermee zijn op institutioneel niveau op verschillende

¹⁶⁵ De Vries et al., 2017.

¹⁶⁶ NOC*NSF, 2021.

fronten voorwaarden geschapen, zijn de formele verantwoordelijkheden voor de opvolging van de aanbevelingen belegd en wordt er geprobeerd regie te voeren op de implementatie ervan.

Groot deel aanbevelingen op landelijk niveau opgevolgd

Het blijkt dat een groot deel van de aanbevelingen op institutioneel niveau doorwerking gevonden heeft. Zo is bestaand beleid aangescherpt, en er zijn nieuw beleid en nieuwe regelingen getroffen. Voorbeelden hiervan zijn de 'Blauwdruk tuchtrecht seksuele intimidatie in de sport', de meldcode grensoverschrijdend gedrag, en de invoering van de meldplicht voor bestuurders en begeleiders van sportverenigingen. Ook op het gebied van het tuchtrecht is gekeken naar eventuele noodzakelijke verbeteringen, bijvoorbeeld in de verjaringstermijn, en naar de uniformering ervan. Andere aanbevelingen met betrekking tot het tuchtrecht zijn echter niet opgevolgd, zoals de mogelijkheid om aangifte te doen tegen plegers via een nieuwe sportbond. Daarnaast is het netwerk met hulpverleningsinstanties en politie en justitie versterkt. Deze initiatieven zijn er op gericht om bonds- en verenigingsbestuurders te stimuleren om het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag structureel te agenderen, om te streven naar een open bonds- en verenigingscultuur, en om hen te ondersteunen bij het zorgvuldig afhandelen van incidenten en meldingen.

Opvolging aanbevelingen in de praktijk is wisselend

De mate waarin de aanbevelingen doorwerking gevonden hebben in de beroepsmatige en professionele praktijk van sportbonden en -verenigingen is wisselend. Het beleid dat op landelijk niveau ontwikkeld wordt, vindt lang niet altijd via de autonoom opererende sportbonden doorgang naar sportverenigingen. Het is voor het CVSN en NOC*NSF onmogelijk om alle 25.000 verenigingen rechtstreeks te bereiken. Via mediacampagnes proberen ze sportverenigingen steeds meer te doordringen van het belang van aandacht voor het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag en preventief beleid. Voorbeelden van landelijk beleid dat, mede dankzij zulke campagnes, heeft geleid tot verdere doorwerking, zijn de volgende. De meeste sportbonden kennen een tuchtbeleid dat aan de minimale kwaliteitseisen voldoet. De meeste verenigingen hebben bovendien gedragsregels opgesteld waar leden aan moeten voldoen. Daarnaast neemt het aantal meldingen jaarlijks toe. Het landelijk gesloten convenant met de zedenpolitie heeft bovendien geleid tot een netwerk met de regiovertegenwoordigers van de politie. Bij de ernstigere incidenten kan daardoor informatie worden gedeeld en snel worden geschakeld tussen verenigingen, bonden, het CVSN en de politie. Op beroepsmatig niveau zijn stappen ondernomen om de functie van vertrouwenspersonen en casemanagers goed te definiëren en om opleiding en bijscholing te organiseren. Dat heeft geleid tot een professionele pool van vertrouwenspersonen.

Helaas vindt doorwerking niet altijd optimaal plaats. Zo is er op landelijk niveau flink geïnvesteerd in instrumentarium voor preventief handelen. In de praktijk blijkt dit instrumentarium echter niet goed vindbaar en toegankelijk. Bijna een derde van de sportbonden en meer dan de helft van de sportverenigingen maakt in zijn geheel geen gebruik van dergelijk instrumentarium. Een ander voorbeeld zijn de initiatieven van het CVSN om de gratis VOG-regeling kenbaar te maken. Ruim 80% van de verenigingen zet deze gratis VOG's momenteel nog niet in. Ook worden sportbonden en -verenigingen geacht om slachtoffers op verschillende fronten te ondersteunen. Toch geeft bijna 15% van de bonden en meer dan 10% van de verenigingen expliciet aan geen ondersteuning te bieden. Tot slot bestaat voor verenigingsbestuurders een meldplicht voor incidenten van seksuele intimidatie. Ook al neemt het aantal meldingen toe, de meldplicht wordt vaak nog niet gekend. En meldingen worden op verenigingsniveau nog

steeds vaak informeel of ondoordacht afgehandeld.¹⁶⁷ Bovendien hebben lang niet alle verenigingen toegang tot een vertrouwenscontactpersoon, die hen daarin kan ondersteunen. Een belangrijke barrière daarbij is het feit dat de sport steunt op talloze vrijwilligers, die de kennis en kunde niet hebben om verantwoordelijkheid te dragen voor een ingewikkeld en gevoelig thema als seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Het is waarschijnlijk dat de mate waarin doorwerking plaatsvindt bovendien verschilt per sportbond en -vereniging. Dat blijkt ook uit de vragenlijst, waarin uiteenlopende antwoorden zijn gegeven. Zo worden door sommige verenigingen gedragsregels actief gepromoot en zelfs samengesteld in samenwerking met leden en ouders, terwijl andere verenigingen überhaupt geen gedragsregels hebben. Sommige sportbonden en -verenigingen zijn relatief klein, en hebben daarmee de expertise simpelweg niet in huis. Ook kan de opbouw van het ledenbestand ertoe leiden dat er minder aandacht is voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Bijvoorbeeld als de bond of vereniging voornamelijk volwassen leden heeft. In de praktijk blijkt het lastig om bonden en verenigingen te verplichten tot zaken als een goede en effectieve meldingsstructuur of het ontwerpen van preventief beleid. Zij kunnen hier hooguit toe gestimuleerd worden door er subsidies aan te verbinden.

Seksueel misbruik moeilijk onderwerp voor veel sportvrijwilligers

Of het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag en de preventie hiervan hoog op de agenda van sportbonden en -verenigingen staat, is daarmee grotendeels afhankelijk van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij voelen. De meeste mensen in de sportsector, zoals coaches, begeleiders of bestuurders, werken op vrijwillige basis. Dat betekent vaak dat seksuele intimidatie en seksueel misbruik simpelweg niet hun prioriteit heeft, en dat het een moeilijk onderwerp is om daar intrinsieke motivatie voor te krijgen. Kennis en bewustwording is echter wel aanwezig bij casemanagers en vertrouwenspersonen van het CVSN en vertrouwenscontactpersonen van sportbonden en sportverenigingen. Verenigingsbestuurders wijzen meestal naar deze actoren als het gaat om de verantwoordelijkheid voor het thema seksueel grensoverschrijdend gedrag. In de praktijk betekent het dat er vaak incidentgericht wordt gewerkt. Een open cultuur waarin seksueel grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar is en waarin alle betrokken actoren de maatschappelijke verantwoordelijkheid voelen, heeft daarmee nog niet tot op alle niveaus doorwerking gevonden. Maar belangrijke stappen daartoe zijn wel gezet.

¹⁶⁷ Van Wijk et al., 2017.

4 Commissie Samson

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen centraal van de Commissie onderzoek seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid in instellingen zijn geplaatst (hierna: Commissie Samson). Deze Commissie is ingesteld in 2010 door de toenmalig minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin.¹ Aanleiding voor instelling van deze Commissie zijn de verhoogde aandacht en de publiciteit voor seksueel misbruik in de samenleving na de berichtgeving over seksueel misbruik door geestelijken in de Rooms-Katholieke Kerk.

De Commissie bestond uit mr. H.W. Samson-Geerlings (tevens voorzitter), prof. dr. mr. C.C.J.H. Bijleveld, dr. S. Dijkstra, prof. dr. mr. G.D. Minderman, prof. dr. J. Hendriks en prof. dr. H.E.M. Baartman. Commissie Samson heeft als taak gekregen om onderzoek te doen naar de signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en pleeggezinnen in de periode tussen 1945 en 2010. Daarnaast is de Commissie gevraagd te verkennen in hoeverre deze signalen bekend waren bij de overheid, en hoe de overheid op deze signalen heeft gereageerd. Ten slotte is de Commissie gevraagd de huidige bestaande mechanismen voor signalering van seksueel misbruik van minderjarigen te onderzoeken.

Aard en omvang van seksueel misbruik in de jeugdzorg

De Commissie is in augustus 2010 met haar werkzaamheden gestart. Op 8 oktober 2012 heeft de Commissie haar eindverslag uitgebracht onder de titel *'Omringd door zorg, toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden.'*² De Commissie heeft vastgesteld dat kinderen, die door de overheid in een residentiële instelling of pleeggezin zijn geplaatst, twee keer zo vaak rapporteren slachtoffer te zijn van seksueel misbruik in vergelijking met thuiswonende kinderen. Ook blijkt dat professionals nog geen 2% waarnemen van het aantal gevallen van seksueel misbruik dat kinderen rapporteren. De Commissie heeft 36 aanbevelingen gedaan, onderverdeeld in acht thema's: professionalisering, twee ringen om het kind, residentiële jeugdzorg, pleegzorg, het systeem van de jeugdzorg, de politiek, nader wetenschappelijk onderzoek en implementatie. De aanbevelingen zijn gericht aan het kabinet, de sector als geheel, jeugdzorginstellingen en professionals werkzaam in de sector.

CONTEXT NEDERLANDS JEUGDZORGSTELSEL

Het rapport van Commissie Samson is uitgekomen in 2012. Dat is drie jaar voordat de jeugdzorg is gedecentraliseerd en gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor de toegang tot en kwaliteit van de jeugdhulp (in Hoofdstuk 5 wordt uitgebreid ingegaan op hoe dit stelsel er nu uit ziet). Bij het uitkomen van het rapport zag het jeugdzorglandschap er dus op veel vlakken anders uit. Zo waren er veel minder aanbieders, wat voor een betrekkelijk overzichtelijk stelsel zorgde. De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie waren verantwoordelijk voor het stelsel als geheel en daarmee verantwoordelijk voor de wettelijke kaders, de financiële randvoorwaarden en het landelijk beleidskader. Binnen deze kaders waren

1 Regeling Instellingsbesluit Commissie Samson (2012), www.wetten.overheid.nl/BWBR0028140/2012-03-22 (geraadpleegd 2 juni 2021).

2 Samson et al., 2012.

provincies bestuurlijk verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de jeugdzorg. Daarnaast was de jeugd-ggz nog ondergebracht bij de zorgverzekeraars, en waren gemeenten verantwoordelijk voor de algemene voorzieningen voor jeugdigen. Dit kon ook lichte ambulante hulp omvatten.

Toelichting op de onderzoeksmethoden en afbakening van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de opvolging van de aanbevelingen die Commissie Samson heeft gedaan. De publicaties van Commissie Rouvoet (daarover later meer) zijn een belangrijke bron. Daarnaast is met aanvullende bronnen voor zover mogelijk een indicatie gegeven van de resultaten van de gerapporteerde inspanningen, bijvoorbeeld vanuit rapportages aan de Tweede Kamer en andere onderzoeken of evaluaties. Dit onderzoek brengt de belangrijkste ontwikkelingen na het uitkomen van het rapport van de Commissie in kaart. Dit is mede gedaan door gesprekken te voeren met vertegenwoordigers uit de sector. Het rapport geeft geen uitputtend overzicht van alle inspanningen die zijn geleverd na het uitkomen van het rapport. Het zichtbaar maken van de manier waarop de aanbevelingen doorwerken tot op het niveau van professionals en jongeren in jeugdhulpinstellingen is in dit onderzoek maar beperkt mogelijk. Dat komt door het grote aantal kinderen dat in Nederland een vorm van jeugdhulp ontvangt en het grote aantal plekken waar zij verblijven. Aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van de brancheorganisaties (wiens leden uitvoerende organisaties in de jeugdbescherming, jeugdhulp en jeugd-ggz zijn) is geprobeerd om een eerste beeld te schetsen van het voorkomen van, praten over, en handelen na incidenten van geweld binnen instellingen en pleeggezinnen. Ook zijn interviews gehouden met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), een slachtofferorganisatie, de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV), leden van Commissie Rouvoet, en Slachtofferhulp Nederland.

In Hoofdstuk 5 wordt Commissie de Winter, haar aanbevelingen en de opvolging daarvan beschreven. Sommige aanbevelingen van Commissie Samson zijn herhaald door Commissie de Winter. Op sommige punten is er in dit hoofdstuk daarom voor gekozen de opvolging na Commissie Samson beperkt te beschrijven, en vervolgens te verwijzen naar het hoofdstuk over Commissie de Winter. Daarnaast eindigt dit hoofdstuk, in tegenstelling tot de andere hoofdstukken, niet met een conclusie. Deze wordt meegenomen in het hoofdstuk over Commissie de Winter.

Kabinetsreactie op het rapport

Op 8 oktober 2012 sturen de verantwoordelijke bewindspersonen, de staatssecretaris van VWS en de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, een eerste reactie op het rapport naar de Tweede Kamer.³ Daarin spreken zij hun medeleven uit naar de slachtoffers en geven zij aan dat het voorkomen van toekomstig geweld hun beleidsinzet is. In de brief wordt aangekondigd dat burgemeester Van der Laan van Amsterdam een taskforce gaat leiden voor de implementatie van het kabinetsbrede Actieplan 'Kinderen Veilig'. Dat plan is gericht op het verbeteren van de aanpak van kindermishandeling en seksueel misbruik en op het mobiliseren van de deskundigheid uit het werkveld. De taskforce wordt ook gevraagd de uitvoering van de aanbevelingen van Commissie Samson te gaan monitoren, stellen de bewindspersonen in hun brief. Dit leidt tot voortgangsrapportages in juli en december 2013, en in juli en december 2014, onder de noemer 'Monitor Actieplan Kinderen veilig 2012-2016' en 'Acties Rijk Samson'. In de zogehe-

3 Kamerstukken I 2012/13, 33435, 1.

ten Midterm Review van het actieplan, daterend van 22 december 2014, wordt gezegd: ‘In het Actieplan ‘Kinderen Veilig’ zijn 25 acties opgenomen. De taskforce heeft elk half jaar over de uitvoering van de acties uit het Actieplan gerapporteerd en aanbevelingen gedaan. Het merendeel van de acties is afgerond en de overige acties zijn in uitvoering.’⁴ De monitorcyclus van het plan, en specifiek van de acties volgend uit Commissie Samson, lijkt hier vervolgens te zijn gestopt.

Op 29 oktober 2012 vindt er een bijeenkomst plaats waar de bewindspersonen met diverse slachtofferorganisaties spreken over de bevindingen van de Commissie. Tijdens deze bijeenkomst bieden zij, namens het kabinet, hun excuses aan voor wat de slachtoffers is aan gedaan.⁵ Op 21 december 2012 wordt er een inhoudelijke beleidsreactie op het rapport aan de Tweede Kamer verstuurd. Daarin stellen de bewindspersonen: ‘Nu het onderzoek is afgerond zijn wij eens te meer doordrongen van de ernst van de problematiek. Tegelijk kunnen we met het grote aantal aanbevelingen dat de Commissie heeft gedaan nu ook aan de slag om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Dit geldt voor ons, voor de instellingen, voor provincies en gemeenten en voor alle bij de jeugdzorg betrokken partijen. De Commissie heeft ons goede handvatten gegeven voor een aanpak van seksueel misbruik die aansluit bij de ambitie van dit kabinet om de jeugdzorg te verbeteren.’⁶

Het toenmalig kabinet schetst in deze beleidsreactie de meer algemene inzet op het thema seksueel misbruik, en gaat daarnaast per aanbeveling specifiek in op de zienswijze en vervolgacties van de aanbeveling. In algemene zin wil het kabinet in de toekomst inzetten op hulp aan slachtoffers, en op verdere professionalisering van de jeugdzorgsector en de rol van de overheid. Over hulpverlening geeft het kabinet aan dat het subsidie wil verlenen voor lotgenotenorganisaties. Dat is in lijn met hoe dat na het rapport van Commissie Deetman is gebeurd voor slachtoffers van seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk. Ook wil het kabinet toeleiding naar hulp verbeteren, bijvoorbeeld met een hulplijn voor slachtoffers (hierover meer in §4.2.26). Verder wil het kabinet, in samenwerking met de branche, slachtoffers ondersteunen bij het inzien van hun dossiers, en bij eventuele gesprekken met daders. Schadevergoeding wordt ten slotte als belangrijk punt gepresenteerd in de hulp en ondersteuning aan slachtoffers. Het kabinet zet daartoe een regeling op. Voor de professionalisering van de sector zegt het kabinet met een plan van aanpak te komen om het thema seksueel misbruik beter te verankeren in beroepsopleidingen. Daarnaast noemt het kabinet het wetsvoorstel professionalisering, waarmee twee beroepsgroepen in het jeugdzorgdomein (wo-gedragswetenschapper en hbo-jeugdzorgwerker) wettelijk worden geregistreerd (meer hierover in §4.2.3). Voor verdere professionalisering zijn de beroepsgroepen zelf verantwoordelijk, geeft het kabinet aan. Dat krijgt bijvoorbeeld vorm in de ontwikkeling van diverse richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming.⁷ Ten slotte benadrukt het kabinet het belang van de rol van de IGJ: ‘Wij zullen ervoor zorgen dat de Inspectie Jeugdzorg goed toegerust en goed voorbereid is om al in de aanloop naar de stelselwijziging haar toezichthoudende taak op de jeugdzorg optimaal uit te voeren.’

4 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2014.

5 *Kamerstukken I 2012/13*, 33435, 2.

6 *Kamerstukken I 2012/13*, 33435, 3.

7 Website Richtlijnen jeugdhulp, www.richtlijnenjeugdhulp.nl/ (geraadpleegd 27 september 2021).

Reactie Jeugdzorg Nederland op het rapport

De instellingen die werkzaam zijn in de jeugdzorg en de jeugdbescherming nemen onder aanvoering van de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland het initiatief om een kwaliteitskader te ontwikkelen, specifiek gericht op het voorkomen van seksueel misbruik.⁸ Commissie Rouvoet, onder leiding van oud-minister van Jeugd en Gezin André Rouvoet, krijgt de opdracht samen met de sector tot een kwaliteitskader ‘Voorkomen van seksueel geweld in de jeugdzorg’ (hierna: Kwaliteitskader) te komen en de implementatie van het Kwaliteitskader te monitoren. Naast Rouvoet bestond deze Commissie uit Leonieke Boendermaker, Jacques Ament, Marcel van Gastel, Monique van Dijen en Peter Levenkamp. De bewindspersonen geven in hun beleidsreactie (die hiervoor is beschreven) aan het belang van uniforme, dwingende kwaliteitseisen te onderstrepen en hierover duidelijke resultaatsafspraken met Jeugdzorg Nederland te willen maken.⁹

Jeugdzorg Nederland maakt aan haar dan 61 leden kenbaar dat het Kwaliteitskader een verplichtend karakter heeft en dat – wanneer uit de monitoring blijkt dat jeugdzorgaanbieders in gebreke blijven – dit kan leiden tot het eenzijdig opzeggen van het lidmaatschap. Dat blijkt uiteindelijk in geen geval te gebeuren.¹⁰ De leden worden gevraagd via zelfrapportage hun voortgang op de implementatie van het Kwaliteitskader te monitoren. Commissie Rouvoet brengt aan enkele instellingen een bezoek en gaat met bestuurders in gesprek. Daar waar instellingen te weinig vooruitgang boeken, worden zij hierop aangesproken. Commissie Rouvoet brengt in 2015 haar eindrapportage uit, waarin ze positief is over de verbeteringen die jeugdzorgorganisaties hebben geboekt. De Commissie geeft aan Jeugdzorg Nederland en de jeugdzorgorganisaties mee dat zij een belangrijke rol spelen bij het verder brengen en borgen van de ingezette verbeteringen. Het is van belang, aldus de Commissie in haar eindrapportage, dat verbeterplannen niet alleen worden uitgevoerd, maar dat ook wordt nagegaan of zij daadwerkelijk tot de beoogde resultaten hebben geleid.¹¹ Het Kwaliteitskader is op het moment van schrijven nog steeds onderdeel van de lidmaatschapseisen van brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland.¹²

4.2 De aanbevelingen

De 36 aanbevelingen in het eindrapport van Commissie Samson zijn geclusterd naar thema, en aangegeven met een letter en cijfer, corresponderend met het betreffende thema en het nummer van de aanbeveling. De thema's zijn:

- A. Professionalisering (§4.2.1 tot en met 4.2.4)
- B. De twee ringen direct om het kind (§4.2.5 tot en met 4.2.10)
- C. De residentiële jeugdzorg (§4.2.11 tot en met 4.2.13)
- D. De pleegzorg (§4.2.14 tot en met 4.2.18)
- E. Het systeem van de jeugdzorg (§4.2.19 tot en met 4.2.24)
- F. De politiek (§4.2.25 tot en met 4.2.29)

8 *Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.*

9 *Kamerstukken I 2012/13, 33435, 1.*

10 Interview met vertegenwoordigers van Commissie Rouvoet, d.d. 5 augustus 2021.

11 Jeugdzorg Nederland, 2015.

12 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

- G. Nader wetenschappelijk onderzoek (§4.2.30 tot en met 4.2.32)
 H. Implementatie (§4.2.33 tot en met 4.2.34)

Voor de leesbaarheid zijn de teksten van de aanbevelingen ingekort, voor zover dat mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de inhoud van die aanbeveling. Zie Bijlage 2 voor een overzicht van de volledige tekst van alle aanbevelingen die Commissie Samson heeft gedaan.

4.2.1 Aanbeveling A1: Opleidingen en permanente educatie

TEKST AANBEVELING

Zorg dat in alle basisopleidingen wo, hbo en mbo – en dus niet alleen in keuzevakken – aandacht wordt besteed aan de ‘gewone’ seksuele ontwikkeling van kinderen en jongeren, afwijkende seksuele ontwikkelingen in geval van stoornissen en aan de problematiek van seksueel misbruik. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor – en getraind te worden in manieren om dit onderwerp bespreekbaar te maken met jongeren – de wijze waarop seksualiteit een rol speelt in machtsverhoudingen en welke factoren maken dat professionals tot mishandeling en misbruik kunnen overgaan.

In de pleegzorg dient dit standaard onderdeel te zijn van de voorbereidende training op het pleegouderschap. Bovendien dient het thema een vaste plaats te hebben in de begeleiding van pleegouders. Ook jeugdzorginstellingen dienen structureel te investeren in kennis over seksuele ontwikkeling van kinderen en jongeren, afwijkende seksuele ontwikkelingen bij stoornissen en de problematiek van seksueel misbruik, via bijscholing, toegesneden op de specifieke taken van de professional en de doelgroep (onder andere minderjarigen met een (licht) verstandelijke beperking en minderjarigen met een verleden van seksueel misbruik) waarmee wordt gewerkt. Instellingen moeten voorzien in verplichte permanente educatie aan de hand van cursussen, intervisie, supervisie, visitatie en versterking van het zelflerend vermogen door een grondige evaluatie van incidenten en calamiteiten in een open en veilige sfeer. Het is de taak van het bestuur om daarbij zorg te dragen voor een open cultuur waarin de handelingsverlegenheid wordt teruggedrongen en het thema seksualiteit altijd op elk moment bespreekbaar is. The tone at the top is cruciaal voor verdere implementatie in de organisatie. Bestuurders en managers dienen uit te stralen dat niet het wegwerken van onzekerheid een teken is van professionaliteit, maar het vermogen te werken met onzekerheid.

Opmenging aanbeveling

Als het gaat om opleidingen voor professionals, is in overleg met de Vereniging Hogescholen (voorheen de HBO-raad) na Commissie Samson een competentie opgesteld op het thema seksualiteit voor toekomstige professionals. De Vereniging heeft de themacompetentie vastgesteld. Daarbij is overeengekomen dat jeugdzorgorganisaties regionaal afspraken maken over de invoering van de competentie in de opleidingsprogramma's van de hogescholen. Het heeft de nodige tijd gekost voordat de regionale afspraken tussen jeugdzorgorganisaties en de hogescholen tot stand kwamen. Voor het eindbericht van Commissie Rouvoet¹³ heeft een inventari-

13 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/eindbericht-commissie-rouvoet-belangrijke-Spen-gezet/ (geraadpleegd 19 mei 2021).

satie plaatsgevonden bij hogescholen met hoger sociaal-agogisch onderwijs (hsao).¹⁴ De overgrote meerderheid van de hogescholen heeft de themacompetentie inmiddels ingevoerd in het curriculum in verschillende jaren van de hsao-opleidingen en in het uitstroomprofiel jeugdzorgwerker. Elementen die daarbij aan de orde komen zijn bijvoorbeeld gezonde seksuele ontwikkeling, de meldcode en het vlaggensysteem. Of het thema machtsverhoudingen in relatie tot seksualiteit daar onderdeel van uit maakt, zoals ook Commissie Samson heeft aanbevolen, is niet gevonden.

Bovendien is scholing van professionals ook ná hun initiële opleiding van belang. Seksualiteit en seksuele ontwikkeling zijn namelijk fenomenen die sterk aan de tijdsgeest onderhevig zijn en seksueel geweld is een complex en hybride fenomeen dat telkens andere verschijningsvormen kan aannemen. De verantwoordelijkheid voor het op peil houden van het kennisniveau van jeugdzorgprofessionals ligt in grote mate bij de jeugdzorginstellingen en professionals zelf. Brancheorganisaties en kennisinstituten kunnen hier leerinstrumenten op aanbieden. Zo heeft Jeugdzorg Nederland in samenwerking met de Human Talent Group een nascholing gezonde seksuele ontwikkeling laten maken en beschikbaar gesteld aan al haar leden.¹⁵ Deze bestaat uit verschillende modules met uiteenlopende opdrachten over seksueel misbruik en gezonde seksuele ontwikkeling. In hoeverre leden van de brancheorganisatie hiervan gebruikmaken is niet bekend. De brancheorganisatie heeft hierin een faciliterende rol en kan in haar taakopvatting het gebruik van trainingsmodules niet verplichten. Of alle jeugdzorgorganisaties omgaan met seksualiteit hebben opgenomen in hun nascholingsaanbod voor medewerkers is niet met zekerheid te zeggen. Er bestaat geen bindend kader met minimale vereisten voor de nascholing van jeugdzorgmedewerkers. De IGJ houdt dan ook geen toezicht op de nascholing. Wel bestaat toezicht op de initiële opleidingen; dat ligt bij de Inspectie van het Onderwijs. Ten aanzien van nascholing neemt de IGJ in haar toezicht mee of medewerkers in den brede voldoende zijn toegerust voor de uitoefening van hun taak. De Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) bepaalt of professionals voldoende kennis en kunde hebben om als gecertificeerde jeugdhulpverlener aan het werk te zijn: naast de nascholing die vanuit de aanbieders wordt georganiseerd, moeten individuele jeugdzorgmedewerkers (werkend op hbo-niveau of hoger) namelijk jaarlijks aan nascholing doen om hun registratie te kunnen behouden. De SKJ biedt modules aan rondom seksualiteit, maar medewerkers zijn vrij in hun keuze op welke thema's zij hun nascholing inzetten. Hiermee is niet gewaarborgd dat elke jeugdzorgmedewerker voldoende getraind is én blijft in onderwerpen zoals seksualiteit, seksuele problemen bij jongeren of hoe om te gaan met jongeren die in hun verleden te maken hebben gehad met seksueel misbruik.

Het belang van aandacht voor (seksueel) geweld in de opleiding van professionals in de jeugdzorg is een thema dat Commissie de Winter opnieuw heeft aangekaart. Daarover meer in Hoofdstuk 5.

14 De afkorting hsao staat voor hoger sociaal-agogisch onderwijs. Een hsao-diploma is een diploma van een van de volgende hbo-bacheloropleidingen in het sociaal-agogisch onderwijs: mwd, sph, cmv, pedagogiek, social work 'oude stijl', toegepaste psychologie, creatieve therapie en godsdienst pastoraal werk.

15 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

4.2.2 Aanbeveling A2: Seksualiteit en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar maken binnen de leefgroep en in het pleeggezin

TEKST AANBEVELING

Er dient structureel aandacht te zijn voor gezonde seksualiteit, (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik, waaronder misbruik dat buiten het terrein van de instelling plaatsvindt (zoals loverboyproblematiek). Maak deze thema's bespreekbaar, zowel in het team als op de leefgroep, eventueel met behulp van beeldmateriaal en rollenspellen, rekening houdend met de doelgroep. Dit geldt evengoed voor kinderen in pleeggezinnen. Daar dient het onderwerp besproken te worden zowel met pleegouders als met het pleegkind.

Opvolging aanbeveling

Commissie Rouvoet constateert over deze aanbeveling in het eindbericht dat er nog steeds grote handelingsverlegenheid en onwetendheid blijkt te zijn op de werkvloer. En dat terwijl, zoals Commissie Samson ook benadrukt, professioneel en open over seksuele ontwikkeling en seksueel grensoverschrijdend gedrag kunnen praten, essentieel is in het voorkomen en signaleren van de problematiek. Commissie Rouvoet geeft aan dat het introduceren van een basismethodiek op dit terrein in jeugdzorginstellingen kan bijdragen aan het terugdringen van de handelingsverlegenheid. Zo'n methodiek kan medewerkers handvatten bieden bij het ter sprake brengen van seksualiteit en seksueel geweld.

Een voorbeeld van zo'n methodiek is het Vlaggensysteem.¹⁶ Deze methodiek wordt op dit moment door een groot aantal organisaties gebruikt.¹⁷ Specifiek voor pleegouders heeft Pleegzorg Nederland (het onderdeel van brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland dat zich richt op werwing en voorlichting in de pleegzorg) op hun website verschillende informatieve pagina's over seksualiteit, seksueel geweld en het bespreekbaar maken van deze thema's in het pleeggezin. Uit het eindbericht van Commissie Rouvoet blijkt dat de doorwerking hiervan tot op het professionele niveau beperkt is: handelingsverlegenheid en onwetendheid rondom het thema seksueel geweld blijven immers aanwezig. Om daar meer diepgravende conclusies over te kunnen trekken, moet bottom-up onderzoek gedaan worden.

4.2.3 Aanbeveling A3: Verplichte certificering

TEKST AANBEVELING

De overheid dient wettelijk te verplichten dat alle medewerkers in de (justitiële) jeugdzorg zich laten certificeren. Daartoe moeten zij voldoen aan een door de sector zelf te formuleren norm, welke wordt vertaald naar een puntensysteem. De commissie adviseert een systeem dat verplicht tot een jaarlijks te behalen aantal punten door middel van permanente educatie, waaronder training, intervisie, supervisie en collegiale toet-

¹⁶ Website Movisie, www.movisie.nl/interventie/vlaggensysteem (geraadpleegd 2 augustus 2021).

¹⁷ Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

sing. De IJZ¹⁸ krijgt de bevoegdheid hierop toe te zien en waar nodig sanctionerend op te treden.

Opvolging aanbeveling

Per 1 januari 2014 is het wetsvoorstel Professionalisering van de jeugdzorg in werking getreden. Dat voorstel verplicht jeugdzorgorganisaties om op functies hbo- en wo-niveau geregistreerde professionals in te zetten. Om geregistreerd te blijven dienen zij zich doorlopend bij- en na- te scholen. Ook verbinden zij zich aan een beroepscode en wordt tuchtrect op hen van toepassing, zodat de eigen beroepsgroep het beroepsmatig handelen kan toetsen.¹⁹ In de Jeugdwet is beroepsregistratie daarnaast geïntroduceerd als een middel om verantwoorde hulp te kunnen borgen. In bepaalde situaties of voor bepaalde werkzaamheden moeten professionals op hbo-, hbo-plus-, wo- en wo-plus-niveau geregistreerd zijn.²⁰ Het SKJ is verantwoordelijk voor de certificering van medewerkers die in de jeugdzorg werkzaam zijn.

Daarnaast bestaat sinds eind 2014 het zogeheten Kwaliteitskader Jeugd.²¹ De branche-, beroeps- en cliëntenorganisaties en gemeenten hebben in dit kwaliteitskader gezamenlijk een aanzet gegeven voor de toepassing van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk. Kennisinstituten, zoals het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) en Movisie, hebben hieraan bijgedragen. Over de certificering is in het kwaliteitskader opgenomen dat de inzet van geregistreerde en niet-geregistreerde professionals in de praktijk mogelijk is. Daarbij staat in het kader omschreven welke taken alleen gecertificeerde medewerkers kunnen uitvoeren.

De IGJ houdt toezicht op het SKJ, de correcte registratie van medewerkers van aanbieders en of werkzaamheden worden uitgevoerd door diegenen die daarvoor bevoegd zijn. De IGJ ziet dat dit met name bij nieuwe aanbieders nog niet altijd correct gebeurt, maar laat weten dat dit in de meeste gevallen op te lossen is door de aanbieder over de juiste werkwijze te informeren.²² De IGJ kan tegen SKJ-geregistreerde medewerkers een tuchtzaak aanspannen.

4.2.4 Aanbeveling A4: Leerprocessen inrichten

TEKST AANBEVELING

De verdere professionalisering vereist voldoende aandacht op drie niveaus: dat van het bestuur, het management en van de professionals op de werkvloer. Een lerende organisatie impliceert dat de bestuurder zelf meeleert, de noodzaak van blijven leren uitdraagt, stimuleert en faciliteert. De kennis en best practices kunnen beter dan thans het geval is met elkaar gedeeld worden. Bijzondere expertise en doordachte en vernieuwende werkwijzen moeten zowel binnen de eigen organisatie als sectorbreed uitgewisseld worden. Te overwegen is om lokale leeromgevingen in te richten, met als doel om door reflectie en discussie met elkaar wijzer te worden van actuele of recente

18 Dit is nu de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

19 Jeugdzorg Nederland, 2013.

20 Website Jeugdwet, www.wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2021-07-01 (geraadpleegd 20 september 2012).

21 Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming, 2016.

22 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

casuïstiek. Elke instelling moet een monitoringssysteem inrichten om de voortgang en verbeteringen zichtbaar te maken.

Opvolging aanbeveling

In het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt gesteld dat een aanzienlijk deel van de leden van Jeugdzorg Nederland op dat moment nog geen plan van aanpak heeft voor de inrichting van een leeromgeving met ketenpartners waarin onder andere casuïstiek kan worden ingebracht.²³ Met name actiepunten zoals deze, waarbij de sector afhankelijk is van medewerking van andere sectoren, lopen achter op schema. Geconstateerd wordt dat het kennelijk moeilijk is de verantwoordelijkheid voor de aanpak van dit thema gemeenschappelijk te maken.

Meer recent zijn er in de afgelopen jaren verschillende instrumenten ontwikkeld die individuele jeugdhulpaanbieders en de sector als geheel in staat stellen hun eigen voortgang te monitoren. In het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt genoemd dat de veiligheidsbarometer²⁴ die wordt gebruikt binnen de jeugdzorg, door jeugdzorgorganisatie TriviumLindenhof en kenniscentrum Movisie is aangevuld met het thema seksualiteit en seksueel misbruik. Dit instrument is volgens Jeugdzorg Nederland nog steeds in gebruik bij aanbieders, maar er is geen zicht op welke aanbieders het toepassen in hun werk en welke niet. In de periode 2014/2015 is de monitor JeugdzorgPlus geïntroduceerd.²⁵ In deze monitor worden de ervaringen van jongeren in de gesloten jeugdzorg gemeten. Een dergelijk onderzoek draagt bij aan de kennis over voortgang en verbeteringen in de jeugdzorg.

In 2021 is er op diverse manieren aandacht voor een lerend jeugdstelsel. In twee grote kabinetsprogramma's op het gebied van jeugdzorg en kindermishandeling en seksueel misbruik, ingesteld door kabinet Rutte-III (zie Hoofdstuk 5), is leren en ontwikkelen een belangrijk thema. Het doel van het programma 'Zorg voor de Jeugd' luidt bijvoorbeeld: 'Ons gezamenlijke hoofddoel is de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering merkbaar en meetbaar steeds beter te maken voor kinderen, jongeren en gezinnen, zodat ze op tijd passende hulp ontvangen.'²⁶ De afgelopen jaren is gewerkt aan verdere ontwikkeling van het jeugdstelsel langs zes actielijnen: betere toegang tot jeugdhulp, meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien, alle kinderen de kans bieden zich optimaal te ontwikkelen, kwetsbare jongeren beter op weg helpen zelfstandig te worden, jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt en investeren in vakmanschap van jeugdprofessionals.

Een van de ontwikkelingen uit het actieplan 'Zorg voor de Jeugd' die raakt aan het inrichten van leerprocessen, is de beweging StroomOP. StroomOP is een netwerk van jeugdhulp- en onderwijsprofessionals die streven naar eerdere, snellere en beter passende hulp voor jongeren en hun ouders. De beweging werkt naar eigen zeggen 'stroomopwaarts aan een lerend jeugdhulp-

²³ Jeugdzorg Nederland, 2015.

²⁴ De veiligheidsbarometer is een instrument om de sociale veiligheidservaring van jongeren te meten, met name de jongeren die in residentiële groepen verblijven. Dit instrument is voor het eerst gebruikt in 2009. Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/veiligheidsbarometer-geeft-informatie-voor-gerichte-actie/ (geraadpleegd 2 augustus 2021).

²⁵ Website ZonMw, www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/programma-detail/longitudinale-effectmonitor-jeugdzorgplus/ (geraadpleegd 2 augustus 2021).

²⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018.

stelsel'.²⁷ Ook van de zogeheten landelijke ambassadeurs²⁸, die namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in het kader van 'Zorg voor de Jeugd' proberen bij te dragen aan versterking van het jeugdveld, is er een specifiek belast met de taak 'lerend jeugdhulpstelsel'. Een laatste noemenswaardige ontwikkeling in dit kader is het Platform Vakmanschap. Dit platform is in het voorjaar van 2021 samen met professionals, beroepsverenigingen, brancheorganisaties en het Nji opgebouwd en faciliteert kennisuitwisseling en -toepassing tussen jeugdprofessionals en organisaties, over functies en vakdisciplines heen. In de vijfde voortgangsrapportage Zorg voor de Jeugd zegt de staatssecretaris van VWS daarnaast het volgende: 'Daarnaast is het zo dat jeugdhulpaanbieders verantwoordelijk zijn voor het blijvend investeren in de kennis en vaardigheden van hun medewerkers. Het creëren van een lerende omgeving krijgt in de eerste plaats op de werkvloer zelf vorm.'²⁹

4.2.5 Aanbeveling B1: Weerbaarheid van minderjarigen vergroten

TEKST AANBEVELING

Seksualiteit, seksueel gedrag en seksuele normen blijken moeilijk bespreekbare onderwerpen, terwijl ze in de ontwikkeling en het latere leven van een kind een belangrijke plaats innemen. In het licht van de grote schaal waarop al dan niet uit huis geplaatste kinderen op een onwenselijke manier in aanraking komen met seks bepleit de commissie aandacht voor het onderwerp seksualiteit en seksuele weerbaarheid op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Zo snel mogelijk na de uithuisplaatsing dient – naast het kennismakingsgesprek over onder andere de reden van de uithuisplaatsing – een gesprek plaats te vinden van de mentor/groepsleider (instelling) en gezinsvoogd (pleeggezin) met het kind over omgangsvormen, verwachtingen, programma's enzovoort, waarbij ook gezond en ongezond seksueel gedrag aan bod moeten komen. In dit gesprek worden normen aangegeven van wat niet geaccepteerd hoeft te worden en bij wie het kind melding kan doen wanneer een ander het (in seksueel opzicht) lastigvalt.

Opgvolging aanbeveling

Aandacht voor het onderwerp seksualiteit en seksuele weerbaarheid is sinds eind 2012 als seksuele vorming opgenomen in de zogeheten kerndoelen voor het onderwijs en verplicht gesteld voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs (onderbouw) en speciaal onderwijs. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OC&W) wil hiermee aan de ene kant seksuele dwang of grensoverschrijdend gedrag voorkomen. En aan de andere kant respectvol gedrag en seksuele weerbaarheid van leerlingen bevorderen. Dat doet zij bijvoorbeeld in de vorm van het stimuleringsplan seksuele en relationele vorming in het onderwijs.³⁰ Uit onderzoek blijkt echter dat deze onderwerpen nog niet op alle scholen aan bod komen, terwijl in de afgelopen jaren veel is veranderd op dit gebied. Zoals bij contacten die kinderen aangaan in de online wereld.³¹

27 Website Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd, www.brancheszorgvoorjeugd.nl/stroomop/ (geraadpleegd 30 september 2021).

28 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/onze-mensen/ (geraadpleegd 30 september 2021).

29 *Kamerstukken II 2020/21*, 31839, 784.

30 *Kamerstukken II 2018/19*, 32793, 402.

31 Website Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2019/10/10/digitale-en-seksuele-weerbaarheid-in-voorstel-voor-lesprogramma-van-scholieren (geraadpleegd 5 augustus 2021).

In een nieuw advies over de kerndoelen aan het ministerie van OC&W roepen 150 leraren en schoolleiders daarom op om de thema's digitale geletterdheid en burgerschap toe te voegen aan het lesprogramma voor kinderen op de basisschool en de middelbare school. Daaronder vallen bijvoorbeeld onderwerpen zoals relaties en seksualiteit, en (cyber)veiligheid.³² In de zomer van 2020 heeft het ministerie van OC&W een wetenschappelijke commissie aangekondigd die zich buigt over de voorstellen en een werkopdracht formuleert voor de uitwerking.³³

Over de manier waarop de thema's seksualiteit en seksuele weerbaarheid specifiek met kinderen in de jeugdzorg worden besproken, is op landelijk niveau niets vastgelegd. Het is aan organisaties en professionals binnen de jeugdzorg zelf om voldoende te investeren in de vaardigheden die nodig zijn om met jongeren te spreken over seksualiteit.

4.2.6 Aanbeveling B2: Diagnostisch onderzoek bij uithuisplaatsing

TEKST AANBEVELING

Ieder kind dat uit huis wordt geplaatst dient onderzocht te worden op de mogelijk aanwezige effecten van een belaste voorgeschiedenis en de wenselijkheid van eventuele hulpverlening ter verwerking daarvan. De overheid moet daartoe voorzien in een landelijke dekking voor diagnostiek en hulpverlening door meer centra zoals het Kinder- en Jeugdtraumacentrum in Haarlem. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor medische hulpverlening aan het slachtoffer. Groepsleiders en pleegouders dienen in voldoende mate betrokken te worden bij het opstellen van een hulpverleningsplan en, zo mogelijk, in samenspraak met het kind behandeldoelen op te stellen. Groepsleiders en pleegouders moeten bekend zijn met de voorgeschiedenis van een kind en diens eventuele ervaringen met seksueel misbruik. Goed zicht op de voorgeschiedenis en problematiek van het kind maakt het waarschijnlijker dat het kind in een passende omgeving geplaatst wordt.

Opvolging aanbeveling

Een landelijke dekking van centra voor diagnostiek en hulpverlening, naar het voorbeeld van het Kinder- en Jeugdtraumacentrum in Haarlem, is niet zo specifiek gerealiseerd. Wel geeft het kabinet in de beleidsreactie op Commissie Samson aan dat op verschillende plekken in het land vergelijkbare multidisciplinaire initiatieven zijn gestart (hierover meer in §4.2.19).³⁴

Daarnaast is bij de aanvang van het actieprogramma 'Geweld hoort nergens thuis' in 2018 een pilot gestart voor het realiseren van twee multidisciplinaire behandelcentra voor huiselijk geweld en kindermishandeling (zogenoemde MDCK's), ook naar voorbeeld van Haarlem. In dat programma is bovendien een actie gemaakt van het realiseren van traumabehandeling voor ieder kind.

32 Website curriculum, www.curriculum.nu/ (geraadpleegd 5 augustus 2021).

33 Website VO-Raad, www.vo-raad.nl/nieuws/tweede-kamer-stemt-voor-bijstelling-proces-curriculum-herziening (geraadpleegd 5 augustus 2021).

34 *Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.*

Achter deze aanbeveling ligt een bredere vraag: is de Nederlandse jeugdbescherming zodanig ingericht dat kinderen op tijd en effectief worden geholpen? Daarover is de afgelopen tijd veel te doen geweest (hierover meer in Hoofdstuk 5). De huidige jeugdbeschermingsketen is complex georganiseerd met veel betrokken organisaties, zoals lokale wijkteams, Veilig Thuis, gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming. De vele schakels sluiten niet altijd op elkaar aan, met als gevolg dat de juiste hulp en bescherming tekort kan schieten.³⁵ Mede om die reden is, in opdracht van de ministeries van VWS en JenV en de VNG, in 2020 en 2021 onder leiding van een kwartiermaker in samenwerking met de betrokken partijen uit het veld gewerkt aan een 'toekomstscenario kind- en gezinsbescherming'.³⁶ Het toekomstscenario schetst op hoofdlijnen hoe de kind- en gezinsbescherming er over vijf tot tien jaar (in de periode 2026-2031) uit kan zien. Een van de uitgangspunten van het scenario is dat er voor ieder kind en gezin een vast gezicht is. Rondom het kind is het daarom de bedoeling een Lokaal Team met een vast contactpersoon in te richten. Het Lokaal Team werkt nauw samen met een Regionaal Veiligheidsteam waarin functies van de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming zijn samengebracht. Het Lokaal Team inventariseert wat het gezin nodig heeft. In geval van zorgen over de veiligheid in het gezin of een ontwikkelingsbedreiging bij het kind, betreft het team waar nodig het Regionaal Veiligheidsteam en indien nodig specialistische expertise. Hierbij kan gedacht worden aan schuldhulpverlening, specialistische kind- en volwassenhulp of de ggz voor bijvoorbeeld traumaklachten van ouder(s) en/of kinderen. De door Commissie Samson bedoelde diagnostiek van het kind voorafgaand aan een (mogelijke) uithuisplaatsing, kan in het toekomstscenario bij dit Lokaal Team (in overleg met meer specialistische expertise) komen te liggen. Het toekomstscenario is in het voorjaar van 2021 opengesteld voor consultatie. Op het moment van schrijven van dit rapport worden deze resultaten door de verantwoordelijke departementen verwerkt.³⁷ In de meest recente Kamerbrief over jeugdzorg wordt aangegeven dat een nieuw kabinet zo spoedig als mogelijk over een aangepast toekomstscenario zal moeten beslissen.³⁸

4.2.7 Aanbeveling B3: Signalering en melding

TEKST AANBEVELING

De omgeving, zoals huisartsen, fysiotherapeuten, tandartsen, leraren, burens enzo voort, moet weten dat een signaal in het officiële circuit terecht moet komen en dat – al dan niet via het AMK³⁹ – de raad van bestuur van de instelling het juiste niveau is. In geval van melding bij het AMK heeft het AMK de verplichting de melding door te zetten naar de raad van bestuur van de (pleegzorg)instelling.⁴⁰ Het AMK moet de melder daarna op de hoogte stellen van de ondernomen acties. Soms wil een kind zich wel uiten, maar niet dat een melding in het formele circuit terechtkomt vanwege de mo-

- 35 Website Inspectie Justitie en Veiligheid, www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2019/11/08/inspecties-kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd (geraadpleegd 3 september 2021); Website VNG, www.vng.nl/nieuws/toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming (geraadpleegd 3 september 2021).
- 36 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/30/tk-bijlage-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming (geraadpleegd 3 september 2021).
- 37 *Aanhangsel handelingen I 2021/22*, 111.
- 38 *Kamerstukken I 2021/22*, 31839, 812.
- 39 De AMK's (Advies- en Meldpunten Kindermishandeling) zijn in 2015 samengegaan met de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's), en heten sindsdien 'Veilig Thuis'.
- 40 De verplichting om een melding van misbruik van kinderen in jeugdzorginstellingen door te zetten naar de raad van bestuur van de instelling is nu niet meer beschreven in het handelingsprotocol van Veilig Thuis of een ander landelijk protocol.

gelijke consequenties. De Kindertelefoon biedt deze mogelijkheid. Toch is een actie meestal nodig ter bescherming van het kind zelf en van andere kinderen. Het is zaak hierbij zo veel mogelijk in samenspraak met het kind te werk te gaan en het vertrouwen van het kind niet te schenden. Daarnaast wil de commissie op deze plaats nadrukkelijk wijzen op de mogelijkheden die de moderne media bieden: laagdrempelige en veilige wegen om te melden, om je verhaal kwijt te kunnen en om ervaringen met lotgenoten uit te wisselen.

Opvolging aanbeveling

Als het gaat om het signaleren en melden van huiselijk geweld en kindermishandeling, geldt dat sinds 2013 de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van kracht is. Deze wet bepaalt dat organisaties en beroepsbeoefenaren in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, sport, jeugdhulp en justitie een meldcode moeten hebben en het gebruik hiervan moeten bevorderen.⁴¹ Dit zorgt ervoor dat in ieder geval professionals weten dat signalen in het officiële circuit terecht moeten komen, en hoe ze dit aan moeten pakken. Deze meldcode is in 2019 aangepast, en er zijn zogeheten sectorspecifieke afwegingskaders aan toegevoegd.⁴² In het kader van het programma 'Geweld hoort nergens thuis' is bovendien veel aandacht besteed aan het vergroten van de bekendheid van (het werken met) de meldcode, bijvoorbeeld in de zogeheten 'Meldcode Tour' en de meldcode-app.⁴³ Voor burens, familieleden en andere niet-professionals is het belangrijk om meer algemene kennis in de maatschappij te bevorderen. Hier is de afgelopen jaren op verschillende manieren in geïnvesteerd, onder andere door campagnes zoals #Ikkijknietweg, #laatzenietalleen, de Week tegen Kindermishandeling en de reclamespotjes 'Het houdt niet op, niet vanzelf'. Het is lastig om de effectiviteit van dergelijke campagnes te onderzoeken.

In 2020 is de verplichte meldcode geëvalueerd door ZonMw. Daaruit blijkt dat sinds de invoering van de Wet verplichte meldcode in 2013 het aantal meldingen bij Veilig Thuis stijgt. Op de vraag of daardoor sneller en adequater hulp geboden kan worden zodat het geweld stopt, kan in de evaluatie geen uitsluitsel worden gegeven. Wel wordt geconcludeerd dat het instrument bijdraagt aan het bieden van een handelingswijze aan professionals als zij vermoedens hebben of signalen krijgen van huiselijk geweld of kindermishandeling.⁴⁴

Ook om melden voor kinderen zelf makkelijker te maken, zijn de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid. Veel hulplijnen maken tegenwoordig bijvoorbeeld gebruik van internet en sociale media om het meldproces makkelijker te maken, zoals de chatfunctie van Veilig Thuis of de Centra Seksueel Geweld. Daarnaast zijn er online fora om te chatten met lotgenoten. De Kindertelefoon is uitgebreid met een chatfunctie en daarnaast is er in 2020 een aparte lijn voor jongvolwassenen in het leven geroepen, de Alles Oke?-lijn.⁴⁵

41 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode (geraadpleegd 10 september 2021).

42 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode (geraadpleegd 10 september 2021).

43 Bijlage bij: *Kamerstukken I 2019/20*, 31015, 226.

44 ZonMw, 2020.

45 Website Kindertelefoon, www.kindertelefoon.nl/nieuws-supportlijn-jongvolwassenen (geraadpleegd 29 oktober 2021).

4.2.8 Aanbeveling B4: Zorg voor veiligheid en werken met onzekerheid

TEKST AANBEVELING

Bij vermoedens van seksueel misbruik in een pleeggezin staat men vaak voor de moeilijke keuze het kind daar om redenen van veiligheid weg te halen, met het risico dat dit, tot schade van kind en pleeggezin, ten onrechte gebeurt, of het kind daar te laten, met het risico dat het seksueel misbruik ongehinderd doorgaat. In het overleg met deskundigen op het gebied van pleegzorg werd onmiddellijk ingrijpen afgewezen als een vorm van op safe spelen met te grote risico's voor alle betrokkenen. Om uit genoemd dilemma te komen wordt gepleit voor een strategie waarin eraan gewerkt wordt dat: a) alle betrokkenen de ernst van de situatie onderkennen, inclusief de bestaande onzekerheid; b) er – in de onderkenning dat die onzekerheid voorlopig niet op te lossen is – met elkaar en met personen uit het sociale netwerk van pleegouders en pleegkind afspraken gemaakt worden ter verhoging van de veiligheid en minimalisering van de risico's; c) er afspraken worden gemaakt over toezicht op de nakoming van die afspraken; d) er afspraken worden gemaakt over eventuele sancties op niet-nakoming van gemaakte afspraken.

Opvolging aanbeveling

In het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt vermeld dat alle instellingen die door de Commissie zijn gemonitord alle maatregelen van dit thema hebben ingevoerd, met uitzondering van een organisatie.⁴⁶

Brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland (waar ook pleegzorgorganisaties onder vallen) onderschrijft de dilemma's die bestaan in het geval van vermoedens van misbruik in een pleeggezin. Enerzijds geven zij aan dat het van belang is om te handelen in de veiligheid van het kind; anderzijds kan niet zomaar bij ieder vermoeden direct worden ingegrepen, volgens de branche. Zij herkennen het dilemma, maar merken daarbij op dat er geen landelijke richtlijnen zijn om zoiets aan te pakken. De manier waarop de aanbeveling het omschrijft is weliswaar het uitgangspunt, maar er is geen landelijke richtlijn die dit reguleert. De branche geeft daarbij wel aan dat individuele jeugdzorgorganisaties dit wellicht zelf hebben, maar dat er op landelijk niveau niet zoiets bestaat.⁴⁷

4.2.9 Aanbeveling B5: Diagnostiek en hulpverlening na seksueel misbruik

TEKST AANBEVELING

Gebleken is dat na seksueel misbruik of seksuele grensoverschrijdingen tussen groepsgenoten het nogal eens voorkomt dat een kind of jongere wordt overgeplaatst naar een andere groep zonder adequaat diagnostisch onderzoek en zonder dat adequate hulpverlening plaatsvindt voor het (vermeende) slachtoffer en de (vermeende) pleger. Er dient altijd passende hulpverlening voor beiden beschikbaar te zijn. Dat impliceert dat er voldoende specialisten op korte afstand zijn, zowel voor diagnostisch onderzoek als voor daarop aansluitende hulpverlening.

⁴⁶ Jeugdzorg Nederland, 2015.

⁴⁷ Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

Opvolging aanbeveling

In het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt benoemd dat de organisatie zelf, eventueel in samenwerking met ketenpartners, het onderzoek en de hulpverlening uitvoert. Rouvoet zegt daarover: ‘Bij specifieke problematiek kan bijvoorbeeld het Kinder- en Jeugdtraumacentrum of de regionale ggz-instelling worden ingeschakeld.’⁴⁸

Of kinderen na seksueel misbruik op de groep in een jeugdzorginstelling goed gediagnosticeerd worden, en vervolgens passende hulp krijgen, is binnen de scope van dit onderzoek lastig te bepalen. Het gaat immers om individuele casuïstiek op het niveau van jeugdzorginstellingen. Over tijdig onderzoek in gevallen van seksueel misbruik, en de hulp die vervolgens beschikbaar is, is in algemene zin wel meer bekend. In 2021 geldt dat, net als in de jeugdbescherming, de (specialistische) jeugdzorg de nodige wachttijden kent. Het is waarschijnlijk dat ook instellingen waar een incident heeft plaatsgevonden en specialistische zorg voor een kind nodig is, hier tegenaan lopen. In de Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018⁴⁹ van de Nationaal Rapporteur is bijvoorbeeld onderzocht wat voor vormen van hulp kinderen krijgen na seksueel misbruik. Ook is gekeken naar hulp nadat zij een kindbeschermingsmaatregel opgelegd hebben gekregen vanwege seksueel misbruik. In 10% van de gevallen volgt na een beschermingsmaatregel binnen een half jaar helemaal geen jeugdhulp. Na een machtiging tot uithuisplaatsing (MUHP) komt altijd binnen een half jaar jeugdhulp tot stand. Enkel na een ondertoezichtstelling (OTS) volgt niet altijd tijdig jeugdhulp: in 15% van de gevallen komt na een OTS geen jeugdhulp tot stand binnen een half jaar. De Nationaal Rapporteur heeft benadrukt dat meer inzicht nodig is in de redenen voor het niet volgen van jeugdhulp na een OTS. Naast het feit dat er in sommige gevallen helemaal geen hulp volgt, blijkt uit deze monitor ook dat deze kinderen vaak een problematische voorgeschiedenis kennen met meerdere jeugdhulptrajecten. Vooral meiden hebben gemiddeld veel jeugdhulptrajecten, die ook zwaarder van aard zijn, bijvoorbeeld gesloten plaatsing. Deze bevindingen tezamen werpen de vraag op of kinderen wel altijd de meest passende hulp krijgen voor seksueel misbruik.

Een meer recent noemenswaardig initiatief in dit kader, is de zogeheten doorbraakaanpak. Sinds het najaar van 2020 zetten gemeenten, aanbieders en gecertificeerde instellingen in op de doorbraakaanpak, waarmee het de bedoeling is om kinderen met een gerechtelijke maatregel tijdige jeugdbescherming en waar nodig passende jeugdhulp te geven. In de meest recente Kamerbrief over de jeugdzorg wordt aangegeven dat ‘met de doorbraakaanpak in regio’s positieve resultaten worden geboekt. Er zijn echter grote regionale verschillen in resultaten. In sommige jeugdbeschermingsregio’s blijven de resultaten achter.’ Ook wordt aangekondigd dat in het begin van 2022 voortgangsgesprekken met alle jeugdbeschermingsregio’s zullen worden gevoerd.⁵⁰

4.2.10 Aanbeveling B6: Klachtenprocedure

TEKST AANBEVELING

Instellingen moeten voorzien in een heldere en toegankelijke klachtenprocedure. De mentor (instelling) en de (gezins)voogd (pleeggezin) moeten het kind bij binnenkomst

48 Jeugdzorg Nederland, 2015.

49 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018).

50 Kamerstukken I 2021/22, 31839, 812.

informereren over de klachtenprocedure, en ook de biologische en pleegouders moeten hierop gewezen worden. Het is zaak om aan de klachtenprocedure voldoende bekendheid te geven, bijvoorbeeld door middel van posters en klachtenbussen in de instelling. De IJZ dient niet alleen procedureel, maar ook inhoudelijk toezicht te houden op de kwaliteit en snelheid van de klachtafhandeling.

Opvolging aanbeveling

In het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt genoemd dat een klachtenprocedure weliswaar onderdeel uitmaakt van de dan geldende wetgeving voor de jeugdsector (ten tijde van Commissie Rouvoet de Wet op de jeugdzorg). Toch wordt de werking van de klachtenprocedure in de praktijk als kwetsbaar omschreven.

Dat punt herkent de IGJ. Na Commissie Samson heeft zij voor een langere periode de klachtenprocedure als onderdeel van haar toetsingskader gehad.⁵¹ Of kinderen bij binnenkomst in een jeugdzorginstelling altijd geïnformeerd worden over de klachtenprocedure en of zij zich comfortabel voelen om hier gebruik van te maken, kan de IGJ dan bijvoorbeeld toetsen tijdens de gesprekken die zij heeft met jongeren wanneer zij instellingen bezoekt. Na Commissie Samson heeft de IGJ bestuurders van instellingen via brieven erop gewezen dat de klachtenprocedure drempelloos moet zijn. Er waren volgens de IGJ veel organisaties die drempels hadden in hun procedure, zoals de eis dat de klacht eerst met een klachtenfunctionaris besproken moet worden, voordat deze formeel kan worden ingediend. Volgens de IGJ zijn die problemen nu grotendeels opgelost, al is dat mogelijk niet voor alle aanbieders zo. Door de exponentiële toename van het aantal aanbieders heeft de IGJ hier niet volledig zicht op.⁵²

De klachtenprocedure heeft Commissie de Winter opnieuw aangemerkt als een punt waarop verbetering nodig is. In Hoofdstuk 5 wordt daar meer aandacht aan besteed.

4.2.11 Aanbeveling C1: Screening en aandacht voor seksueel misbruik in sollicitatie- en functioneringsgesprekken

TEKST AANBEVELING

Organisaties in de residentiële jeugdzorg dienen in de sollicitatieprocedure altijd referenties op te vragen en na te trekken. Dit verplicht instellingen ook eerlijke referenties aan mogelijke nieuwe werkgevers te verstrekken, ook als deze negatief zijn. Ook dient er tijdens sollicitatie- en functioneringsgesprekken (mogelijk in de vorm van een jaarlijks terugkerend assessment) standaard aandacht voor de problematiek van seksueel misbruik te zijn. Het bespreekbaar maken van eigen seksuele gevoelens van groepsleiding richting minderjarigen verdient aandacht in functioneringsgesprekken. Tijdens functioneringsgesprekken moet een verandering in de persoonlijke omstandigheden deel uitmaken van het gesprek, omdat hierin een risicoverhogende factor kan liggen.

⁵¹ Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

⁵² Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

Opvolging aanbeveling

Commissie Rouvoet geeft in het eindbericht aan dat de maatregelen op het terrein van wervings-, selectie- en functioneringsgesprekken vrijwel overal zijn doorgevoerd. Daarbij wordt opgemerkt dat het aanvankelijk moeite kostte een vorm te vinden om het thema seksualiteit op een wijze aan de orde te stellen die werkelijk informatie oplevert en waarmee risico's bespreekbaar gemaakt kunnen worden, maar dat vrijwel alle organisaties deze actie na verloop van tijd hebben geïmplementeerd.

Om de doorwerking van deze inspanningen naar een meer recent tijdstip te vertalen, is het van belang te benadrukken dat er niet een centrale plek is van waaruit sollicitaties binnen de jeugdsector worden geregeld. Hoe de procedure, bijvoorbeeld voor referenties of de inhoud van de sollicitatiegesprekken, verloopt, is per instelling verschillend. Jeugdzorg Nederland heeft na Commissie Samson twee informatiefilmpjes laten maken over de manier waarop seksualiteit ter sprake gebracht kan worden tijdens een sollicitatiegesprek. Deze zijn via de website beschikbaar gesteld voor jeugdzorgorganisaties.⁵³ In hoeverre organisaties deze ook daadwerkelijk gebruiken, is niet duidelijk. Volgens de brancheorganisatie behoort dit tot de eigen verantwoordelijkheid van jeugdzorginstellingen.

4.2.12 Aanbeveling C2: Samenstelling leefgroep**TEKST AANBEVELING**

De samenstelling van de groepen luistert nauw. Instellingen hebben een acceptatieplicht. De commissie onderschrijft dat 'lastige gevallen doorschuiven' niet acceptabel is, zeker niet zonder dat het complete dossier meegaat. Factoren als leeftijd, kwetsbaarheid en problematiek zijn belangrijke variabelen om bij plaatsing in een groep rekening mee te houden. Er dient altijd een grondige risicoanalyse plaats te vinden, mede op basis van de bekende voorgeschiedenis, alvorens een jeugdige in een groep wordt geplaatst. Hierbij moet expliciet bezien worden of plaatsing in een gemengd samengestelde groep gewenst is, omdat een gemende groep risicoverhogend kan zijn, vooral voor meisjes.

Opvolging aanbeveling

Over de groepssamenstelling wordt zowel in het Kwaliteitskader als in het eindbericht van Commissie Rouvoet geen specifieke informatie gevonden. De weinige berichtgeving geldt ook voor het probleem van 'doorschuiven van lastige gevallen'. In dat kader is overigens wel een meer recent initiatief (uit 2018) noemenswaardig, namelijk 'Stop de carrousel' van de stichting Het Vergeten Kind.⁵⁴ In dit manifest wordt onder andere opgeroepen tot het volgende: bied kinderen in de residentiële hulp een vaste woonplek, zorg dat die plek ook de juiste is voor het kind, maak die plek fijn en veilig, en bied een kind ook buiten jeugdhulp een eigen netwerk. Het manifest is onderschreven door brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland, het ministerie van VWS, het Nji en de VNG. Dat een dergelijk initiatief nodig is, blijkt ook uit het interview met brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland. De brancheorganisatie geeft daarbij aan dat het

⁵³ Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

⁵⁴ Website Het Vergeten Kind, www.hetvergetenkind.nl/actueel/92/manifest-stop-de-carrousel (geraadpleegd 20 juli 2021).

doorschuiven van jongeren weliswaar niet acceptabel is, maar dat het door het beperkte aanbod van beschikbare hulp nog wel gebeurt. Wanneer er geen aanbod voor bepaalde zorg beschikbaar is, omdat de gemeente deze niet heeft ingekocht, kan er geen maatwerk geleverd worden. Doen wat nodig is, kan daardoor lang niet altijd. De brancheorganisatie ziet dat het aantrekkelijker is voor aanbieders om zich te richten op jongeren met eenvoudige problemen en dat deze ook eerder geholpen worden dan jongeren met complexe problematiek.⁵⁵

De aanbevolen risicoanalyse wordt in het rapport van Commissie Rouvoet in hoofdstuk 3 beschreven. In het eindbericht staat: ‘Een risicotaxatie-instrument dat specifiek ziet op dit thema was nog niet beschikbaar. Het Nji heeft in opdracht van het ministerie van VWS en Jeugdzorg Nederland een instrument ontwikkeld dat op 1 december 2014 beschikbaar is gekomen. Dit is veel later dan voorzien. Uit de monitor blijkt dat 17 organisaties aangeven dit instrument nog niet (volledig) te hebben ingevoerd, maar verwachten dat binnen drie tot zes maanden alsnog te zullen doen. Enkele organisaties stellen zich de vraag of het met dit instrument wel mogelijk is tijdig voldoende inzicht te verkrijgen om een verantwoorde plaatsingsbeslissing te nemen.’ Het risicotaxatie-instrument is in 2015 geëvalueerd. Op basis daarvan zijn enkele wijzigingen in het instrument gemaakt.⁵⁶ Het aangepaste instrument is beschikbaar via het extranet (voor leden) van Jeugdzorg Nederland.

4.2.13 Aanbeveling C3: Ratio begeleider-pupil

TEKST AANBEVELING

Uit huis geplaatste kinderen en jongeren hebben veelal te maken met ernstige problematiek en een belastende voorgeschiedenis waarvoor zij een intensieve behandeling nodig hebben. Bij die behandeling hoort ook de begeleiding van het kind bij zijn seksuele ontwikkeling. De ratio begeleider-pupil dient dusdanig te zijn dat voldoende aandacht aan deze behandeling kan worden gegeven. Ook moet er voldoende controle en toezicht kunnen worden uitgeoefend. De sector dient hiertoe nadere normen op te stellen; de IJZ ziet toe op de naleving van deze normen.

Opvolging aanbeveling

Er is geen landelijke norm ontwikkeld waarin de ratio begeleider-pupil is vastgelegd. De toenmalige minister van VWS liet in een reactie op deze aanbeveling aan de Tweede Kamer weten: ‘We zijn het eens met de commissie dat deze ratio zo moet zijn dat kwetsbare jongeren die uithuisgeplaatst zijn de zorg en begeleiding krijgen die zij nodig hebben. Wat een goede ratio begeleider-pupil is hangt sterk af van de problematiek van de individuele jeugdige en de kennis en ervaring van de desbetreffende jeugdzorgwerker. Wij zijn van mening dat een landelijke norm hieraan geen recht doet.’⁵⁷

Over de groepsgrootte in instellingen heeft Commissie de Winter ook bevindingen en aanbevelingen gedaan, zie daarvoor Hoofdstuk 5, §5.2.5.

⁵⁵ Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

⁵⁶ Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2017/03/2016-07-risicotaxatieinstrument-juli-2016-informatie.pdf (geraadpleegd 1 november 2021).

⁵⁷ Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.

4.2.14 Aanbeveling D1: Screening aspirant-pleegouders

TEKST AANBEVELING

Pleegzorgorganisaties dienen altijd referenties op te vragen en af te geven bij de aanmelding van aspirant-pleegouders. Daarnaast is in aanbeveling A.2 al opgemerkt dat seksualiteit, (afwijkende) seksuele ontwikkeling en seksueel misbruik onderdeel dienen te zijn van de voorbereidende training, evenals een mogelijk problematische voorgeschiedenis van aspirant-pleegouders. Bovendien dient er door de sector een landelijke norm ontwikkeld te worden waaraan de voorbereidende training moet voldoen. De commissie merkt hierbij op dat ook bij netwerkplaatsingen de voorbereiding op pleegouderschap en de beoordeling van geschiktheid en matching voldoende aandacht dienen te krijgen.

Opvolging aanbeveling

Over de screening van pleegzorgorganisaties is in de officiële kabinetsreactie aangegeven dat een aantal pleegzorgorganisaties al werkt volgens de aanbevolen werkwijze.⁵⁸ Sinds 2011 geldt bovendien al een Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant pleegouders. Commissie Rouvoet oordeelt dan ook in het eindbericht dat de maatregelen voor de pleegzorg voldoende zijn geïmplementeerd.⁵⁹

Het Kwaliteitskader is door de jaren heen geëvalueerd en aangepast. De meest recente versie is in juni 2021 vastgesteld door alle pleegzorgaanbieders die aangesloten zijn bij Jeugdzorg Nederland.⁶⁰ Het Kwaliteitskader bevat wettelijke en landelijke criteria waar voorbereiding en screening van aspirant-pleegouders aan moeten voldoen. Ook het onderwerp seksualiteit komt daarin terug, onder het thema veiligheid: 'Pleegouders zijn in staat om een gezonde seksuele ontwikkeling van jeugdigen te stimuleren, kunnen (eventueel met ondersteuning) omgaan met een (seksueel) traumatische voorgeschiedenis van een jeugdige en zijn in staat om adequaat te reageren op signalen van grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik.' Ook vermeldt het Kwaliteitskader dat bij de screening van aspirant-pleegouders de pleegzorgaanbieder kan vragen naar de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de aspirant-pleegouder. Het is niet duidelijk in hoeverre hier een mogelijk problematische voorgeschiedenis op het gebied van seksualiteit bij de aspirant-pleegouder aan bod komt.

4.2.15 Aanbeveling D2: Voorbereidingen en ondersteuning pleegouders

TEKST AANBEVELING

Pleegouders moeten door de pleegzorgorganisatie voorbereid worden op de komst van een kind met een traumatische voorgeschiedenis. Bij de intakeprocedure dient vermeld te worden dat kinderen met een misbruikverleden mogelijk seksueel wervend gedrag kunnen vertonen. Te bespreken onderwerpen zijn hoe pleegouders deze gedragingen van pleegkinderen moeten interpreteren en hoe ze ermee moeten omgaan.

58 *Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.*

59 *Jeugdzorg Nederland, 2015.*

60 *Jeugdzorg Nederland, 2021.*

Daarnaast dient besproken te worden dat pleegkinderen mogelijk seksuele gevoelens bij pleegouders en hun kinderen oproepen. Het is erg belangrijk dat pleegouders zich hiervan bewust zijn en hier adequaat op voorbereid worden. Inadequaat informeren van pleegouders belemmert bovendien hun mogelijkheid zich een oordeel te vormen over de vraag of een pleegkind bij hen en in hun gezin op zijn plaats zal zijn. De voorbereiding dient dus uit meer te bestaan dan alleen waarschuwen voor genoemde risico's. Ook dient de pleegzorgorganisatie te voorzien in ondersteuning, bijvoorbeeld door een orthopedagoog, in geval van gedragsproblemen (ook seksuele problematiek) van het kind. Mogelijk in de vorm van een 24-uurs hulplijn, chat en waar nodig via face-to-face-contact.

Opvolging aanbeveling

Hoewel in het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt geconstateerd dat de pleegzorgsector vrijwel alle maatregelen uit het Kwaliteitskader heeft geïmplementeerd, benoemt de Commissie ook een aandachtspunt. Dat aandachtspunt gaat over de ondersteuning van pleegouders op het thema relaties en seksualiteit. Pleegouders zijn volgens Commissie Rouvoet vaak van mening dat pleegzorgmedewerkers te terughoudend zijn bij het bespreken van de omgang met seksualiteit binnen het pleeggezin, zowel bij de screening als tijdens de plaatsing. Dit terwijl pleegouders juist ondersteuning van pleegzorgwerkers nodig hebben. Pleegkinderen geven aan dat met hen niet of nauwelijks over seksualiteit gesproken wordt.⁶¹

In het actieplan 'Pleegzorg 2017-2019'⁶² is aandacht besteed aan het verbeteren van de ondersteuning van pleegouders (zie verder in Hoofdstuk 5). Daar is onder andere het online platform www.pleegzorg.nl uit voortgekomen, waar pleegouders informatie kunnen vinden over verschillende thema's en ervaringen kunnen uitwisselen. Zo zijn er onder andere trainingsmodules over 'Seksualiteit en opvoeden' en 'Seksuele opvoeding van kinderen van 0-12 jaar' te vinden.⁶³ Stichting Augeo, die werkzaam is in de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder seksueel misbruik, heeft ook een module voor pleegouders ontwikkeld die gaat over seksueel gedrag.⁶⁴ Daarnaast bieden pleegzorgaanbieders online trainingen en informatie aan op dit thema. Het belang van goede ondersteuning, onder andere op dit soort thema's, is nog eens benadrukt in een onderzoek dat het Nji in 2019 heeft gedaan naar de relatief hoge uitval van pleeggezinnen. Veel pleegouders die stoppen, doen dit vanwege het gebrek aan ondersteuning dat zij ervaren.⁶⁵ Echte doorwerking van deze initiatieven valt of staat bij het expliciet aan bod laten komen van dit onderwerp in het contact met pleegouders, zowel in de voorbereiding als de begeleiding na een plaatsing. Er is een verplicht voorbereidingstraject voor aspirant-pleegouders. Een veelgebruikte training hiervoor is de STAP-training (Samenwerking Teamgeest Aspirant Pleegouders). STAP is een basisopleiding die bestaat uit zes tot zeven avonden met onderwerpen als: samenwerken in de pleegzorg, verlies, hechting, gedrag en de verandering voor de situatie van de pleegouder(s) bij de komst van een pleegkind. Binnen dit traject is er aandacht voor het thema seksualiteit, bijvoorbeeld voor de invloed van ervaringen op dit gebied bij aspirant-pleegouders. De mogelijkheid om uitvoerig op dit onderwerp in te gaan is echter beperkt, gezien de vele on-

61 Jeugdzorg Nederland, 2015.

62 Jeugdzorg Nederland et al., 2017.

63 Website Pleegzorg Nederland, www.pleegzorg.nl/gids (geraadpleegd 13 oktober 2021).

64 Website Pleegzorg Nederland, www.pleegzorg.nl/gids/61-seksueel-gedrag-augeo-module (geraadpleegd 13 oktober 2021).

65 Abrahamse et al., 2017.

derwerpen die tijdens dit traject behandeld worden. Als pleegouders eenmaal de zorg voor een kind hebben gekregen, kunnen zij onder andere bij de pleegzorgaanbieder terecht voor aanvullende trainingen op het gebied van seksualiteit en seksueel misbruik. Dit gebeurt op vrijblijvende basis.⁶⁶

4.2.16 Aanbeveling D3: Evaluatie pleegouders

TEKST AANBEVELING

Jaarlijkse evaluatie door de pleegzorgorganisatie (pleegzorgwerker) met nadrukkelijk oog voor de stabiliteit van de gezinssituatie en expliciete aandacht voor wijzigingen zoals scheiding, werkloosheid of ziekte, is gewenst. De commissie refereert hierbij ook aan het recentelijk (juni 2012) door de staatssecretaris van VenJ geuite voornemen om een 'apk' voor pleegouders in te voeren. Tijdens reguliere contacten tussen pleegzorgorganisatie en pleegouders dient er eveneens aandacht te zijn voor de relatie van de pleegouders.

Opvolging aanbeveling

De minister van VWS heeft in de beleidsreactie op het rapport van Commissie Samson aangegeven dat het belang van een jaarlijkse evaluatie wordt herkend. Bovendien stelt hij dat het veld een dergelijke werkwijze al heeft afgesproken: in het Kwaliteitskader voorbereiding en screening aspirant-pleegouders is opgenomen dat de pleegzorgbegeleider elk jaar een veiligheidscheck uitvoert bij het pleeggezin thuis. In deze check gaat het onder andere over de stabiliteit van de gezinssituatie en is er expliciete aandacht voor wijzigingen in het gezin.⁶⁷ Ook in de meest recente versie van het Kwaliteitskader is deze jaarlijkse evaluatie van pleegouders opgenomen. Als de pleegzorgaanbieder het nodig acht, kan de pleegouder verzocht worden om opnieuw een Verklaring van Geen Bezwaar aan te vragen bij de Raad voor de Kinderbescherming.⁶⁸

4.2.17 Aanbeveling D4: Duidelijke rolverdeling tussen pleegzorgwerk en (gezins)voogd en verhoging van de contactfrequentie met het kind

TEKST AANBEVELING

De commissie heeft verscheidene malen vastgesteld dat er in het veld grote onduidelijkheid is over de rolverdeling tussen pleegzorgwerker en (gezins)voogd. Er is geen eenduidige mening over hoe deze rolverdeling er idealiter uit zou moeten zien. Mogelijk kunnen beide rollen vertegenwoordigd worden in één functionaris. Daarbij moeten de bewindslieden van VWS en VenJ bezien of er aanleiding is tot aanpassing van de wet. De commissie adviseert de sector dringend om te komen tot een duidelijke rolverdeling. De werkdruk van de functionaris die verantwoordelijk is voor de veiligheid van het kind dient zodanig te zijn dat voldoende face-to-face- en een-op-eencontact

⁶⁶ Interview met vertegenwoordigers van een pleegzorgaanbieder, d.d. 25 november 2021.

⁶⁷ Kamerstukken I 2012/13, 33345, 3.

⁶⁸ Jeugdzorg Nederland, 2021.

met het kind mogelijk is, afgestemd op de zwaarte van de casus. De caseload zal hiervoor verlaagd dienen te worden.

Opvolging aanbeveling

In de eerste reactie op het rapport van Commissie Samson geeft het toenmalige kabinet aan dat het samen met het werkveld gaat verkennen hoe de rolverdeling tussen (gezins)voogd en pleegzorgwerker er uit moet zien.⁶⁹ In de inhoudelijke kabinetsreactie op het rapport die later volgt wijst het toenmalige kabinet een samenvoeging van beide functies echter af. Daarover is het volgende gezegd: 'Op grond van een grondige analyse is begin jaren '90 bewust gekozen voor een splitsing van de rollen, die destijds bij één functionaris waren belegd. De voornaamste redenen waren een gebrek aan specialisatie en de gebrekkige belangenbehartiging van het kind. Eén functionaris zou immers de belangen van de ouders, pleegouders én het pleegkind behartigen, belangen die niet in alle gevallen gelijkkluidend zijn. Deze overwegingen gelden nog steeds.'⁷⁰

Wat betreft de contactfrequentie met het kind is de caseload van jeugdbeschermers van belang. Dit onderwerp is een terugkerend punt van zorg. Ook bij Commissie de Winter komt de aanbeveling (zie §5.2.9) terug om ruimte te maken voor meer contacttijd met het kind. Over de caseload heeft het kabinet na het verschijnen van het rapport van Commissie Samson aangegeven dat de toen bestaande caseloadnorm van vijftien dossiers per jeugdbeschermer ruimte laat aan de sector om op maat invulling te geven aan deze aanbeveling. Het kabinet heeft laten weten dat Jeugdzorg Nederland in het eerste kwartaal van 2013 een richtlijn uitwerkt voor de minimale contactfrequentie tussen de gezinsvoogd en het (pleeg)kind. Jeugdzorg Nederland heeft hierop in 2014 een beleidsadvies uitgegeven, waarin de brancheorganisatie zegt af te zien van het stellen van een norm voor de contactfrequentie.⁷¹ De contactfrequentie die nodig is om de veiligheid en ontwikkeling van het kind te borgen, verschilt per casus. Deze is afhankelijk van de problemen die er zijn en de mogelijke en wenselijke oplossingen voor het kind en het gezin, licht de brancheorganisatie toe. Het stellen van een norm voor de contactfrequentie kan zelfs risicovol zijn, omdat deze veiligheid kan suggereren waar deze er niet is.⁷² In het beleidsadvies uit 2014 geeft de branche aan dat jeugdbeschermers onder het toen bestaande financieringsstelsel tijd hebben om elke drie weken een contactmoment te hebben met een van de gezinsleden.

De noodzaak van meer contacttijd tussen jeugdbeschermer en kind haalt Commissie de Winter ook in 2019 aan als een belangrijke factor in het vergroten van de veiligheid van het kind. De brancheorganisatie onderschrijft deze noodzaak en geeft aan dat er weinig verbetering is in de grote werkdruk en hoge caseload voor jeugdbeschermers. Meer hierover in Hoofdstuk 5, §5.2.9.⁷³

69 *Kamerstukken I 2012/13, 33345, 1.*

70 *Kamerstukken I 2012/13, 33345, 3.*

71 Website VNG, www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/201409_beleid-jn-contactfrequentie-gezinsvoogd_o.pdf (geraadpleegd 8 oktober 2021).

72 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 26 oktober 2021.

73 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/07/Puntenmanifest-Naar-een-jeugdzorg-die-beter-beschermst-.pdf (geraadpleegd 8 oktober 2021).

4.2.18 Aanbeveling D5: Ondersteuning en toezicht pleegzorg

TEKST AANBEVELING

De inzet van het sociale netwerk biedt kansen om pleegouders te ondersteunen en eventueel ook om ongewenste ontwikkelingen te signaleren. Daarnaast kan het sociale isolatie van pleeggezinnen tegengaan. Naast de preventieve werking die van het sociale netwerk uitgaat, oefent het netwerk ook een vorm van controle uit op het pleeggezin. Er kijken immers meer ogen mee in het gezin. Met de overgang van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg naar de gemeenten is het raadzaam om samenwerking tussen pleegzorgorganisatie en het buurtmaatschappelijk werk tot stand te brengen.

Opvolging aanbeveling

In hun eigen omgeving kunnen pleegouders ondersteuning krijgen van sociale wijkteams. Ook stijgt het aantal initiatieven met steungezinnen (zoals het Mockingbird Family Model⁷⁴), waardoor ook pleegouders ontlast kunnen worden en laagdrempelige ondersteuning krijgen van andere gezinnen in hun buurt. Dit alles heeft als doel om jongeren zo lang mogelijk, zo thuis mogelijk te laten opgroeien.⁷⁵

4.2.19 Aanbeveling E1: Casusoverleg

TEKST AANBEVELING

In elke regio moet multidisciplinair casusoverleg zijn, met daarin alle professionals die betrokken zijn bij het kind, waar een casus van (vermoedelijk) seksueel misbruik ingebracht kan worden. Hierdoor wordt alle aanwezige informatie en expertise gebundeld. Alle betrokken organisaties dienen in goed overleg informatie met elkaar te delen en acties af te stemmen. In het bijzonder is dit ook van belang om het opsporingstraject en hulpverleningstraject gelijk op te laten gaan zonder dat ze elkaar tegenwerken. Het is belangrijk dat voor iedereen duidelijk is wie de regie heeft. Ook op bestuurlijk niveau, zowel bij het rijk als bij de gemeenten, moet voorzien worden in een periodiek overleg. Bestuurders blijven daardoor goed op de hoogte van het handelen van hun organisaties en kunnen met ketenpartners gezamenlijk belemmeringen die zich op operationeel niveau voordoen, oplossen.

Opvolging aanbeveling

De aanbeveling om in elke regio multidisciplinair casusoverleg in te stellen is meegenomen in het eindbericht van Commissie Rouvoet. De Commissie stelt dat jeugdzorginstellingen richtlijnen opstellen voor interne casusoverleggen en externe casusoverleggen met ketenpartners. Hoe dit er in de diverse organisaties uit ziet, is binnen de scope van dit onderzoek niet onderzocht.

74 Website NVP, www.denvp.nl/mockingbird (geraadpleegd 24 november 2021).

75 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 8 oktober 2021.

ZonMw heeft een onderzoek uitgevoerd naar de meerwaarde van multidisciplinair werken in de jeugdzorg. Dit onderzoek is, in opdracht van het ministerie van VWS en JenV, na publicatie van het rapport van Commissie Samson uitgevoerd als onderdeel van het actieplan ‘Aanpak kindermishandeling Kinderen Veilig (2012-2016)’.⁷⁶ Het onderzoek heeft zes regionale initiatieven bekeken met een multidisciplinaire samenwerking tussen jeugdhulp, medische zorg, justitie en volwassenenzorg voor de aanpak van kindermishandeling. De bevindingen zijn in 2014 door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer gepresenteerd.⁷⁷ In het onderzoek wordt gesteld dat men positief oordeelt over de meerwaarde van een multidisciplinaire aanpak. Bijvoorbeeld als het gaat om de mate waarin initiatieven erin slagen om knelpunten van een ‘klassieke’ aanpak op te lossen. Als minpunt wordt genoemd het gebrek aan informatie over de doelmatigheid van een dergelijke aanpak. Dit gebrek aan inzicht zorgt er volgens het onderzoek voor dat het onvoldoende duidelijk is welke inzet van welke partij tot welke resultaten leidt. Hierdoor kan er nog onvoldoende gestuurd worden op de initiatieven zelf en kan er daardoor geen goede afweging worden gemaakt over beleid en inzet van middelen.

Een vertegenwoordiger van brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland vertelt dat er in 2021 in elke regio multidisciplinaire casusoverleggen worden gehouden. Dit gebeurt in verschillende vormen; er zijn geen landelijke richtlijnen voor. Tijdens deze casusoverleggen worden voornamelijk kinderen besproken die te maken hebben met complexe problematiek.⁷⁸

4.2.20 Aanbeveling E2: Versterking rol Inspectie Jeugdzorg

TEKST AANBEVELING

De IJZ dient voldoende instrumenten in handen te hebben om de sector te innoveren, te controleren en waar nodig te sanctioneren. De IJZ moet af van alleen maar papieren toezicht, en moet van reactief naar meer proactief het veld in. De inspectie zou in ernstige gevallen meer gebruik moeten maken van bestaande interventiemogelijkheden (schorsen van professionals, bestuurders en toezichthouders). Als ultieme remedie zou de inspectie het ministerie moeten adviseren instellingen definitief te sluiten. Tot slot pleit de commissie ervoor dat er een klachtenafdeling voor burgers ingericht wordt bij de IJZ. In ernstige gevallen kan de inspectie zelf onderzoek doen en indien nodig maatregelen nemen. De commissie gaat ervan uit dat aan de melders wordt teruggekoppeld wat er met een signaal is gedaan.

Opvolging aanbeveling

Na Commissie Samson heeft de IGJ de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom gekregen als aanvullende instrumenten. Instrumenten die de IGJ daarnaast kan inzetten voor sanctivering zijn: verscherpt toezicht, aanwijzing, en een bevel. Daarmee stelt de IGJ nu over voldoende instrumenten te beschikken.⁷⁹

⁷⁶ Huurdeman & Jong, 2014.

⁷⁷ Website ZonMw, www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/effectief-werken/4c-mda-kindermishandeling/ (geraadpleegd 8 oktober 2021).

⁷⁸ Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

⁷⁹ Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

De aanbevolen klachtenafdeling voor burgers is opgericht onder de naam Landelijk Meldpunt Zorg. Deze ontwikkeling was al in gang gezet vóór de publicatie van het rapport van Commissie Samson. Het Landelijk Meldpunt Zorg is bij de IGJ ondergebracht maar het is een zelfstandig team, dat zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het meldpunt helpt burgers met een klacht en verwijst hen naar de juiste plek. Dat kan de IGJ zijn, maar ook een andere organisatie.⁸⁰

In 2019 heeft Commissie de Winter de aanbeveling herhaald van Commissie Samson om een sterker, meer proactief toezicht in te richten. Beide commissies hebben de oproep gedaan tot minder ‘papier toezicht’ en meer aanwezigheid van de IGJ in het veld. Over dit aspect van de aanbeveling van Commissie Samson is dan ook meer te lezen in het hoofdstuk over Commissie de Winter (zie Hoofdstuk 5, §5.2.11).

4.2.21 Aanbeveling E3: Raden van toezicht

TEKST AANBEVELING

De afgelopen jaren hebben raden van toezicht in de non-profitsector een steeds zwaardere taak gekregen in het toezicht op de publieke taken. De raden oriënteren zich thans breed op deze ontwikkeling. De commissie beveelt ook voor de residentiële jeugdzorg een intensivering van het inhoudelijke toezicht aan, waarvan de thematiek van seksueel kindermisbruik expliciet deel uitmaakt.

Opvolging aanbeveling

De aanbeveling om het inhoudelijk toezicht te intensiveren voor residentiële jeugdzorg is opgenomen in het Kwaliteitskader van Commissie Rouvoet.⁸¹ In het eindbericht van Commissie Rouvoet wordt gemeld dat voor de inrichting van interne raden van toezicht de ‘Governancecode Zorg 2010’ van toepassing is.⁸² Deze governancecode is samen met de diverse zorgbranches ontwikkeld. De meest actuele versie stamt uit 2017.⁸³ De governancecode stelt een aantal algemene eisen aan raden van toezicht, zoals de wijze van samenstelling en periodieke scholing. De thematiek van seksueel misbruik is hier niet apart in belegd.

Wel hebben de aanbevelingen van Commissie Samson er volgens de IGJ toe geleid dat zij veel vaker contact heeft met de raad van toezicht van een organisatie, wanneer zij daar aanleiding voor ziet. Dit stelt de IGJ in staat om de raad van toezicht vaker op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Dat is volgens de IGJ een krachtig instrument.⁸⁴ Op deze manier is zichtbaar hoe de agenderende boodschap vanuit de Commissie, via sectorbrede richtlijnen, uiteindelijk doorwerking krijgt op het professionele niveau: dus in het dagelijks handelen van inspecteurs bij het uitvoeren van toezicht.

80 Website IGJ, www.igj.nl/onderwerpen/klacht-of-vraag-over-zorg-of-jeugdhulpverlening/ik-heb-een-klacht/klacht-jeugdhulp (geraadpleegd 11 mei 2021).

81 Jeugdzorg Nederland, 2013.

82 Jeugdzorg Nederland, 2015.

83 Website Governancecode Zorg, www.governancecodezorg.nl/wp-content/uploads/2016/11/Governancecode-Zorg-2017.pdf (geraadpleegd 15 september 2021).

84 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

4.2.22 Aanbeveling E4: Vergroting capaciteit gespecialiseerde zedenpolitie

TEKST AANBEVELING

Het ministerie van VenJ moet ervoor zorgen dat de capaciteit van kindverhoorstudio's en gespecialiseerde rechercheurs in elke politieregio voldoende is, zodat er minder barrières zijn om aangifte te doen en de doorlooptijden van onderzoeken verkort kunnen worden.

Opvolging aanbeveling

Volgens informatie van het ministerie van JenV zijn er in 2021 elf kindverhoorstudio's in Nederland beschikbaar, verspreid over het land. Bureau Beke heeft in 2018 in opdracht van het ministerie van JenV onderzoek gedaan naar de verhoorpraktijk van minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven.⁸⁵ Daarin wordt geconcludeerd dat de beschikbaarheid van kindverhoorstudio's in orde is. Ook is vastgesteld dat politiemensen betrokken bij deze verhoren voldoende zijn opgeleid. Er is een aanvulling ontwikkeld op de bestaande opleiding voor zedenrechercheurs en zowel nieuwe als ervaren zedenrechercheurs volgen deze aanvullende opleiding.

Als het gaat om te werken aan kortere doorlooptijden, is het van belang te noemen dat het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak de doorlooptijden (in zijn algemeenheid) als prioriteit hebben aangemerkt. Het OM heeft doorlooptijden als structureel agenda-punt opgenomen bij de verschillende platforms waar zedenzaken worden besproken. De rechtspraak werkt de komende drie jaar aan het wegwerken van de werkvoorraden, het slimmer roosteren en plannen en het vergroten van voorspelbaarheid voor rechtzoekenden door betere communicatie. Gerechten werken daarbij samen met ketenpartners en andere partijen die invloed hebben op doorlooptijden.

De doorlooptijden van zedenzaken blijven in de praktijk echter een probleem. In de meest recente Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen (over de jaren 2015-2019) van de Nationaal Rapporteur valt op dat de doorlooptijden van zedenzaken bij kinderen steeds langer worden.⁸⁶ In 2015 duurde de tijd van inschrijving OM tot afdoening OM en van afdoening OM tot vonnis bij elkaar opgeteld net geen jaar. In 2019 is die duur gestegen tot 417 dagen. Deze stijging is vooral toe te schrijven aan de toenemende tijd die de rechter nodig heeft om tot een vonnis te komen. Deze doorlooptijden zullen niet op korte termijn afnemen, want door de coronapandemie zijn rechtbanken een tijdlang beperkt geweest in de mogelijkheden om rechtszaken te behandelen.

4.2.23 Aanbeveling E5: Kinderrechter

TEKST AANBEVELING

De commissie heeft van ouders, pleegouders en kinderrechters signalen gekregen dat in het systeem te weinig checks-and-balances zitten en de onafhankelijke toets door de rechter dreigt te verworden tot een louter formele handeling. De kinderrechter zou

⁸⁵ Van Wijk et al., 2018.

⁸⁶ Nationaal Rapporteur, 2021 (Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019).

meer tijd moeten krijgen voor een (gezins)voogdijzaak, opdat hij ruimer dan marginaal kan toetsen.

Opvolging aanbeveling

In de beleidsreactie op het rapport van Commissie Samson gaat het kabinet uitgebreid in op de aanbeveling dat kinderrechtshouders meer tijd moeten krijgen voor (gezins)voogdijzaken.⁸⁷ Het kabinet geeft daarin aan dat de Raad voor de rechtspraak in het voorjaar van 2012 een inventarisatie heeft gemaakt van de werkdruk van kinderrechtshouders. Hieruit zijn geen signalen gekomen dat de werkdruk van kinderrechtshouders onaanvaardbaar hoog is. Volgens het kabinet was er toen voldoende flexibiliteit voor kinderrechtshouders om prioriteiten aan te brengen in de tijdsbesteding per zaak.

In de tussentijd is er het een en ander veranderd. Dit thema komt ook terug in het actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd'. In de voortgangsrapportage uit juni 2021 schetst het kabinet dat 'er in de hele jeugdbeschermingsketen reeds lang bestaande structurele problemen van tekort aan (gekwalificeerde) medewerkers, wachtlijsten en ontbreken van beschikbare hulp en diagnostiek maken dat de rechtsbescherming niet altijd optimaal kan zijn.'⁸⁸ Het kabinet geeft aan dat de rechtspraak te maken krijgt met zwaardere, tijdrovende zaken en incomplete dossiers, als ook met kwesties die met spoed moeten worden opgelost, omdat de problemen te lang zijn blijven liggen. Dit klemmt temeer omdat sommige gerechten een structureel tekort aan jeugdrechters hebben, volgens de Raad voor de rechtspraak. Daarmee kan de zorgvuldigheid waarmee beslissingen worden genomen onder druk komen te staan, geven de rechters aan.⁸⁹ Het kabinet stelt in de voortgangsrapportage dat deze problematiek in de jeugdbeschermingsketen de aandacht heeft, en dat (mede) daarom extra geld beschikbaar is gemaakt om de problemen binnen de jeugdzorg aan te pakken. De bedoeling is dat dit ook (op termijn) effect heeft binnen de rechtspraak.

De minister voor Rechtsbescherming heeft bovendien met de Raad voor de rechtspraak prijsafspraken gemaakt voor 2020 tot en met 2022, waarbij jaarlijks extra middelen voor de rechtspraak worden vrijgemaakt. Deze middelen kunnen worden ingezet voor extra capaciteit en voor de aanpak van werkdruk. De gerechten verdelen de toegekende middelen over de verschillende zaaksoorten en kunnen daarbij ook rekening houden met de personeelscapaciteit in het jeugdrecht. De rechtspraak ontwikkelt daarbij een model voor capaciteitsplanning, dat ertoe moet leiden dat de capaciteit per vakgebied beter vastgelegd gaat worden.⁹⁰

Een andere manier waarop de checks-and-balances in het systeem van jeugdbescherming verbeterd kunnen worden, is door versterking van het feitenonderzoek. In de afgelopen jaren is daarom meer aandacht gekomen voor de kwaliteit van het feitenonderzoek in kinderbeschermingszaken en de rapportages die aan de hand daarvan worden opgesteld. Onvrede bij ouders over de manier waarop organisaties in de jeugdbeschermingsketen onderzoek doen naar de veiligheid binnen de gezinssituatie en de manier waarop bevindingen in rapportages worden

87 *Kamerstukken I* 2012/13, 33435, 3.

88 Website *Zorg voor de Jeugd*, www.voordejeugd.nl/nieuws/6e-voortgangsrapportage-zorg-voor-de-jeugd-komende-jaren-nog-veel-werk-aan-de-winkel/ (geraadpleegd 13 oktober 2021).

89 Raad voor de rechtspraak, 2021.

90 *Aanhangsel Handelingen I* 2021/22, nr. 886.

vastgelegd, leiden vaak tot een breuk in het vertrouwen tussen de jeugdbescherming en ouders.⁹¹ Deze rapportages vormen een belangrijke informatiebron voor de kinderrechter in de overweging om een beschermingsmaatregel op te leggen. De Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis hebben daarom de afgelopen tijd gezamenlijk gewerkt aan het actieplan ‘Verbetering Feitenonderzoek Jeugdbeschermingsketen’, om de kwaliteit van deze rapportages te verbeteren.⁹² Het actieplan loopt tot 1 januari 2022 en wordt in 2022 geëvalueerd. Meer hierover is te vinden in Hoofdstuk 5.

4.2.24 Aanbeveling E6: Mediation

TEKST AANBEVELING

Uit het veld zijn signalen ontvangen dat er behoefte is aan een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting buiten de rechter om voor de kleinere geschillen tussen (pleeg)ouder en (gezins)voogd en pleegzorgwerker en tussen ouder en pleegouder. Voordeel daarvan is dat snel zelf naar een oplossing gezocht wordt en dat een constructieve samenwerking bevorderd wordt. De commissie wil op deze plaats wijzen op de mogelijkheden die mediation in deze situaties kan bieden.

Opvolging aanbeveling

Deze aanbeveling van Commissie Samson heeft Commissie Rouvoet niet overgenomen en komt dus ook niet terug in het Kwaliteitskader. Jeugdzorg Nederland stelt namelijk dat bij seksueel misbruik snel handelen is geboden en dat mediation daarom niet op zijn plaats is. Commissie Rouvoet heeft daarbij benoemd dat wanneer het gaat om geschillen rond de ‘gewone’ seksuele opvoeding van kinderen er wel ruimte moet zijn voor mediation.⁹³

Voor een betere samenwerking tussen (pleeg)ouders en gezinsvoogden is de afgelopen jaren meer aandacht geweest, bijvoorbeeld in het eerdergenoemde plan voor verbetering van het feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen. De aanbeveling komt daarnaast terug bij Commissie de Winter. De doorwerking van deze aanbeveling wordt verder besproken in Hoofdstuk 5, §5.2.7.

4.2.25 Aanbeveling F1: Erkenning en excuses

TEKST AANBEVELING

De commissie meent dat de huidige bestuurders erkenning moeten geven en excuses moeten aanbieden, ook voor misbruik uit het verleden. Daarbij past niet dat zij zich verschuilen achter gebrekkige en/of afwezige dossiers. De commissie heeft het ingevolge haar opdracht niet tot haar taak gerekend een uitspraak te doen over mogelijke financiële genoegdoening aan de slachtoffers. Zij heeft wel geconstateerd dat slachtoffers van seksueel misbruik terecht kunnen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

91 Jeugdzorg Nederland et al., 2018.

92 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/samen-de-zorg-voor-jeugd-steds-beter-maken/jongeren-beter-beschermen-als-ontwikkeling-gevaar-loopt/actieplan-feitenonderzoek/ (geraadpleegd 3 september 2021).

93 Jeugdzorg Nederland, 2013.

Een belemmering hierbij wordt echter gevormd door het feit dat het Schadefonds zaken van voor 1973 niet in behandeling mag nemen, waardoor veel slachtoffers geen financiële handreiking kunnen krijgen. De commissie adviseert het ministerie van VenJ dringend om de tijdsrestrictie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven te laten vallen en zaken van voor 1 januari 1973 ook toe te laten.

Opvolging aanbeveling

Bij het presenteren van het rapport van Commissie Samson in oktober 2012 heeft brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland direct op bestuurlijk niveau excuses aangeboden.⁹⁴ Ook namens het kabinet zijn er excuses gemaakt. In de Kamerbrief daarover worden die als volgt geformuleerd: 'Allereerst hebben wij nogmaals benadrukt dat de bevindingen van de Commissie Samson bij ons hard zijn aangekomen. Wat er in de instellingen en pleeggezinnen is voorgevallen, vinden we absoluut verwerpelijk en niet te tolereren. Kinderen die thuis niet de bescherming kregen die zij nodig hadden, zijn onder onze verantwoordelijkheid in instellingen en pleeggezinnen geplaatst. Dat zij daar vervolgens slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik, is buitengewoon betreurenswaardig. Vanuit onze verantwoordelijkheid voor het stelsel van kindbescherming hebben wij, namens het kabinet, excuses aangeboden aan iedere volwassene en aan ieder kind die dat is overkomen.'

Voor de slachtoffers heeft het kabinet twee financiële regelingen in het leven geroepen, die zijn uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven.⁹⁵ De regelingen zijn bedoeld voor slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen in de periode van 1 januari 1945 tot en met 31 december 2012, die ten tijde van het misbruik minderjarig waren. Het gaat om de 'Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen' en het 'Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen'. Slachtoffers konden voor beide regelingen een aanvraag indienen tussen 1 september 2013 en 28 februari 2017.

De Tijdelijke regeling is bedoeld voor slachtoffers die niemand kunnen of willen aanspreken op de geleden schade. Het Schadefonds heeft hierbij alleen naar het slachtofferschap gekeken; de beschuldigde persoon is bij deze regeling geheel buiten beeld gebleven. Het slachtoffer moet steunbewijs kunnen leveren van het misbruik, bijvoorbeeld een bewijs van plaatsing in de instelling of het pleeggezin, een aangifte of melding bij politie, verklaringen van getuigen en medische informatie. Het Schadefonds heeft per persoon de hoogte van de uitkering vastgesteld aan de hand van de aard en ernst van het misbruik. Het ging om bedragen variërend van 1.000 tot 35.000 euro. Bij het Statuut heeft het slachtoffer de instelling of de pleegzorgorganisatie onder wiens verantwoordelijkheid het misbruik heeft plaatsgevonden aansprakelijk gesteld. Alle partijen, zowel het slachtoffer als de instelling of pleegzorgorganisatie die is beschuldigd, zijn gevraagd om in een hoorzitting hun verhaal te doen. De bewijslast bij het Statuut is zwaarder dan bij de Tijdelijke regeling. Het Schadefonds heeft bij deze aanvragen niet alleen het slachtofferschap beoordeeld, maar ook de aansprakelijkheid van de overheid of de jeugd-

94 Website Trouw, www.trouw.nl/nieuws/jeugdzorg-gaat-diep-door-het-stof-b51f8676/ (geraadpleegd 11 oktober 2021).

95 Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (2015), www.wetten.overheid.nl/BWBR0033690/2015-12-11 (geraadpleegd 8 november 2021).

of pleegzorginstelling. Er is ook toekenning mogelijk bij misbruik door een groepsgenoot of door een persoon binnen de directe kring van het pleeggezin. Voorwaarde hierbij is dat de instelling op de hoogte moet zijn geweest van het misbruik en daar niet adequaat op heeft gereageerd. Slachtoffers die een aanvraag willen indienen konden daarbij ondersteuning vragen bij Slachtofferhulp Nederland.

Er zijn in totaal 822 aanvragen ingediend: 238 op basis van het Statuut en 594 op basis van de Tijdelijke regeling. In totaal zijn 530 aanvragen toegewezen (76%). Aanvragen op basis van het Statuut zijn in 59% van de gevallen toegewezen. Dat was het geval in 81% van de aanvragen onder de Tijdelijke regeling. Reden van afwijzing zijn onder andere dat het misbruik heeft plaatsgevonden in een instelling die niet onder de reikwijdte van de regeling viel en onvoldoende steunbewijs. Tegen 13% van de afwijzingen is bezwaar ingediend en in ruim de helft van deze zaken is het bezwaar gegrond verklaard. Tot februari 2017 is er 9,5 miljoen euro uitgekeerd. Toewijzingen op basis van de Tijdelijke regeling hebben tot een gemiddeld uitgekeerd bedrag geleid van 10.900 euro. Uitgekeerde bedragen onder het Statuut hebben een gemiddelde van 54.000 euro.⁹⁶

Beide regelingen zijn in 2017 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) geëvalueerd.⁹⁷ In het onderzoek zijn interviews gehouden met slachtoffers die een (afgehandelde) aanvraag hebben ingediend bij het Schadefonds, met de instellingen die schadeclaims hebben gekregen, met het Schadefonds, met Slachtofferhulp Nederland, met lotgenotenorganisaties en met Jeugdzorg Nederland. Daarnaast zijn er instellingen geïnterviewd die schadeclaims hebben gekregen. Uit de evaluatie blijkt dat een deel van de slachtoffers zich in hun leed erkend voelt door de tegemoetkoming en dat er enige genoegdoening voor de schade heeft plaatsgevonden. Dit geldt echter niet voor een ander deel van de slachtoffers. Uit de evaluatie komen elementen naar voren die ervoor hebben gezorgd dat de regelingen niet optimaal rekening hielden met de behoeften en verwachtingen van slachtoffers:

- de reikwijdte van de regelingen is beperkt, waardoor seksueel misbruik in bepaalde instellingen (en periodes) erbuiten valt;
- het zelf moeten verzamelen van (steun)bewijs is voor slachtoffers extra belastend en een zware opgave;
- ondanks het feit dat de Raadkamer er niet aan twijfelt dat het seksueel misbruik heeft plaatsgevonden kan bij onvoldoende bewijs niet worden overgegaan tot het toekennen van een vergoeding;
- de individuele financiële aansprakelijkheid van instellingen (bij het Statuut) heeft (in sommige gevallen) geleid tot een verdedigende opstelling van de instelling en daarmee voor slachtoffers pijnlijke confrontaties tijdens hoorzittingen;
- het hanteren van tarieven binnen elke regeling betekent dat de ernst van het leed door het Schadefonds moest worden 'gewogen'. Dit is pijnlijk gebleken voor sommige slachtoffers;
- sommige elementen binnen de regelingen zijn erg ingewikkeld gebleken en daardoor moeilijk toepasbaar en uitlegbaar, zoals het vaststellen van de rechtsopvolger en het aantonen van 'feitelijke wetenschap' (bij het Statuut);
- het bestaan van twee regelingen naast elkaar met verschillende uitkeringsbedragen voor hetzelfde misbruik is als onrechtvaardig ervaren;

⁹⁶ Rij, 2017.

⁹⁷ Rij, 2017.

- gebrek aan tussentijdse zorg en nazorg, terwijl slachtoffers daar wel behoefte aan hebben.

Sommige van bovenstaande punten zijn opnieuw naar voren gekomen in interviews die met slachtofferorganisaties zijn gehouden voor dit onderzoek. Aangezien Commissie de Winter opnieuw een aanbeveling heeft gedaan over erkenning, worden deze bevindingen beschreven in het volgende hoofdstuk, in §5.2.1 en §5.2.3.

4.2.26 Aanbeveling F2: Breed meldpunt en toegang tot hulpverlening

TEKST AANBEVELING

De ministeries van VenJ en VWS dienen één breed meldpunt voor slachtoffers van seksueel misbruik en geweld te organiseren. Het meldpunt heeft betrekking op zaken uit het verleden en op zaken waarvoor op dit moment niet in een meldpunt is voorzien. Daarnaast dienen beide ministeries zorg te dragen voor voldoende financieel haalbare en passende hulpverlening. Ook voor slachtoffers die geen aanspraak kunnen maken op de bijzondere regeling van Jeugdzorg Nederland (JN) mag de eigen bijdrage ggz hiervoor geen beletsel vormen.

Opvolging aanbeveling

Op 1 oktober 2012 is het Meldpunt seksueel misbruik geopend.⁹⁸ Dit meldpunt is ondergebracht bij Slachtofferhulp Nederland. Daarnaast zijn ook de toenmalige Advies- en Meldpunten Kindermishandeling en Steunpunten Huiselijk Geweld, en de IGJ (als toezichthouder) betrokken. Slachtoffers en anderen kunnen contact opnemen met het meldpunt via de telefoon, e-mail of de chat. Bij het meldpunt kunnen meldingen worden gemaakt van seksueel misbruik, maar men kan er ook terecht voor hulp en advies. Het doel is om slachtoffers die contact opnemen en daar behoefte aan hebben, door te geleiden naar de organisatie die het beste is toegerust om de melder te woord te staan en te helpen.⁹⁹ In 2021 is deze hulplijn onder de hulplijn Verbreek de Stilte komen te vallen.¹⁰⁰ Deze hulplijn is bedoeld voor slachtoffers van seksueel misbruik in meerdere sectoren, waaronder de jeugdzorg. Bij Verbreek de Stilte kunnen meldingen worden gedaan over het verleden, over recente gebeurtenissen en over misbruik in de omgeving door overige betrokkenen.

Een andere belangrijke pijler in de hulp aan slachtoffers zijn de lotgenotengroepen. Het kabinet heeft na Commissie Samson subsidie verleend aan de lotgenotenorganisaties Stichting Seksueel Kindermisbruik Instellingen Pleeggezinnen (SKIP) en Nederland Heelt. Deze subsidieregeling en de eerdere subsidieregeling naar aanleiding van Commissie Deetman, met gelden voor SKIP, KLOKK (zie ook Hoofdstuk 2) en Slachtofferhulp Nederland, zijn op verzoek van het ministerie van VWS door een extern bureau geëvalueerd in de jaren 2014 en 2015. De resultaten zijn in 2016 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁰¹ Aanleiding voor deze (tussen)evaluatie zijn volgens de minister grote tussentijdse onderbestedingen van de verstrekte subsidies en ook kritische signalen van

98 Website Slachtofferhulp Nederland, www.slachtofferhulp.nl/nieuws/2012/hulplijn-seksueel-misbruik-geopend/ (geraadpleegd 5 augustus 2021).

99 *Kamerstukken I 2012/13*, 33435, 3.

100 Website Slachtofferhulp Nederland, www.verbreekdestilte.nl/over-de-hulplijn/ (geraadpleegd 5 augustus 2021).

101 *Kamerstukken II 2015/16*, 34300, 86.

slachtoffers over de organisaties. In de evaluatie is via een enquête en interviews gesproken met diverse slachtoffers, zowel van binnen als buiten de lotgenotenorganisaties. In de evaluatie wordt geschetst dat 'de werkelijkheid meerdere perspectieven kent', en dat de vraag 'hoe hiernaar te kijken' niet eenduidig te beantwoorden is, laat staan dat een oordeel te vellen is. Over de slachtofferorganisaties wordt genoemd dat zij, door op te komen voor de belangen van slachtoffers van seksueel geweld, een bijzondere en vaak ook complexe rol en opdracht vervullen. Ook wordt benadrukt dat organisaties als SKIP en KLOKK geen organisaties zijn die af te rekenen zijn op 'harde' productieafspraken. Het zijn zelforganisaties die gedragen moeten worden door de mensen die gebruikmaken van de diensten, en die, onafhankelijk van professionele instanties, uitvoering moeten kunnen geven aan hun activiteiten.

In de evaluatie wordt geconstateerd dat de toegekende subsidie waardevol is geweest in het bieden van een (financiële) basis aan organisaties voor en door slachtoffers van seksueel geweld. Daarbij worden ook enkele kanttekeningen en aanbevelingen voor de toekomst geplaatst. Want hoewel in de jaren na oprichting enige mate van professionalisering heeft plaatsgevonden, wordt in de evaluatie betwijfeld of volledige professionalisering van zelforganisaties een wenselijke route is. Het ministerie van VWS dient hierin volgens de evaluatie samen met deze organisaties een passende middenweg te vinden. In de evaluatie wordt daarnaast geconstateerd dat de subsidieregeling te ruim geformuleerd is geweest. Dit heeft geleid tot beperkte sturingsmogelijkheden voor het handelen van de slachtofferorganisaties. En dat terwijl de vaak complexe omgeving waarin deze organisaties werken en de zorgvuldigheid waarmee de doelgroepen moeten worden benaderd, juist een meer intensief contact tussen het ministerie en deze organisaties rechtvaardigen. De onderzoekers adviseren te kiezen voor niet alleen geformaliseerd contact tussen het ministerie en de slachtofferorganisaties, maar voor een periodiek gesprek waarin zaken open, oprecht en openhartig worden gedeeld. Daarbij is het voor de ministeries van belang om zich er constant van bewust te zijn dat het vertrouwen in instituties, waaronder de overheid, onder deze groep mensen laag is. Iets wat gezien hun voorgeschiedenis begrijpelijk is. Ook wordt in de evaluatie gesteld dat er een overspannen verwachting heerst over de vraag naar lotgenotencontact. Deze behoefte is volgens de onderzoekers sterk individueel bepaald. Ten slotte wordt in de evaluatie benoemd dat het verenigen van verschillende slachtofferorganisaties geen beleidsdoel op zich moet zijn. De organisaties verkeren allen in verschillende stadia van ontwikkeling en hebben elk een andere focus, variërend van individuele ondersteuning tot belangenbehartiging en ontmoetingen met lotgenoten. Volgens de evaluatie is het samenvoegen tot een organisatie niet passend en wenselijk, onder meer omdat de context waarbinnen het misbruik heeft plaatsgevonden er voor slachtoffers toe doet. De sterk individueel bepaalde behoefte aan ondersteuning en diensten rechtvaardigt volgens de evaluatie bovendien een divers aanbod.

4.2.27 Aanbeveling F3: Cliëntvolgsysteem

TEKST AANBEVELING

De ministeries van VenJ en VWS moeten voorzien in een cliëntvolgsysteem, waardoor voor opvolgende hulpverleners duidelijk is wie zich professioneel met het kind heeft beziggehouden, wat de problematiek en voorgeschiedenis zijn en welke interventies geboden zijn. De BIZ's en de zorgaanbieders moeten zorgdragen voor goede dossiervorming en een compleet en overzichtelijk overgangsdossier als een kind elders geplaatst wordt. Deze informatie dient op centraal gemeentelijk niveau vastgelegd te worden.

Opvolging aanbeveling

In de reactie van het toenmalig kabinet op Commissie Samson wordt de noodzaak van goede dossiervorming onderschreven. Het kabinet heeft de aanbeveling van een cliëntvolgsysteem echter naast zich neergelegd: ‘Wij denken echter dat een cliëntvolgsysteem op centraal gemeentelijk niveau niet de goede oplossing is om dit doel te bereiken omdat het probleem van een gebrekkige dossiervorming en een gebrekkige overdracht daarmee namelijk niet worden opgelost. Bovendien geldt dat we ruimte willen bieden aan jeugdigen die te maken hebben gehad met opvoed- en opgroei problemen, om hun hulpverleningsgeschiedenis af te sluiten.’¹⁰²

4.2.28 Aanbeveling F4: Meer transparantie door sturing op een toename van meldingen

TEKST AANBEVELING

Gezien de wanverhouding tussen wat professionals aan signalen van seksueel misbruik opvangen en de mate waarin seksueel misbruik zich volgens jongeren voordoet, evenals het feit dat signalen van seksueel misbruik lang niet altijd resulteren in een melding, zouden de ministeries van VWS en VenJ moeten sturen op een stijging van het aantal meldingen, om meer transparantie rond seksueel misbruik te bewerkstelligen. Bedenk een incentive voor alle residentiële jeugdzorg- en pleegzorginstellingen om het aantal meldingen te laten stijgen.

Opvolging aanbeveling

De beschreven opvolging in onderstaande ziet op meldingen over seksueel misbruik in het algemeen. In Hoofdstuk 5, §5.2.12, over Commissie de Winter, wordt meer specifiek in gegaan op meldingen van seksueel misbruik dat in instellingen heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van het melden van seksueel misbruik is de meldcode een belangrijk instrument. Vanaf 1 juli 2013 is de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van kracht (zie ook §4.2.7). De wet stelt het gebruik van een meldcode verplicht voor professionals bij (mogelijke) signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling.¹⁰³ De meldcode is per 1 januari 2019 aangescherpt. Melden van vermoedens van acute en structurele onveiligheid bij Veilig Thuis is daarmee een professionele norm geworden. Om beroepskrachten te helpen bij het bepalen of hier sprake van is, zijn per beroepsgroep afwegingskaders opgesteld en verspreid binnen de sector.

¹⁰² Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.

¹⁰³ Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode (geraadpleegd 18 augustus 2021).

Door de jaren heen is bovendien op verschillende manieren geïnvesteerd om het aantal meldingen van seksueel misbruik te verhogen. Deze investeringen zijn soms gericht geweest op het grote publiek (zoals publiekscampagnes), vaak ook op de professionals waar Commissie Samson in de aanbeveling op doelt. Een voorbeeld hiervan is de Meldcode-tour die in het kader van het actieprogramma 'Geweld hoort nergens thuis' is georganiseerd.¹⁰⁴ In hoeverre hierin meer specifiek is toegespitst op de professionals werkzaam in residentiële- en pleegzorginstellingen, is niet duidelijk.

Om te bepalen of deze inspanningen ook hebben geleid tot een stijging van het aantal meldingen, is lastig te bepalen op basis van de cijfers die voorhanden zijn. De Nationaal Rapporteur rapporteert periodiek over het aantal meldingen van seksueel misbruik dat bij Veilig Thuis wordt gedaan. Om meerdere redenen zijn deze echter niet te vergelijken met het aantal meldingen dat ten tijde van Commissie Samson bij het AMK is gedaan.¹⁰⁵ De cijfers van Veilig Thuis zijn bovendien voor een langere periode niet betrouwbaar geweest wegens regionale verschillen in registratie. In de Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen rapporteert de Nationaal Rapporteur een dalende trend van het aantal meldingen.¹⁰⁶ Volgens de Beleidsinformatie Veilig Thuis gaan in 2017 1.093 meldingen bij Veilig Thuis over seksueel geweld tegen kinderen. In 2018 daalt dit naar 836 meldingen. Omdat het totale aantal meldingen bij Veilig Thuis licht toeneemt in 2018, is ook het *aandeel* meldingen van seksueel geweld tegen kinderen gedaald. In 2018 bedraagt dit namelijk 1,0%, terwijl dat in 2017 nog 1,3% was en in 2016 zelfs 1,5%.

4.2.29 Aanbeveling F5: Sturing en kwaliteitsborging

TEKST AANBEVELING

De commissie heeft geconstateerd dat het ministerie van VWS te veel aan het veld overlaat vanuit de filosofie 'sturen op afstand'. Dit kan in een complexe situatie ook gezien worden als 'afschuiven' op het veld. De plannen voor verdergaande positionering van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg bij de gemeenten zijn in een vergevorderd stadium. De overheveling van dure voorzieningen naar de gemeenten, die vanwege de schaal vermoedelijk vaak zullen moeten gaan samenwerken om aan de behoefte te kunnen voldoen, vraagt om duidelijke richtlijnen waarin kwaliteitseisen worden gesteld. Het ministerie van VWS moet bij verdergaande decentralisatie zorgen voor kwaliteitsborging. Hiertoe dient het ministerie de sector te verplichten een kwaliteitskader te ontwikkelen. De IJZ moet een duidelijke handhavende taak krijgen en toezien op de naleving van de kwaliteitsnormen. Het ministerie van VWS moet erop toezien dat dit kwaliteitskader eind 2012 gereed is. Over twee jaar moet de gehele sector, inclusief de JJI's, vanwege de transitie naar de gemeenten aan de kwaliteitseisen voldoen. Het ministerie van VWS moet zorgen dat de IJZ over twee jaar voldoende instrumenten in handen heeft om te kunnen sanctioneren als instellingen en/of professionals niet aan de gestelde normen voldoen. De commissie maakt zich zorgen over het transitieproces van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg naar de gemeenten. De commissie heeft uit het veld signalen ontvangen dat er nog zeer veel gemeenten

104 Website Meldcodetour, www.meldcodetour.nl/ (geraadpleegd 18 augustus 2021).

105 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016), p.49.

106 Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018).

zijn die op dit moment onvoldoende kennis over de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in huis hebben. Het zal nog de nodige tijd in beslag nemen eer deze kennis op orde is. Tot die tijd mag de verantwoordelijkheid voor de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg niet overgaan naar de gemeenten.

Opvolging aanbeveling

Voor het thema kwaliteitsborging is het Kwaliteitskader dat Commissie Rouvoet heeft ontwikkeld een belangrijk aspect geweest in de opvolging van de aanbevelingen van Commissie Sams-on. Aan dit Kwaliteitskader is in dit hoofdstuk meermaals aandacht besteed. Hoewel Jeugdzorg Nederland het Kwaliteitskader verplicht heeft gemaakt voor haar leden zijn gemeenten niet verplicht zorg in te kopen bij jeugdzorginstanties die met het Kwaliteitskader werken. Dat lijkt een gemiste kans, juist nu gemeenten een centrale rol hebben gekregen in het organiseren en bewaken van de kwaliteit van de jeugdhulp en daarnaast verantwoordelijk zijn voor de preventie van (seksueel) geweld tegen kinderen in het algemeen. Commissie Rouvoet heeft destijds aangegeven dat niet bij iedere gemeente de kennis en expertise aanwezig is om de kwaliteit van jeugdhulpaanbieders te beoordelen. Zo worden bijvoorbeeld transparantie en het rapporteren van meldingen van misbruik soms nog gezien als een contra-indicatie voor kwaliteit.¹⁰⁷ In de decentralisatie van de jeugdzorg is er volgens het ministerie van VWS veel samengewerkt tussen het Rijk, de gemeenten, VNG en jeugdaanbieders met ruimte voor intensieve kennisontwikkeling. Daarbinnen is veel aandacht geweest voor residentiële jeugdzorg. De kennisontwikkeling en overdracht van verantwoordelijkheid voor residentiële jeugdzorg naar de gemeenten zijn volgens het ministerie moeilijk geïsoleerd te zien en te beoordelen. Zo moet er ook rekening worden gehouden met de bredere ontwikkeling naar het zoveel mogelijk voorkomen van jeugdzorg met verblijf.¹⁰⁸

4.2.30 Aanbeveling G1: Nader wetenschappelijk onderzoek

TEKST AANBEVELING

De volgende thema's dienen volgens de commissie in elk geval nader wetenschappelijk onderzocht te worden:

- aard en omvang van seksueel misbruik van minderjarigen met een (licht) verstandelijke beperking, waarbij zowel voor slachtoffers als plegers aandacht is;
- mechanismen die maken dat iemand die als professional of pleegouder de zorg heeft voor een kind ertoe komt het kind seksueel te misbruiken;
- seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg van kinderen jonger dan 12 jaar;
- de impact (medisch, psychisch en maatschappelijk) van seksueel misbruik door leeftijdgenoten in vergelijking met de impact van seksueel misbruik door verzorgende volwassenen;
- fysieke gevolgen van seksueel misbruik.

¹⁰⁷ Interview met vertegenwoordigers van Commissie Rouvoet, d.d. 5 augustus 2021.

¹⁰⁸ Interview met vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, d.d. 20 juli 2021.

Opvolging aanbeveling

In de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie hebben de bewindspersonen aangegeven de aanbevolen onderzoeksthema's zo veel mogelijk te willen koppelen aan al lopend onderzoek of bestaand onderzoek te monitoren.¹⁰⁹ Dit is gebeurd bij een literatuuronderzoek naar de oorzaken van geweld tegen kinderen in afhankelijkheidsrelaties.¹¹⁰ Een nieuw onderzoek dat is gestart en in 2014 is afgerond, heeft de titel: 'Preventie van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg, een onderzoek naar revictimisatie en daderschap'.¹¹¹ Dit onderzoek is uitgevoerd door het WODC. Doel van het onderzoek was het verkrijgen van inzicht in risicofactoren en beschermende factoren voor zowel herhaald slachtofferschap als herhaald daderschap, zodat handvatten geboden kunnen worden aan instellingen in de residentiële jeugdzorg bij het voorkomen van seksueel misbruik. Op basis van dit onderzoek zijn enkele aanbevelingen gedaan. Andere of meer recente voorbeelden van onderzoeken zijn niet gevonden.

4.2.31 Aanbeveling G2: Data-infrastructuur**TEKST AANBEVELING**

Zorg met het oog op toekomstig onderzoek en beleidsontwikkeling voor een data-infrastructuur die het mogelijk maakt om later beleidsaanpassingen te evalueren. De ministeries van VWS en VenJ moeten samen met de sector onderzoeken hoe een dergelijke data-infrastructuur vorm moet krijgen.

Opvolging aanbeveling

Over deze aanbeveling hebben de verantwoordelijke bewindspersonen het volgende geschreven aan de Tweede Kamer: 'Aan deze aanbeveling wordt gevolg gegeven. De ministeries van VWS en VenJ onderzoeken in het kader van de stelselwijziging de data die zij nodig hebben om hun stelselverantwoordelijkheid in het nieuwe stelsel waar te maken. Daarin wordt ook de systematiek van het ontsluiten van die data betrokken. Na de decentralisatie per 1 januari 2015 zijn gemeenten hiervoor ook nadrukkelijk aan zet. Het zwaartepunt voor de beleidsontwikkeling wordt met de decentralisatie van de jeugdhulp verplaatst naar gemeenten. Dat vergt dat gemeenten meer nog dan het Rijk informatie moeten hebben om beleidsaanpassingen te evalueren.'¹¹²

Voor het uitvoeren van onderzoek zijn de beschikbare data over jeugdhulp vrij summier.¹¹³ Tegelijkertijd is seksueel misbruik een complex en steeds veranderend thema, en bovendien is het veld dat zich ermee bezig dient te houden bijzonder breed. In een onderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationaal Rapporteur, wordt geconstateerd dat er de afgelopen jaren veel is gedaan aan de aanpak en monitoring van kindermishandeling en seksueel misbruik.¹¹⁴ Zo is in het programma 'Geweld hoort nergens thuis' in samenspraak met

109 *Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.*

110 Slotboom et al., 2012.

111 Slotboom et al., 2014.

112 *Kamerstukken I 2012/13, 33435, 3.*

113 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016);

Nationaal Rapporteur, 2019 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018).

114 Hospers et al., 2020.

het veld een impactmonitor huiselijk geweld en kindermishandeling opgesteld.¹¹⁵ Deze heeft uiteindelijk tot doel de aanpak te verbeteren door ontwikkelingen zichtbaar te maken. Misbruik in jeugdzorginstellingen of pleeggezinnen komt echter niet specifiek aan bod in deze impactmonitor. Om de ontwikkeling van dit soort initiatieven te blijven bevorderen, worden in het eerdergenoemde onderzoek twee aanbevelingen gedaan: ga steekproefsgewijs monitoren, ook apart voor seksueel geweld en misbruik, en sluit daarbij aan bij genoemde lopende initiatieven, en bevorder kennis en kunde, ook apart voor seksueel geweld en misbruik. Dat er specifieke aandacht moet zijn voor seksueel misbruik wordt sterk benadrukt.¹¹⁶

4.2.32 Aanbeveling G3: Prevalentiemonitor

TEKST AANBEVELING

De commissie beveelt een tweejaarlijkse prevalentiemonitor seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg aan.

Opvolging aanbeveling

In een inhoudelijke beleidsreactie op het rapport aan de Tweede Kamer schijven de verantwoordelijke bewindspersonen: ‘De door de commissie voorgestane prevalentiemonitor naar seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg wil ik verbinden aan het vijfjaarlijkse prevalentieonderzoek naar kindermishandeling. Het volgende onderzoek is voor 2015 voorzien. Deze koppeling maakt een vergelijking tussen de jeugdzorg en andere sectoren mogelijk.’¹¹⁷

In 2015 is echter geen prevalentiemonitor uitgekomen. Het is dan ook onduidelijk naar welk onderzoek wordt verwezen. Het betreft mogelijk het in 2018 uitgekomen onderzoek naar de prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland.¹¹⁸ In dit onderzoek wordt echter geen specifieke aandacht besteed aan jeugd- of pleegzorg. Daarnaast is er recent een periodieke monitor naar huiselijk geweld en seksueel geweld gestart.¹¹⁹ Ook in dit onderzoek is echter geen aandacht voor jeugd- of pleegzorg, en bovendien worden kinderen onder de 16 daarin niet bevraagd.

Commissie de Winter heeft in 2019 nog eens het belang herhaald van een prevalentiemonitor voor geweld (inclusief seksueel geweld) in residentiële jeugdzorg en pleeggezinnen, om blijvend te kunnen monitoren hoe de omvang van deze problematiek zich ontwikkelt. Na het uitkomen van het rapport van Commissie de Winter is onder verantwoordelijkheid van het WODC een onderzoek gestart naar de veiligheidsbeleving van jongeren in de jeugdzorg. Het kabinet heeft hiermee gekozen voor een andere benadering dan de twee commissies hebben aanbevolen. Dit onderzoek loopt tot eind 2021. In periodieke herhaling van dit onderzoek is echter nog niet voorzien. Voor meer informatie hierover, zie Hoofdstuk 5, §5.2.13 over Commissie de Winter.

115 CBS, 2020.

116 Hospers et al., 2020.

117 *Kamerstukken I 2012/13*, 33435, 3.

118 Ten Boom et al., 2019.

119 Akkermans et al., 2020.

4.2.33 Aanbeveling H1: Rapportage aan de Tweede Kamer

TEKST AANBEVELING

De commissie heeft geconstateerd dat Jeugdzorg Nederland ervan doordrongen is dat er snel een forse kwaliteitsslag gemaakt moet worden en dat er begonnen is met de opstelling van een kwaliteitskader voor de aangesloten organisaties. De commissie juicht deze beweging toe. Daarnaast doet de commissie aanbevelingen die anderen aangaan, zoals de ministeries van VWS en VenJ. De commissie realiseert zich dat de Taskforce kindermishandeling onder leiding van Van der Laan eveneens is begonnen verbetermaatregelen te treffen. Maar de commissie is zich er ook van bewust dat al meer dan twintig jaar beleidsplannen zijn gemaakt over kindermishandeling en terugdringen van seksueel misbruik, terwijl de implementatie is achtergebleven. Daarom vindt zij het nodig dat het proces kritisch gevolgd wordt en komt zij tot de volgende aanbeveling: de ministeries van VWS en VenJ dienen jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren in hoeverre de implementatie van de aanbevelingen is gerealiseerd en of het kind beter wordt beschermd.

Opvolging aanbeveling

De Taskforce aanpak kindermishandeling en seksueel misbruik heeft in de periode dat zij actief is geweest (2012-2016) op verschillende momenten gerapporteerd. In een aantal rapportages is hier specifiek aandacht besteed aan 'Acties Rijk Samson'. Deze rapportages zijn telkens gedeeld met de Tweede Kamer. Deze periodieke vorm van rapportage is echter na twee jaar gestopt. In 2016 heeft de Taskforce het eindrapport gepubliceerd.¹²⁰ Een jaarlijkse rapportage over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen aan de Tweede Kamer, precies zoals de Commissie voorstelt, is er dus niet gekomen.

Over monitoring van het proces van implementatie van aanbevelingen, en rapportage daarover, heeft Commissie de Winter ook een aanbeveling gedaan. Zie Hoofdstuk 5 voor de meest actuele stand van zaken van dit punt.

4.2.34 Aanbeveling H2: Monitoren

TEKST AANBEVELING

Daarnaast dient er een monitoring bij een onafhankelijke instantie te worden belegd. Naar het oordeel van de commissie is de Kinderombudsman de enige die daarvoor in aanmerking komt.

Opvolging aanbeveling

Het toenmalig kabinet heeft (ten dele) gevolg gegeven aan deze aanbeveling door de monitoring (en de rapportage) van de overgenomen aanbevelingen van Commissie Samson te beleggen bij de Taskforce aanpak kindermishandeling en seksueel misbruik. Dit heeft de Taskforce halfjaarlijks gedaan gedurende een periode van twee jaar. Daarna is de periodieke monitoring

¹²⁰ Taskforce Kindermishandeling en Seksueel Misbruik, 2016.

gestopt. Belangrijk hierbij te vermelden is dat deze monitoring vooral is ingegaan op het proces van implementatie en niet zozeer op het effect van de (implementatie van de) aanbevelingen.

In Commissie de Winter is opnieuw aanbevolen om de monitoring van de aanbevelingen te beleggen bij de Kinderombudsman. Daarop wordt in Hoofdstuk 5 dieper ingegaan.

Een gezamenlijke conclusie van de hoofdstukken 4 en 5, over de commissies die over de jeugdzorgsector gaan, is te vinden in §5.3.

5 Commissie de Winter

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen centraal van de Commissie Onderzoek naar geweld in de jeugdzorg (hierna: Commissie de Winter). Het werk van Commissie de Winter vloeit voort uit Commissie Samson, die in 2012 onderzoek heeft gedaan naar seksueel misbruik in de jeugdzorg. In het vorige hoofdstuk, Hoofdstuk 4, zijn de aanbevelingen van deze Commissie en de opvolging daarvan beschreven. Na het onderzoek van Commissie Samson hebben slachtoffers aangegeven dat zij naast seksueel geweld ook vaak te maken hebben gehad met psychisch of fysiek geweld. De toenmalige bewindspersonen van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (VenJ) hebben daarop Commissie de Winter de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar alle vormen van geweld tegen kinderen in de jeugdzorg. Na een motie van de Kamerleden Bergkamp en Kooiman is het onderzoek uitgebreid met jeugdigen in instellingen voor geestelijke gezondheidszorg (ggz), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en enkele internaten voor doven en blinden.¹ De Commissie bestond uit prof. dr. M. de Winter (voorzitter), prof. dr. C. Bijleveld, prof. mr. M. Bruning, prof. dr. J. Dekker, prof. dr. J. Hendriks, dr. T. Mooren, prof. dr. C. van Nijnatten, prof. dr. W. Slot en secretaris dr. C. Ruppert.

In 2015 heeft het kabinet de Commissie Vooronderzoek naar geweld in de jeugdzorg ingesteld, om de haalbaarheid van een onderzoek naar geweld in de jeugdzorg vanaf 1945 te beoordelen. Daarover heeft deze Commissie in mei 2016 haar tussenrapport uitgebracht.² Hieruit volgt een advies, dat het kabinet voor het grootste deel heeft overgenomen. Het advies van de Commissie om ook geweld tegen pupillen die vóór 1945 in jeugdzorginstellingen verbleven te onderzoeken en om een prevalentieonderzoek te doen naar het actuele geweld in de jeugdzorg, is niet overgenomen.³

Commissie de Winter heeft de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar:

- a. het fysiek en psychisch geweld dat zich tussen 5 mei 1945 en heden heeft voorgedaan jegens: minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en in pleeggezinnen, minderjarigen die krachtens een rechterlijke machtiging zijn geplaatst in een ggz-instelling en minderjarige vreemdelingen die onder voogdij zijn gesteld van een voogdij-instelling en geplaatst zijn in een pleeggezin of opvang van overheidswege;
- b. het fysiek en psychisch geweld dat zich tussen 5 mei 1945 en heden heeft voorgedaan in een afgebakende groep internaten voor doven en blinden, waarover tijdens het vooronderzoek signalen zijn ontvangen, jegens de daar geplaatste minderjarigen;
- c. de context waarbinnen het geweld bedoeld onder a en b heeft plaatsgevonden en de mechanismen die bij dit geweld een rol speelden, alsook de mogelijkheden om melding te maken van het zich voordoen ervan;
- d. de bekendheid bij de overheid van signalen over het zich voordoen van geweld bedoeld onder a en b en de wijze waarop de overheid op deze signalen heeft gereageerd;
- e. het gewenste aanbod aan hulpverlening voor in de kinderjaren mishandelde en misbruikte volwassenen en of daaraan afgemeten het huidige aanbod adequaat is.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31839, 531.

² Kamerstukken II 2015/16, 31015, 125.

³ De Winter et al., 2019.

Op 12 juni 2019 heeft de Commissie het rapport gepresenteerd, onder de titel 'Onvoldoende beschermd: Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden'.⁴ Het onderzoek toont aan dat fysiek, psychisch en seksueel geweld in de jeugdzorg in de hele periode van 1945 tot dan toe voorkomt. Tot 1970 is vooral het fysieke geweld door de groepsleiding en pleegouders zichtbaar. Na 1970 is dit verschoven naar fysiek geweld tussen pupillen onderling en naar psychisch geweld. Slachtoffers die zich hebben gemeld bij Commissie de Winter geven aan dat zij in hun verdere leven hun ervaringen met geweld als last hebben meegedragen. En dat deze ervaringen allerlei negatieve gevolgen hebben gehad, zoals psychische problemen en moeilijkheden bij het aangaan van intieme en sociale contacten.

De Commissie wijst op een aantal factoren die hebben bijgedragen aan het ontstaan en voortduren van het geweld in de jeugdzorg. Zo signaleert de Commissie de veelal negatieve kijk die lange tijd vanuit de maatschappij bestaat op uithuisgeplaatste kinderen, gebreken in het toezicht op instellingen en pleeggezinnen en te beperkte financiering die onder andere zorgt voor permanente moeilijkheden in het binden van personeel. Dit heeft geleid tot een gebrek aan pedagogische continuïteit. Pas in de jaren negentig komt er uitgebreide wet- en regelgeving van de grond voor de bescherming van kinderen. Brede professionalisering van de jeugdzorg zet in die jaren door, maar is nog niet af, stelt de Commissie.

Toelichting op de onderzoeksmethoden en afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek geeft geen uitputtend overzicht van alle inspanningen die zijn geleverd na het uitkomen van het rapport. Over de voortgang op verschillende thema's uit het rapport van Commissie de Winter rapporteren bewindspersonen met regelmaat aan de Tweede Kamer, zowel in voortgangsbrieven die specifiek gewijd zijn aan het rapport van Commissie de Winter, als in rapportages over relevante programma's. Dit onderzoek heeft niet als doel om de informatie uit deze voortgangsrapportages te dupliceren. Dit hoofdstuk biedt op hoofdpunten een overzicht van de door de ministeries gerapporteerde voortgang. Met aanvullende bronnen wordt voor zover mogelijk een indicatie gegeven van de resultaten van de inspanningen die als reactie op de aanbevelingen zijn geleverd. Zo zijn er interviews gehouden met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en van het ministerie van VWS. Bijvoorbeeld met vertegenwoordigers van het interdepartementale projectteam dat verantwoordelijk is geweest voor de implementatie van de maatregelen die zijn voortgekomen uit een deel van de aanbevelingen van Commissie de Winter. Daarnaast zijn er interviews gehouden met professionals werkzaam bij organisaties in het jeugdveld, zoals de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de verschillende brancheorganisaties. Ook is er met een vertegenwoordiger van slachtofferorganisatie Stichting Kindermisbruik Instellingen en Pleeggezinnen (SKIP) gesproken, om vanuit het slachtofferperspectief een beeld te krijgen van de opvolging van de aanbevelingen.

Het zichtbaar maken van de manier waarop de aanbevelingen doorwerken tot op het niveau van professionals en jongeren in jeugdhulpinstellingen is binnen de scope van dit onderzoek maar beperkt mogelijk. Dat komt door het grote aantal kinderen dat in Nederland een vorm van jeugdzorg ontvangt en het grote aantal plekken waar zij verblijven. Aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van de brancheorganisaties is echter geprobeerd om een eerste beeld te schetsen van het voorkomen van, praten over, en handelen na incidenten van geweld binnen instellingen en pleeggezinnen.

4 De Winter et al., 2019.

STRUCTUUR VAN HET JEUGDZORGSTELSEL

De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de jeugdzorg die kinderen ontvangen en hun veiligheid tijdens het verblijf in een instelling of pleeggezin ligt bij de jeugdhulpaanbieders. Het gaat om een zwaarwegende verantwoordelijkheid; het gaat immers om kinderen die juist vanwege problemen thuis daar (tijdelijk) niet kunnen wonen en die vaak in het verleden te maken hebben gehad met een vorm van geweld. Zij staan 24/7 onder de hoede van begeleiders en behandelaars. Het precieze aantal aanbieders van jeugdhulp in Nederland is niet bekend, omdat er op dit moment geen meldplicht is voor nieuwe aanbieders. Hier komt verandering in met de Wet toetreding zorgaanbieders, die op 1 januari 2022 in werking treedt. Naar schatting van de IGJ, die toezicht houdt op de jeugdhulpaanbieders, zijn er ongeveer 6.000 jeugdhulpaanbieders op het moment van schrijven van dit rapport. Dit aantal is explosief gestegen na de decentralisatie in 2015 toen veel nieuwe aanbieders zijn gaan meedingen naar contracten bij gemeenten. Jeugdhulpaanbieders en jeugdbeschermingsorganisaties (de gecertificeerde instellingen) leggen jaarlijks verantwoording af over hun algemeen en financieel beleid in een jaarverantwoording die zij openbaar moeten maken. Zelfstandig werkende jeugdhulpverleners zijn uitgezonderd van de jaarverantwoordingsplicht. De eis voor jeugdhulpaanbieders om een interne toezichthouder te organiseren, is opgenomen in het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Dat wetsvoorstel is nu in voorbereiding en wordt zodra het gereed is in de Tweede Kamer behandeld.

Sinds de decentralisatie zijn gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van toegankelijke, kwalitatief goede (zowel ambulante als residentiële) jeugdhulp en zijn zij opdrachtgever voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Gemeenten sluiten contracten met aanbieders, waarbij zij gebonden zijn aan wettelijk vastgelegde minimale vereisten. Deze zijn bijvoorbeeld in de Jeugdwet vastgelegd en uitgewerkt in het Kwaliteitskader Jeugd. De gemeenten stellen daarnaast zelf een visie op voor de kwaliteit van de zorg die zij willen inkopen en kunnen aanvullende eisen stellen aan de aanbieders. Gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor de preventie van kindermishandeling, waar seksueel geweld tegen kinderen een onderdeel van is. Het Rijk is na de decentralisatie stelselverantwoordelijke voor de jeugdzorg gebleven. Dat betekent dat het Rijk eindverantwoordelijk blijft voor het functioneren van het stelsel. Het Rijk is verantwoordelijk voor het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Aanbieders in de jeugdzorg kunnen zich aansluiten bij een brancheorganisatie. Brancheorganisaties behartigen de belangen van hun leden en kunnen bijvoorbeeld optreden als werkgeversorganisatie in cao-onderhandelingen. Jeugdzorg Nederland is de grootste brancheorganisatie voor aanbieders van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De vereniging heeft op het moment van schrijven van dit rapport 100 leden, waarvan 15 gecertificeerde instellingen en 85 jeugdhulpaanbieders. Deze leden bepalen gezamenlijk de koers. Jeugdzorg Nederland heeft zoals ze zelf zegt een faciliterende rol in de sector en kan niet dwingend optreden ten aanzien van haar leden. De Nederlandse ggz (voorheen GGZ-Nederland) is de branchevereniging voor aanbieders van jeugd-ggz. Veel kleinere aanbieders, zowel van jeugdhulp als jeugd-ggz, zijn geen lid van een branchevereniging, en zijn hiertoe ook niet verplicht. Instellingen voor behandeling en begeleiding van kinderen met een licht verstandelijke beperking (lvb) zijn verenigd in de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra (VOBC). Instellingen in de gehandicaptenzorg zijn verenigd in de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN). Jeugdzorg Neder-

land, de Nederlandse ggz, de VOBC en de VGN vormen gezamenlijk het samenwerkingsverband Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ).

De IGJ houdt toezicht op de jeugdhulpaanbieders en de gecertificeerde instellingen. De inspectie gebruikt hiervoor een toetsingskader, gebaseerd op wettelijk vastgestelde normen, en normen en richtlijnen vastgesteld door het veld. Sinds januari 2021 is dat het JIJ-kader. Het toezicht is risico-gestuurd; aan de hand van onder andere meldingen van incidenten bepaalt de IGJ welke aanbieders ze fysiek bezoekt. Tijdens deze bezoeken spreekt de IGJ-inspecteur met het bestuur, het management, medewerkers en daar waar dat kan met kinderen die verblijven in de instelling. Wanneer er binnen een instelling een calamiteit plaatsvindt (zowel tussen hulpverleners en jongeren als tussen jongeren onderling), bepaalt het bestuur of er sprake is van een calamiteit die gemeld moet worden aan de IGJ. In het geval van een ernstig geweldsincident of seksueel grensoverschrijdend gedrag is hier altijd sprake van. De IGJ gaat na of de instelling de calamiteit op correcte wijze onderzoekt en adequate verbeterplannen opstelt om herhaling te voorkomen. Ook kan de IGJ besluiten om zelf onderzoek te doen. De IGJ heeft niet de bevoegdheid om individuele medewerkers te ontslaan, dat is de verantwoordelijkheid van het bestuur.

Kabinetsreactie op het rapport

Op de dag dat het rapport van Commissie de Winter uitkomt, reageren de verantwoordelijke bewindspersonen, de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming, namens het kabinet in een Kamerbrief op het rapport. Daarin schrijven zij: ‘Zeker anno 2019 vinden wij het niet te bevatten dat deze kinderen, aan wie juist een veilige omgeving geboden had moeten worden, geen veiligheid en geborgenheid hebben gevonden. In plaats daarvan kregen zij te maken met soms ernstig en veelvuldig fysiek en psychisch geweld. En dat terwijl het vaak ging om kwetsbare kinderen die al een uithuisplaatsing en wat daaraan voorafging hadden meegeemaakt. Dit geweld vinden wij extra pijnlijk, omdat veel mensen daar tot op de dag van vandaag last van hebben. Dit geweld had niet mogen plaatsvinden. Excuses, erkenning, hulp en ondersteuning van de overheid voor deze slachtoffers zijn hier op zijn plaats.’⁵

Een half jaar later sturen de verantwoordelijke bewindspersonen een inhoudelijke beleidsreactie aan de Tweede Kamer, waarin zij toelichten hoe het Rijk in samenwerking met de branches in de jeugdzorg opvolging gaat geven aan de aanbevelingen van de Commissie.⁶ In de brief laten de bewindspersonen weten een vinger aan de pols te houden wat betreft de opvolging van de aanbevelingen. Ze verzoeken daarom de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen het rapport van Commissie de Winter onderdeel te maken van het onderzoek dat in het kader van een motie van het Kamerlid Van Nispen naar eerdere commissies omtrent seksueel misbruik, al gepland staat. De bewindspersonen zeggen ook toe in reguliere voortgangsrapportages over jeugd aan de Tweede Kamer extra aandacht te geven aan de voortgang van de maatregelen die voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie.

Een interdepartementaal projectteam van het ministerie van VWS en het ministerie van JenV wordt ingericht om opvolging te geven aan de aanbevelingen over erkenningsmaatregelen en

⁵ *Kamerstukken II 2018/19, 31015, 174.*

⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 31015, 191.*

ondersteuning voor slachtoffers. Het projectteam heeft uiteindelijk tot april 2021 bestaan.⁷ Aanbevelingen over het voorkomen van geweld in de toekomst worden beschouwd als onderdeel van het reguliere beleid en zodoende ondergebracht bij de relevante directies van de ministeries.⁸ Enkele maatregelen om geweld in de jeugdzorg te voorkomen zijn in lijn met de aanbevelingen van Commissie de Winter en komen volgens het kabinet terug in al bestaande programma's en actieplannen die gericht zijn op verbetering van de jeugdzorg, zoals 'Zorg voor de Jeugd'⁹ en 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' (zie de kadertekst hieronder).¹⁰ In deze programma's werken het Rijk, gemeenten, cliëntenorganisaties, branche- en beroepsorganisaties samen aan gezamenlijk geformuleerde doelstellingen. Zodoende worden deze aanbevelingen buiten de focus van het projectteam gehouden. In een aantal Kamerbrieven wordt gerapporteerd over maatregelen die genomen zijn in het kader van de aanbevelingen van Commissie de Winter en verder geven voortgangsrapportages op bestaande programma's een beeld van de stand van zaken.

ACTIEPROGRAMMA 'ZORG VOOR DE JEUGD' EN ACTIEPLAN 'DE BEST PASSENDE ZORG VOOR KWETSBAAR JONGEREN'

Het programma 'Zorg voor de Jeugd' is gestart in april 2018. Het programma kent zes actielijnen, te weten: 1. betere toegang tot jeugdhulp voor kinderen en gezinnen; 2. meer kinderen 'zo thuis mogelijk' laten opgroeien; 3. alle kinderen de kans bieden zich optimaal te ontwikkelen; 4. kwetsbare jongeren beter op weg helpen zelfstandig te worden; 5. jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt; 6. investeren in vakmanschap van jeugdprofessionals. Het programma wordt aangestuurd door een stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries VWS, JenV, Onderwijs Cultuur & Wetenschap (OC&W), de BGZJ en relevante beroepsorganisaties. De bewindspersonen van VWS en voor Rechtsbescherming, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de BGZJ en de landelijke cliëntenorganisaties bespreken de voortgang van het programma periodiek in bestuurlijk overleg en zoeken samen oplossingen voor knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering. De bewindspersonen van VWS en voor Rechtsbescherming informeren de Tweede Kamer tweemaal per jaar over de voortgang van de acties en resultaten van het programma in de vorm van voortgangsrapportages.

In het actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren', dat in 2019 van start is gegaan, zijn de gezamenlijke ambities beschreven van de BGZJ, gemeenten en het ministerie van VWS om de (gesloten) jeugdzorg beter te maken. Het is een van de uitwerkingen van actielijn 2 uit het programma 'Zorg voor de Jeugd': Meer kinderen 'zo thuis mogelijk' laten opgroeien. In het plan zijn verschillende acties geformuleerd die ervoor moeten zorgen dat er ook voor kinderen met complexe, meervoudige hulpvragen meer alternatieven komen voor een verblijf in een gesloten instelling en dat de gesloten jeugdzorg voor jongeren die dit (tijdig) nodig hebben, verbetert. Er is geen aparte stuurgroep voor dit actieplan opgericht. Formeel is de BGZJ de opdrachtnemer. Er wordt verantwoording afgelegd over de voortgang aan de stuurgroep van Zorg voor de Jeugd.

7 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 20 juli 2021.

8 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 20 juli 2021.

9 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/samen-de-zorg-voor-jeugd-steeds-beter-maken/ (geraadpleegd 25 juli 2021).

10 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2019/03/25/de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren (geraadpleegd 25 juli 2021). Bijlage bij: *Kamerstukken II 2018/19, 31839, 634*.

Om in gesprek te blijven met slachtoffers over wat er nodig is om de veiligheid in de jeugdzorg te verbeteren, houden branches en ministeries tweemaal per jaar rondetafelgesprekken met lotgenotenorganisaties. Doel is het blijven leren van elkaar en elkaar informeren over lopende initiatieven. Op 19 juni 2020 vond de eerste rondetafelbijeenkomst plaats met het interdepartementale projectteam, branches en lotgenotenorganisaties.¹¹ Er zijn daarna nog drie bijeenkomsten georganiseerd. De BGZJ heeft de organisatie van deze bijeenkomsten overgenomen en denkt, in overleg met het ministerie van VWS en het ministerie van JenV, en in afstemming met lotgenoten(organisaties), na over hoe de gesprekken de komende tijd voortgezet kunnen worden.¹²

In oktober 2020 wordt de Tweede Kamer opnieuw op de hoogte gebracht van de stand van zaken van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van het rapport van Commissie de Winter.¹³ In die Kamerbrief vermelden de bewindspersonen dat het interdepartementale projectteam ook slachtoffers periodiek informeert over de voortgang met een nieuwsbrief en regelmatig contact heeft met de vertegenwoordigers van de lotgenotenorganisaties. Ook wordt er gesproken met de voorzitter en met een lid van Commissie de Winter over de inspanningen die de ministeries verrichten naar aanleiding van de aanbevelingen. Daarnaast informeren de bewindspersonen de Tweede Kamer via voortgangsrapportages over lopende programma's in het jeugddomein. En over de resultaten van enkele thema's uit het rapport van Commissie de Winter rondom het in de toekomst voorkomen van geweld tegen kinderen in de jeugdhulp.

Reacties van de brancheorganisaties

Jeugdzorg Nederland biedt op 12 juni 2019, de dag van publicatie van het eindrapport van Commissie de Winter, in een reactie de slachtoffers namens de branche 'haar excuses aan voor geweld dat de afgelopen zeventig jaar in de jeugdzorg heeft plaatsgevonden' en geeft aan 'daar waar het kan' de aanbevelingen in de praktijk te gaan brengen.¹⁴ De brancheorganisatie brengt in reactie op het rapport een aantal thematische publicaties uit, waaronder een puntenmanifest met aandachtspunten voor de komende jaren om geweld tegen kinderen te voorkomen.¹⁵ De leden van de brancheorganisatie zeggen daarin onder andere aan de slag te willen met het bespreekbaar maken van geweld tussen cliënten, ervaringsdeskundigen, professionals en bestuurders, een betere samenwerking met steunfiguren van het kind en het betrekken van ervaringsdeskundigen. Inhoudelijke verbeteringen waar de branche op wil inzetten zijn onder andere het aantal jongeren in gesloten zorg verminderen door eerder passende hulp te bieden en meer gezinsgerichte vormen van hulp te bieden, het terugdringen van het personeelstekort en het doorontwikkelen van vakmanschap van medewerkers in de jeugdzorg. Jeugdzorg Nederland geeft daarnaast aan met gemeenten in gesprek te willen over een beter financieel kader voor de jeugdbescherming, zodat er meer tijd komt voor contact tussen de jeugdbeschermer en het kind.

11 *Kamerstukken I 2020/21*, 31015, 204.

12 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/nieuws/6e-voortgangsrapportage-zorg-voor-de-jeugd-komende-jaren-nog-veel-werk-aan-de-winkel/ (geraadpleegd 1 oktober 2021).

13 *Kamerstukken I 2020/21*, 31015, 204.

14 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/we-moeten-komen-tot-een-jeugd-zorg-die-beter-bescherm/ (geraadpleegd 3 september 2021).

15 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/07/Puntenmanifest-Naar-een-jeugdzorg-die-beter-beschermt-.pdf (geraadpleegd 3 september 2021).

Naast het puntenmanifest brengt Jeugdzorg Nederland een online magazine uit met de titel 'Naar een jeugdzorg die beter beschermt'.¹⁶ Ook ontwikkelt de brancheorganisatie een handreiking voor haar leden om intern, met bestuurders, cliënten en professionals een goede dialoog over geweld te voeren. Jeugdzorg Nederland geeft aan dat de aanbevelingen van Commissie de Winter voor een aanzienlijk deel overeenkomen met de ambities en te nemen acties die de sector al voor het uitkomen van het rapport heeft geformuleerd en vastgelegd in het plan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren, het koersdocument 'Sterke gezinshuizen'¹⁷ en het actieplan 'Pleegzorg 2017-2018'.¹⁸ De aanbevelingen van Commissie de Winter hebben volgens Jeugdzorg Nederland na het rapport van Commissie Samson (zie hiervoor Hoofdstuk 4) nog eens extra urgentie gegeven aan die verbeterplannen.¹⁹

Ook GGZ Nederland (sinds 2020 De Nederlandse ggz) reageert op de bevindingen van Commissie de Winter en identificeert vijf verbeterpunten voor de geestelijke gezondheidszorg aan jongeren: 1. stoppen met separeren, 2. ambulantisering, kleinschalige verblijfsvormen en een ontwikkelingsgerichte kwaliteitsimpuls voor de gesloten settings waar kinderen langdurig verblijven, 3. onderzoek naar alternatieve handelwijzen dan uithuisplaatsing wanneer een kind thuis te maken krijgt met geweld, 4. inzetten op 'o suïcides' en 'o kindermishandeling', 5. samen met de andere Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (Jeugdzorg Nederland, VGN en VOBC) verder leren van het rapport.²⁰ De VGN gaf in een reactie op het rapport aan te willen laten zien dat haar leden leren van in het verleden gemaakte fouten.²¹ De VOBC biedt eveneens haar excuses aan.²²

De BGZJ organiseert kort na de publicatie van het rapport een bijeenkomst waarbij de vier brancheorganisaties in gesprek gaan met Commissievoorzitter Micha de Winter, bestuurders, professionals, cliënten en slachtoffers over de bevindingen van de Commissie.²³ In november 2020 organiseert de BGZJ samen met het interdepartementale projectteam het congres 'Een jaar na de Winter'. Tijdens dit congres gaan bestuurders, managers, professionals en cliënten van jeugdhulporganisaties en gecertificeerde instellingen met elkaar in gesprek over de invulling van de maatregelen naar aanleiding van het rapport. In een online magazine wordt verslag gedaan van de opbrengsten van het congres.²⁴

16 Website Jeugdzorg Nederland, www.naareenjeugdzorgdiebeterbeschermt.nl/white-paper/cover/ (geraadpleegd 20 september 2021).

17 Jeugdzorg Nederland et al., 2019.

18 Jeugdzorg Nederland et al., 2017.

19 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 14 september 2021.

20 GGZ Nederland, 2019.

21 Website VGN, www.vgn.nl/nieuws/kinderen-onvoldoende-beschermd-tegen-geweld-de-jeugdzorg (geraadpleegd 12 september 2021).

22 Website VOBC, www.vobc.nu/actueel/uit-het-verleden-moeten-we-leren-voor-nu-en-de-toekomst (geraadpleegd 12 augustus 2021).

23 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland-extranet.nl/do/eventreadpublic?id=20941-6576656e74 (geraadpleegd 8 oktober 2021).

24 Website Branches Zorg voor de Jeugd, www.brancheszorgvoorjeugd.nl/berichten/actueel/online-magazine-congres-hoe-voorkomen-we-geweld-in-de-jeugdzorg/ (geraadpleegd 12 oktober 2021).

5.2 De aanbevelingen

Commissie de Winter heeft dertien aanbevelingen gedaan om erkenning en herstel te bieden aan slachtoffers van geweld dat in het verleden plaatsvond en om geweld tegen pupillen in de jeugdzorg in de toekomst te voorkomen. De aanbevelingen hebben betrekking op verschillende niveaus, van wetgeving tot aan de verhouding tussen professionals en jongeren en kinderen. Zie voor een overzicht van alle aanbevelingen die Commissie de Winter heeft gedaan Bijlage 2.

5.2.1 Aanbeveling 1: Erkenning bieden aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg

TEKST AANBEVELING

De Commissie vindt het als eerste belangrijk dat het kabinet en de verschillende brancheorganisaties jeugd hun verantwoordelijkheid erkennen voor wat in de jeugdzorg vanaf 1945 gebeurd is en specifiek erkennen dat een groep ex-pupillen in de jeugdzorg (soms ernstig en veelvuldig) geweld heeft meegemaakt. Deze erkenning kan gepaard gaan met een individuele invulling. Het is aan het kabinet en de brancheorganisaties jeugd om in overleg met de lotgenotengroepen te onderzoeken welke vormen van erkenning aangewezen zijn.

Opvolging aanbeveling

In een eerste reactie namens het kabinet schrijven de verantwoordelijke bewindspersonen aan de Tweede Kamer: ‘Terugkijkend op wat in de periode vanaf 1945 gebeurd is, hebben de verantwoordelijken voor kinderen in de jeugdzorg destijds te weinig gedaan om geweld te voorkomen en te doen ophouden. Ook de overheid heeft zich - naar de indruk van de commissie - onvoldoende ingespannen om geweld te voorkomen. Wij erkennen het leed dat de slachtoffers is aangedaan en willen leren van de in het verleden gemaakte fouten om ervoor te zorgen dat kinderen die nu en in de toekomst niet thuis kunnen wonen in veiligheid kunnen opgroeien. Wij zien het rapport van de commissie dan ook als een opdracht om te voorkomen dat kwetsbare kinderen nu en in de toekomst blootgesteld worden aan geweld.’²⁵ Ook Jeugdzorg Nederland biedt namens haar leden excuses aan: ‘Jeugdzorg Nederland erkent het leed dat slachtoffers van geweld in de jeugdzorg de afgelopen zeventig jaar is aangedaan en biedt, namens haar organisaties, excuses aan dat niet meer is gedaan om het geweld te stoppen of te voorkomen.’²⁶ Op 21 februari 2020 vindt er een lotgenotenbijeenkomst plaats, waarbij de minister voor Rechtsbescherming, mede namens de minister van VWS, persoonlijk excuses maakt namens het kabinet. Een van de bestuurders maakt namens de branches in de jeugdzorg excuses tijdens deze bijeenkomst.²⁷

Het interdepartementale projectteam, dat door de ministeries van VWS en JenV is ingesteld, heeft de aanbeveling van de Commissie overgenomen om met lotgenotenorganisaties in gesprek te gaan over de invulling van de begrippen erkenning en herstel. Er is een pakket aan er-

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 31015, 174.

²⁶ Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/07/Puntenmanifest-Naar-een-jeugdzorg-die-beter-beschermst.pdf (geraadpleegd 3 september 2021).

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 31015, 191; Kamerstukken II 2018/19, 31015, 174.

kenningsmaatregelen samengesteld. Het kabinet heeft allereerst een financiële tegemoetkoming beschikbaar gesteld voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg (Tijdelijke regeling slachtoffers jeugdzorg). Deze tegemoetkoming is voor erkenning van het geweld dat slachtoffers is aangedaan en niet bedoeld om alle kosten voortkomend uit het slachtofferschap te compenseren, licht het kabinet toe.²⁸ De regeling wordt per 1 januari 2021 uitgevoerd door het Schadefonds Geweldsmisdrijven.²⁹ Personen die tussen 1945 en 12 juni 2019 hebben verbleven in een pleeggezin, instelling of opvang voor alleenstaande minderjarigen vreemdelingen, en daar te maken hebben gehad met ‘bovenmatig geweld’ kunnen tot aan 31 december 2022 een aanvraag indienen. De tegemoetkoming is 5.000 euro per persoon. Er is bewust gekozen voor een vast bedrag om geen onderscheid te maken in het leed bij slachtoffers.³⁰ Slachtofferhulp Nederland biedt de psychosociale ondersteuning en praktische hulp bij het invullen van de formulieren. Op 1 september 2021 hadden 4.855 personen een aanvraag ingediend voor een tegemoetkoming. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven geeft aan dat door het grote aantal aanvragen er een vertraging is in de behandeling van de aanvragen.³¹ Op 1 september 2021 is er in 2.248 zaken een beslissing genomen, waarbij 1.902 aanvragen zijn toegewezen en 218 aanvragen zijn afgewezen.^{32,33} De regeling is nog niet geëvalueerd, zoals dat is gebeurd bij de regeling naar aanleiding van het rapport van Commissie Samson, omdat aanvragen nog kunnen worden ingediend tot eind 2022. Wel heeft er na twee maanden na inwerkingtreding van de regeling een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden door het projectteam, het Schadefonds Geweldsmisdrijven en een aantal afgevaardigden van lotgenotenorganisaties. Aan de hand van deze tussentijdse evaluatie is de regeling op een aantal punten aangepast.³⁴

Slachtoffers hebben bij het interdepartementale projectteam aangegeven dat een website met hun verhalen en een documentaire over het geweld dat jongeren in de jeugdzorg hebben meegeemaakt, kunnen bijdragen aan erkenning voor wat hen is aangedaan, het bespreekbaar maken van hun ervaringen en het leren van wat er is gebeurd.³⁵ In 2021 is de website www.verbreekdestilte.nl online gekomen waarop informatie te vinden is over wat de slachtoffers in het verleden is aangedaan. De verhalen van slachtoffers worden er verteld en er wordt een overzicht gegeven van beschikbare hulp en ondersteuning.³⁶ Ook is de documentaire ‘Slachtoffers vertellen; geweld in de Nederlandse jeugdhulp sinds 1945’ te zien via de website.³⁷ Er is daarnaast een subsidie toegekend voor het oprichten van een fysiek monument voor de slachtoffers.

28 *Kamerstukken II 2020/21, 31015, 226.*

29 Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, www.schadefonds.nl/slachtoffer/tijdelijke-regeling-slachtoffers-jeugdzorg/ (geraadpleegd 6 augustus 2021).

30 Schriftelijke informatie van het ministerie van JenV, d.d. 30 november 2021.

31 Website Schadefonds Geweldsmisdrijven, www.schadefonds.nl/slachtoffer/tijdelijke-regeling-slachtoffers-jeugdzorg/ (geraadpleegd 3 september 2021).

32 102 aanvragen zijn ingetrokken en 21 aanvragen zijn buiten beschikking gesteld vanwege het niet compleet zijn van de aanvraag.

33 Schriftelijke informatie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, d.d. 3 september 2021.

34 Schriftelijke informatie van het ministerie van JenV, d.d. 15 november 2021.

35 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 20 juli 2021.

36 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 20 juli 2021.

37 Website Verbreek de Stilte, www.verbreekdestilte.nl/ (geraadpleegd 21 juli 2021).

5.2.2 Aanbeveling 2: Archieven van de Commissie toegankelijk houden en uitbreiden

TEKST AANBEVELING

Het is belangrijk dat de verhalen van slachtoffers die de commissie gesproken heeft en de schriftelijke archieven bewaard blijven. Allereerst moeten melders toestemming geven of hun melding bewaard mag blijven. Als die toestemming er komt, gelden nadrukkelijk de vereisten van privacy. Het is wenselijk dat de komende 5 jaar een kleine door het ministerie van JenV te benoemen archiefbeheerscommissie deze aanvragen beoordeelt. Het bewaren van de onderzoeksgegevens van de commissie De Winter maakt verdergaand onderzoek door wetenschappers mogelijk. Een fonds voor het blijvend doen van verdergaand wetenschappelijk onderzoek is nodig.

Het is tevens wenselijk dat een datacollectie voor een breder publiek beschikbaar komt. Als men hiervoor kiest, is een beheersinstantie nodig. Deze vormen van datacollectie kunnen voor slachtoffers van geweld een functie krijgen in het kader van verwerking, erkenning, empowerment en helende ervaring. Zo kan de melder er zelf belang bij hebben dat zijn of haar informatie bij andere instanties terechtkomt. Deze instanties kunnen helpen bij het verkrijgen van toegang tot archieven, hulpverlening, contacten met lotgenoten. Aan de datacollectie van de commissie kunnen in de toekomst nieuwe getuigenissen en schriftelijke bronnen toegevoegd worden. Daarnaast is publiek besef en educatie een doelstelling van zulke initiatieven. Een publiekscampagne kan de aandacht hiervoor vergroten.

In het verlengde van deze aanbevelingen pleit de commissie ervoor om de Archiefwet zodanig te wijzigen dat persoonsdossiers minstens 100 jaar bewaard blijven. Veel slachtoffers willen graag hun kinddossier inzien en merken nu dat hun dossiers – conform de Archiefwet – vernietigd zijn. Het is belangrijk dat slachtoffers in praktische zin geholpen worden in het vinden van hun jeugdzorgdossier. Waar nodig moeten zij morele en praktische ondersteuning krijgen als zij op zoek gaan naar documentatie over hun periode in de jeugdzorg.

Opvolging aanbeveling

Het archief van Commissie de Winter is momenteel tijdelijk ondergebracht in het gesloten deel van het archief van het ministerie van JenV en is niet toegankelijk voor derden. Na afronding van de financiële regeling wordt het archief van de Commissie overgedragen aan het Nationaal Archief. De planning is om dat in 2023 te doen. Het archief is dan, in lijn met de geldende privacyvoorschriften, raadpleegbaar voor onderzoek.³⁸ Slachtoffers hebben de mogelijkheid om hun verhaal te laten toevoegen aan het archief van de Commissie, zodat deze kenbaar blijven. Slachtofferhulp Nederland biedt ondersteuning bij het opschrijven van hun levensverhaal.

De Commissie wijst erop dat het belangrijk is dat slachtoffers toegang krijgen tot de dossiers die instellingen van hen hebben bijgehouden. Jeugdzorg Nederland heeft in een reactie op het rapport laten weten dat de leden hebben afgesproken dat zij slachtoffers in hun zoektocht naar hun dossiers ondersteunen in zowel praktische als morele zin.³⁹ Wanneer slachtoffers toegang willen

38 Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.

39 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

tot hun oude jeugdzorgdossier, moeten zij de instelling die verantwoordelijk is voor het bewaren van deze dossiers via e-mail of per post benaderen met een aanvraag voor inzage. De Commissie heeft er echter ook op gewezen dat veel van deze dossiers inmiddels – in lijn met regelgeving hierover – vernietigd zijn en pleit daarom voor aanpassing van de Archiefwet, zodat dossiers 100 jaar bewaard kunnen blijven. Het kabinet heeft in 2019 aangegeven dat een commissie wordt ingesteld die een zwaarwegend advies uitbrengt over aanpassing van de Archiefwet. Bekeken wordt of er een aanpassing gewenst is waarmee de bewaartermijn van cliëntdossiers in de jeugdzorg kan worden verlengd. Zo kunnen dossiers beschikbaar blijven voor slachtoffers die deze op een later moment in hun leven willen inzien. Deze commissie gaat de verschillende perspectieven, belangen en mogelijkheden afwegen. Er zijn immers verschillende systemen van regelgeving en uitvoeringsaspecten van het Rijk en particuliere instellingen die in ogenschouw genomen moeten worden.⁴⁰ In de voortgangsbrief van 27 oktober 2020 schrijven de bewindspersonen het advies van de commissie medio 2021 te verwachten.⁴¹ Op het moment van het schrijven van dit rapport geeft het ministerie van JenV aan dat deze beoogde commissie nog niet is samengesteld en dat het advies vertraging oploopt. Het advies wordt najaar 2021 verwacht.⁴²

Over de aanbeveling van Commissie de Winter om een speciaal fonds op te richten voor wetenschappelijk onderzoek naar geweld in de jeugdzorg, lichten de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming in een Kamerbrief toe dat zij ervoor kiezen om geen speciaal onderzoeksfonds in te richten. Een financiële bijdrage voor dit onderzoek loopt via bestaande fondsen, zoals de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).⁴³

5.2.3 Aanbeveling 3: Verbeteren van het hulpaanbod aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg

TEKST AANBEVELING

De Commissie geeft aan dat het hulpaanbod op een aantal punten verbeterd kan worden. Verschillende groepen zijn nodig: naasten, lotgenoten en zorgprofessionals (van preventie tot nulde-, eerste-, tweede- en derdelijnszorg). Hulp aan de getroffen vinden idealiter op een zo laag mogelijk niveau van zorgverlening plaats. Als nodig dienen zij te kunnen worden doorverwezen naar professionele hulpverlening. In de preventie en de nuldelijnszorg zouden getroffen al een aanbod moeten kunnen krijgen. Essentieel is dat zij daar hun verhaal kunnen vertellen en erkenning kunnen krijgen voor hun nare herinneringen. Wanneer wel specialistischer hulp noodzakelijk is, vergt adequate hulp aan de getroffen dat de zorglijnen beter op elkaar afgestemd worden zodat zorg vanuit de ene lijn gecombineerd kan worden met zorg uit (een) andere lijn(en). Soms zal deze gecombineerde zorg samen moeten gaan met financiële of maatschappelijke ondersteuning. Denk aan schuldsanering, hulp bij huisvesting en arbeidstoeleiding. Verder is deskundigheidsbevordering gewenst bij huisartsen, praktijkondersteuners van de huisarts (POH-GGZ), hulpverleners in de tweede en derdelijnszorg. De kennis van diagnose en behandeling van complexe trauma-gerelateerde problematiek moet worden vergroot. De aanpak van lange wachtlijsten moet doorge-

40 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

41 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

42 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 23 augustus 2021.

43 *Kamerstukken II 2019/20, 31015, 191.*

zet worden. In de instellingen moeten combinaties mogelijk zijn van praktische hulp (financiën, wonen, gezinsondersteuning, etc.) en psychische hulp.

Het is eveneens van groot belang dat lotgenotengroepen blijvend gefaciliteerd worden. Het is van belang dat getroffen en in de komende jaren een platform hebben waar laagdrempelige activiteiten kunnen plaatsvinden. Het is daarnaast nodig dat hun bekendheid vergroot wordt. Eind 2017 hebben zeven lotgenotenorganisaties gericht op getroffen en zich verenigd in het initiatief het Koershuis. In hun plan worden verschillende activiteiten aangeboden, zoals groepsbijeenkomsten, gespreksgroepen, empowerment en persoonlijk contact. Deze lotgenotengroepen moeten begeleiding krijgen van Slachtofferhulp Nederland.

Opvolging aanbeveling

Om de verbetering van het hulpaanbod voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg verder vorm te geven heeft het kabinet het Centraal Informatie- en Expertisepunt in het leven geroepen. Dit Centraal Informatie- en Expertisepunt, dat sinds maart 2021 bereikbaar is, is ingericht en wordt bemand door het Trimbos-instituut. Slachtoffers van geweld in de jeugdzorg in de door Commissie de Winter onderzochte periode (tussen 1945 en 2016) kunnen hier terecht met hun vragen en voor laagdrempelige hulp in de vorm van een luisterend oor. Sinds eind maart 2021 kan dat via e-mail, sinds eind juni 2021 ook via telefoon en sinds oktober 2021 ook via chat. Op de website is een hulpwijzer en sociale kaart te vinden die slachtoffers inzicht bieden in het aanbod voor hulp, zorg en ondersteuning, waaronder hulp bij problemen op het gebied van werk, financiën, relaties en het opvoeden van kinderen. Ook kunnen slachtoffers via de website in contact komen met lotgenotenorganisaties. Er is een overzicht te vinden van het aanbod van gespecialiseerde traumabehandelingen, weergegeven naar locatie en specifieke expertise. Volgens de Nederlandse ggz is er in de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor traumagerelateerde zorg. Die zorg is zowel voor kinderen als voor ouders van kinderen in de jeugdzorg, die zelf vaak ook te maken hebben met trauma's die zij al sinds hun kindertijd met zich meedragen.⁴⁴ Via het Centraal Informatie- en Expertisepunt kunnen slachtoffers wanneer dat nodig is begeleiding krijgen naar specialistische hulp. Het Centraal Informatie- en Expertisepunt kan slachtoffers helpen de juiste hulp of zorg te vinden, maar kan niet voorkomen dat slachtoffers op een wachtlijst komen te staan voor het ontvangen van die zorg.⁴⁵ De wachtlijsten voor specialistische zorg, zoals behandelingen voor trauma's, blijven een aanhoudend probleem waar ook slachtoffers van geweld in de jeugdzorg tegenaan lopen. De Nederlandse ggz geeft aan dat tijdens de coronapandemie de wachtlijsten in de jeugd-ggz zijn toegenomen. In juli 2021 liet de staatssecretaris van VWS weten aan de Tweede Kamer dat ruim 75.000 mensen in Nederland wachten op basis ggz en specialistische ggz. Voor ongeveer 8.000 mensen is de tijd dat ze wachten op een behandeling inmiddels langer dan de norm die daarvoor is gesteld door het veld. Voor ruim 20.000 mensen is de wachttijd voor een intake langer dan de norm van vier weken.^{46;47} De staatssecretaris geeft aan dat de Nederlandse Zorgautoriteit, die dit punt monitort, geen grote ontwikkelingen ziet in de wachttijden.

44 Interview met een vertegenwoordiger van de Nederlandse ggz, d.d. 2 juli 2021.

45 Interview met een vertegenwoordiger van het Trimbos-instituut, d.d. 29 juli 2021.

46 *Kamerstukken II 2020/21, 25424, 590.*

47 Website Nederlandse Zorgautoriteit, www.puc.overheid.nl/nza/doc/PUC_648825_22/1/ (geraadpleegd 1 november 2021).

Het Centraal Informatie- en Expertisepunt is in principe niet gericht op jongeren die op de dag van vandaag slachtoffer worden van geweld in de jeugdzorg. Wanneer deze jongeren contact opnemen met het Centraal Informatie- en Expertisepunt, dan worden zij doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland (hulplijn Verbreek de Stilte), het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ), Zorgbelang en Veilig Thuis.⁴⁸ Begin oktober 2021 hebben 25 slachtoffers contact gehad via e-mail of telefoon met het Centraal Informatie- en Expertisepunt.⁴⁹

Naast het bieden van een luisterend oor en het doorverwijzen van slachtoffers, dient het Centraal Informatie- en Expertisepunt ook als kennisbank voor professionals die in hun werk te maken krijgen met mensen tegen wie (seksueel) geweld is gebruikt. Huisartsen, praktijkondersteuners en andere professionals die te maken krijgen met slachtoffers van geweld kunnen via het Centraal Informatie- en Expertisepunt informatie krijgen over de ervaringen die hun cliënten mogelijk hebben gehad, en hoe zij hier verder mee kunnen omgaan.⁵⁰ Wanneer naasten van slachtoffers zelf steun nodig hebben of de slachtoffers in hun omgeving beter willen leren steunen, kunnen zij terecht bij de hulplijn Verbreek de Stilte. Zij kunnen hier een melding maken van misbruik in hun omgeving en advies vragen over hoe om te gaan met een slachtoffer. Dit zijn bijvoorbeeld tips over hoe je het gesprek met het slachtoffer het beste aangaat.

Commissie de Winter heeft in het kader van een goed hulpaanbod voor slachtoffers gewezen op het belang van lotgenotencontact. De Commissie wees in haar rapport op het initiatief het Koershuis, een samenwerkingsverband van verschillende lotgenotengroepen. Het kabinet en de brancheorganisaties hebben na het uitkomen van het rapport aangegeven lotgenotencontact financieel te willen ondersteunen.⁵¹ De brancheorganisaties hebben in de jaren 2019-2020 eenmalig 100.000 euro beschikbaar gesteld voor verschillende lotgenotenorganisaties. Voor de periode 2021-2023 stellen de ministeries van VWS en JenV 150.000 euro beschikbaar voor het organiseren van lotgenotencontact. Het interdepartementale projectteam heeft de suggestie van Commissie de Winter ter harte genomen en is met het Koershuis in overleg gegaan over financiële ondersteuning. Deze inspanningen hebben echter niet tot een overeenkomst geleid over een financiële bijdrage aan het initiatief. De reden hiervoor is onder andere dat het initiatief geen juridische entiteit heeft, waardoor er geen financiële middelen aan beschikbaar gesteld kunnen worden. Daarnaast heeft de coronapandemie het overleg bemoeilijkt en bleken de verschillende visies bij de lotgenotenorganisaties onoverbrugbaar.⁵² Bij het opheffen van het interdepartementale projectteam zijn de beschikbare middelen daarom ondergebracht bij Slachtofferhulp Nederland.⁵³ Dit is gebeurd met toestemming van de lotgenotenorganisaties.⁵⁴ Het bedrag is nu toegankelijk voor verschillende lotgenotenorganisaties die elk een eigen aanvraag kunnen indienen. De financiële ondersteuning is bedoeld om lotgenotenbijeenkomsten (fysiek of online) te organiseren.

48 Interview met een vertegenwoordiger van het Trimbos-instituut, d.d. 29 juni 2021.

49 Schriftelijke informatie van het Trimbos-instituut, d.d. 8 oktober 2021.

50 *Kamerstukken I 2020/21*, 31015, 204.

51 *Kamerstukken II 2019/20*, 31015, 191.

52 Interview met een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV, d.d. 20 juli 2021.

53 Interview met een vertegenwoordiger van Slachtofferhulp Nederland, d.d. 7 oktober 2021.

54 Schriftelijke informatie van het ministerie van JenV, d.d. 15 november 2021.

Uit een interview met SKIP, een lotgenotenorganisatie die al sinds 2012 actief is, blijkt dat de activiteiten van deze organisatie op dit moment grotendeels stil liggen.⁵⁵ Er zijn verschillende andere organisaties die met ondersteuning uit de financiële middelen die door Slachtofferhulp Nederland beheerd worden, momenteel ondersteuning bieden aan slachtoffers.

Resumerend kan worden gesteld dat na Commissie de Winter, en ook al na Commissie Samson, diverse initiatieven in het leven zijn geroepen om slachtoffers beter te ondersteunen en te begeleiden naar passende zorg. Hoewel dit op zichzelf belangrijke initiatieven zijn, is het belangrijk hier de kanttekening bij te plaatsen dat volgens sommige slachtoffers die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, die initiatieven niet altijd even passend zijn bij de emotionele schade waar zij mee kampen als gevolg van het meegemaakte geweld. Zij benadrukken bijvoorbeeld de grote zorgbehoefte, die vaak structureel en langdurig van aard is. Een eenmalige vergoeding of begeleiding naar een hulpaanbieder komt onvoldoende tegemoet aan deze structurele impact op de levens van deze slachtoffers.

5.2.4 Aanbeveling 4: Plaatsing in (gesloten) instellingen zoveel mogelijk voorkomen

TEKST AANBEVELING

Door het niet altijd voldoende veilige klimaat in instellingen en het vaak repressieve karakter van het leefklimaat bestaat het risico dat de problematiek van deze kinderen verslechtert en de kans op geweld toeneemt. Plaatsing in een residentiële instelling moet daarom pas overwogen worden als lichtere vormen van hulpverlening zoals ambulante begeleiding, al dan niet in combinatie met plaatsing in een pleeggezin, geen perspectief meer bieden. Juist in een gesloten setting is het uiterst lastig om het evenwicht te bewaren tussen beheersing en een meer open pedagogische visie. Vooral deze settings worden door zowel groepsleiding als jeugdigen als onveilig ervaren en moet daarom zo veel mogelijk voorkomen worden. Plaatsingen in het strafrechtelijk kader in een JJI moeten bij voorkeur zo kort mogelijk zijn, waarbij er voortdurend aandacht dient te zijn voor de mogelijkheid van een vervolgplaatsing in een minder risicovolle omgeving. Een plaatsing in een gesloten setting binnen het civielrechtelijk kader (accommodaties voor gesloten jeugdhulp) mag nooit gebruikt worden bij gebrek aan minder intrusieve vormen van hulpverlening. Het is van belang om de mogelijkheden te verbeteren die een stapsgewijze overgang mogelijk maken van intensieve (residentiële) hulp naar lichtere community based vormen, danwel naar (begeleide) zelfstandigheid of een thuisplaatsing. Het aanbod van deze lichtere vormen moet daarom uitgebreid worden. Om de overgang tussen de verschillende vormen van hulpverlening zo goed mogelijk te laten plaatsvinden, is een goede samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsorganisaties onontbeerlijk. Een slechte samenwerking vergroot namelijk de kans op mislukte plaatsingen en het zogenaamde ‘rondpompen’ van jongeren tussen verschillende instellingen. Mislukte plaatsingen en vele overplaatsingen leiden, – zo blijkt uit het onderzoek van de commissie – tot woede en frustratie bij jongeren, waarmee het risico op geweld aanmerkelijk toeneemt.

⁵⁵ Interview met een vertegenwoordiger van SKIP, d.d. 5 augustus 2021.

Opvolging aanbeveling

Het voorkomen van het plaatsen van kinderen in instellingen, zeker daar waar het gaat om instellingen met een gesloten setting (JeugdzorgPlus) en het verbeteren van de gesloten jeugdzorg voor jongeren die dit (tijdelijk) nodig hebben, zijn twee ambities die terugkomen in het actieplan ‘De best passende zorg voor kwetsbare jongeren’ dat al voor het uitkomen van het rapport van Commissie de Winter tot stand kwam. Hierin beschrijven instellingen voor gespecialiseerde jeugdzorg, gemeenten en het ministerie van VWS hun gezamenlijke ambities en de daaraan verbonden acties tot aan eind 2022 voor de (gesloten) jeugdzorg.⁵⁶ Het doel is om hulp, ondersteuning en behandeling ‘zo thuis mogelijk’ te laten plaatsvinden. Ambulante hulp, waarbij de jongere thuis blijft wonen, heeft de voorkeur. Wanneer de jongere echt niet thuis kan blijven wonen, moet de hulp op een kleinschalige manier georganiseerd zijn, bijvoorbeeld in een pleeggezin of gezinshuis. Vanuit die plek moet de jongere verschillende vormen van hulp kunnen krijgen, zodat hij of zij niet onnodig verplaatst hoeft te worden. Gesloten jeugdhulp is alleen in zeer beperkte situaties nog nodig, volgens het in het plan geschetste ideaalbeeld. De aanbeveling van Commissie de Winter over het voorkomen van gesloten plaatsing heeft in die zin zowel een agenderende als een institutionele doorwerking gehad.

Dat gaat minder op voor de situatie van kinderen die wel in gesloten jeugdzorg verblijven. Om de positie van jeugdigen in gesloten instellingen te verbeteren, is in september 2020 het wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstanties in consultatie gegaan. Op het moment van schrijven is het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer en moet het daar nog behandeld worden. Dit voorstel heeft als doel de rechtspositie van jongeren in gesloten instellingen te verbeteren, en te ondersteunen bij de ontwikkeling naar meer kleinschaligheid en minder vrijheidsbeperking in de jeugdzorg. Het voorstel dat in consultatie is gebracht, heeft veel kritiek teweeggebracht. Onder andere de brancheorganisaties gaven in de consultatieronde aan dat in hun visie het wetsvoorstel onvoldoende bijdraagt aan daadwerkelijke verbetering van de positie van deze jongeren.⁵⁷ Ook de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) oordeelde dat het wetsvoorstel zorgt voor een verslechtering van de positie van jongeren in gesloten instellingen.⁵⁸ Een aangepast wetsvoorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend.

De ambities om zo veel mogelijk ambulante vormen van hulp te bieden en gesloten plaatsingen zo veel mogelijk te voorkomen, werken op verschillende manieren ook door naar de praktijk, al blijft de opschaalbaarheid van deze initiatieven een zorg. Zo worden er hybride vormen van zorg ingezet, waarbij de jongere deels thuis zorg ontvangt, deels residentieel. Een ander voorbeeld is het ThuisBest-traject voor jongeren met een machtiging gesloten plaatsing. Daarbij gaat de jongere slechts voor een korte periode uit huis (6 tot 8 weken) en ondertussen wordt al gestart met een multisysteembehandeling voor het hele gezin.

Om meer alternatieven te creëren voor de residentiële jeugdzorg in instellingen, zijn er de afgelopen jaren verschillende campagnes geweest om het aanbod van pleeggezinnen te vergro-

56 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2019/03/25/de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren (geraadpleegd 25 juli 2021). Bijlage bij: *Kamerstukken II 2018/19, 31839, 634*.

57 Website Branches voor de Jeugd, www.brancheszorgvoorjeugd.nl/content/uploads/2020/09/Reactie-BGZJ-op-Wetsvoorstel-rechtspositie-gesloten-jeugdinstanties-1.pdf (geraadpleegd 1 oktober 2021).

58 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2020.

ten. Toch is het nog niet gelukt om het aantal pleeggezinnen structureel omhoog te brengen. Op 31 december 2020 wachten er nog 442 jongeren op een pleeggezin. Dit heeft volgens Pleegzorg Nederland vooral te maken met het tekort aan pleegouders en onvoldoende keuzemogelijkheden voor een juiste match. In 2020 zijn er 17.312 pleeggezinnen voor de opvang van 23.093 pleegkinderen. In dat jaar laat het aantal pleegouders voor het eerst weer een substantiële stijging zien. Er zijn ongeveer 200 pleegouders meer bij gekomen dan dat er zijn gestopt.⁵⁹

Het aantal gesloten plaatsingen neemt sinds 2018 af. In 2020 zijn er 20% minder gesloten plaatsingen dan in 2019.

2016	2017	2018	2019	2020
1.819	1.924	1.720	1.707	1.366

Figuur 5.1 Aantal gesloten plaatsingen per jaar 2016-2020

Bron: Jeugdzorg Nederland (2021)

5.2.5 Aanbeveling 5: Groepsgrootte verkleinen

TEKST AANBEVELING

Het gegeven dat tegenwoordig vooral oudere kinderen met ernstige gedragsproblemen in instellingen worden geplaatst en dat deze kinderen elkaar sterk in negatieve zin (kunnen) beïnvloeden zorgt voor veel spanningen op de groep, onderling geweld, geweld tegen groepsleiding en (al dan niet reactief) geweld van groepsleiding naar pupillen. Uit het onderzoek blijkt dat de grootte van de leefgroepen een belangrijke factor is bij de spanningen die groepsleiding en pupillen ervaren. Dit betekent dat de leefgroepen kleiner moeten worden – een advies dat eveneens gegeven werd door de commissie Samson. Het uitvoeren van deze voorwaarde is cruciaal om het geweld in jeugdzorginstellingen te doen afnemen.

Opvolging aanbeveling

Het verkleinen van de grootte van de leefgroepen in instellingen is al eerder door Commissie Samson geïdentificeerd als een belangrijke factor om de veiligheid van deze jongeren te vergroten (zie hiervoor ook Hoofdstuk 4). Toch komt deze aanbeveling in het rapport van Commissie de Winter weer terug. Daar valt uit af te leiden dat in de tussengelegen jaren te weinig vooruitgang is geboekt op dit punt.

Een eerste manier waarop aan deze aanbeveling wordt gewerkt, is door het toewerken naar andere vormen van residentiële jeugdhulp. Het belang van kleinschaligere vormen van (residentiële) jeugdhulp wordt de afgelopen jaren omarmd door het kabinet en de sector zelf. Dat blijkt uit de ambitie die daarover is vastgelegd in het programma 'Zorg voor de Jeugd'. Wanneer jongeren niet langer thuis kunnen blijven wonen, is het streven om hen bij voorkeur een plek te bieden in een pleeggezin of gezinshuis. Wanneer de problemen te complex zijn voor een

⁵⁹ Website Pleegzorg Nederland, www.pleegzorg.nl/bibliotheek/1-wat-is-pleegzorg/37-feiten-en-cijfers-over-pleegzorg (geraadpleegd 10 oktober 2021).

pleeggezin of gezinshuis, kan het toch nodig zijn om de jongere residentiële zorg te bieden. Ook binnen een instelling is dan het streven zorg te bieden die zo veel mogelijk lijkt op de context van een gezin. Het ‘kleinschalig verblijf’ is een vorm van residentiële zorg die zich tussen het gezinshuis en leefgroepen bevindt. Anders dan bij een gezinshuis, verblijft de jeugdhulpprofessional zelf niet in het kleinschalig verblijf. Het grote verschil met een residentiële leefgroep is de kleine schaal van de groep (drie tot zes jeugdigen) en het team, wat een gezinsachtige opvoedingsomgeving creëert. Kleinschalige verblijfsvoorzieningen kunnen ook een alternatief bieden voor jongeren met zeer complexe problemen die nu in gesloten jeugdzorg of in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) en de beweging StroomOP (een netwerk van zorg- en onderwijsprofessionals) verzamelen kennis over kleinschalige vormen van hulp (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) voor het hele jeugdhulpveld (residentiële, gesloten en justitiële voorzieningen) en maakt deze toegankelijk voor stakeholders.⁶⁰

Om doorwerking te bewerkstelligen die verder gaat dan het uitspreken van ambities, is het daadwerkelijk inrichten van meer kleinschaligheid nodig. Jeugdhulpaanbieders zijn daarin afhankelijk van de financiële middelen die gemeenten en Rijk hiervoor beschikbaar stellen. Kleinschaligheid van zorg en de investering die daarvoor nodig is, zijn onderwerp van gesprek tussen aanbieders en gemeenten.⁶¹ Deze gesprekken over welke kwaliteit van de zorg geleverd kan worden tegen welke prijs, vinden plaats tegen een achtergrond van grote tekorten op het jeugdhulpbudget van veel gemeenten. Daarnaast vormt het huidige vastgoed van jeugdhulpaanbieders een belemmering voor de transformatie naar kleinschaligheid. De gebouwen waarin instellingen gevestigd zijn, zijn meestal niet berekend op kleinere groepen. In 2020 heeft het kabinet eenmalig 33,5 miljoen euro beschikbaar gesteld om aanpassingen te doen in de huisvesting van jeugdzorginstellingen.⁶²

Er heeft op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek plaatsgevonden naar het aantal kleinschalige voorzieningen. De uitkomst daarvan is in november 2021 aan de Tweede Kamer gezonden.⁶³ Daaruit blijkt dat het aantal kinderen dat opgroeit in een gezinshuis stijgt, evenals het aantal gezinshuizen.⁶⁴ Inzicht in de grootte van de residentiële leefgroepen (de reguliere instellingen) en het aantal jongeren dat in dergelijke groepen woont, is er niet. De komst van nieuwe, kleinschaligere vormen van hulp kan tot kwalitatievere zorg leiden, maar zorgt ook voor een uitdaging voor de inspectie, die nu al toezicht dient te houden op een groot aantal aanbieders. Daarnaast bestaan er zorgen dat de deskundigheid bij de kleinere aanbieders tekort kan schieten en dat zij bijvoorbeeld cliënten kunnen aannemen waarvoor zij de expertise niet in huis hebben. De IGJ probeert tot kwaliteitskaders te komen met gezinshuizen en zorgboerderijen. Maar niet alle aanbieders van jeugdhulp zijn aangesloten bij brancheorganisaties en bovendien zijn op dit moment niet alle aanbieders in het zicht van de inspectie.⁶⁵

60 Website Nederlands Jeugd Instituut, www.nji.nl/nieuws/meer-kennis-beschikbaar-over-kleinschalig-verblijf (geraadpleegd 30 september 2021).

61 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 14 september 2021.

62 *Kamerstukken I 2020/21*, 31015, 204.

63 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/samen-de-zorg-voor-jeugd-steds-beter-maken/ (geraadpleegd 25 juli 2021).

64 *Kamerstukken I 2021/22*, 31839, 812.

65 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

Een andere manier om de groepsgrootte te verkleinen, is door iets te doen aan de maximumgrootte van de groepen in residentiële instellingen. Voor een verantwoorde groepsgrootte per doelgroep heeft de sector geen norm vastgesteld.⁶⁶ Ook Commissie Samson heeft eerder een gerelateerde aanbeveling gedaan over de ratio pupil-begeleider in instellingen (zie daarvoor §4.2.13). Jeugdzorg Nederland onderschrijft de noodzaak om de groepsgroottes te verkleinen. De huidige situatie heeft volgens de brancheorganisatie gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid in de instellingen.⁶⁷ De IGJ beaamt dit, maar zegt hierop geen toezicht te kunnen houden omdat er geen maximale groepsgrootte is vastgelegd in wettelijke bepalingen of veldnormen. Wel signaleert zij het wanneer zij een relatie ziet tussen groepsgrootte en de kwaliteit van hulp. De IGJ heeft de indruk dat de financiële investering die nodig is om tot kleinere groepen te komen, een beweging naar meer richtinggevende regels over de groepsgrootte tegenhoudt.⁶⁸

5.2.6 Aanbeveling 6: Zorg dragen voor goed geschoold personeel en pedagogische continuïteit

TEKST AANBEVELING

De continuïteit van personeel is nog steeds een grote bron van zorg in de instellingen. Pupillen krijgen tijdens hun verblijf in een instelling met veel verschillende gezichten te maken, terwijl het essentieel voor de pupillen is om zich verbonden te voelen met één of twee specifieke groepsleiders. Groepsleiding vertrekt nu vaak weer na slechts een korte periode werkzaam te zijn geweest in een instelling. De zwaarte van het werk, gekoppeld aan beperkte financiële en maatschappelijke waardering zorgen voor een continue wisseling van groepsleiding, waardoor methodische kennis wegvloeit en pedagogische continuïteit veelal niet gewaarborgd is. Het voorafgaande betekent dat niet alleen naar de zwaarte van het werk gekeken moet worden, maar ook naar aspecten als beloning en doorgroeimogelijkheden. Het vasthouden van (goed) personeel is basisvoorwaarde om een veilig instellingsklimaat te kunnen creëren. Het is voorts van belang dat de groepsleiding leert om zoveel mogelijk de-escalerend te werk te gaan en voldoende ondersteuning ervaart door middel van intervisie, supervisie en bijscholing met betrekking tot situaties waar geweld dreigt of heeft plaatsgevonden.

Opvolging aanbeveling

De ministeries van VWS en JenV proberen samen met gemeenten, aanbieders, beroeps- en vakorganisaties het werken in de jeugdsector aantrekkelijk te maken en te houden. Vanuit de zogeheten Arbeidsmarkttafel Jeugd pakken zij samen met vakbonden Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en Jeugdzorg Nederland tot eind 2022 knelpunten aan die leiden tot personeelstekorten. Thema's uit de arbeidsmarktagenda zijn onder andere het inwerken en begeleiden van nieuwe medewerkers, een landelijke voorziening met loopbaanpaden en vacatures, modern werkgeverschap en het aanpakken van agressie in de jeugdzorg. De bewindspersonen laten in een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer weten in te zetten op aanjagen, stimuleren, kennisdelen, verbinden en vermeerderen

66 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 14 september 2021.

67 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 15 juni 2021.

68 Zie voor deze zorgen ook §5.2.4, en de aanbeveling over het voorkomen van gesloten plaatsingen, ten gunste van meer kleinschalige opvang.

van wat in de huidige praktijk goed werkt.⁶⁹ Tot eind 2022 heeft het ministerie van VWS hiervoor een financiële bijdrage van 2,4 miljoen euro beschikbaar gesteld.⁷⁰ Daarnaast wordt vanuit het programma ‘Werken in de Zorg’ voor de hele zorg, inclusief de jeugdbranche, gewerkt aan het terugdringen van de personeelstekorten.⁷¹ Jeugdzorg Nederland geeft aan dat de branches en vakbonden samenwerken om de instroom te bevorderen en professionals te behouden, bijvoorbeeld door speciale inwerkprogramma’s. Het ministerie van VWS geeft aan zij-instroom te stimuleren met verschillende subsidieregelingen.⁷²

Om de zwaarte van het werk te verlagen, zet het ministerie van VWS verder onder andere in op het verminderen van de administratieve lasten. Om de regeldruk voor professionals in de jeugdzorg te verlagen is in juni 2020 een convenant getekend door gemeenten, het ministerie van VWS, Jeugdzorg Nederland en de vakbonden. In dit convenant zijn afspraken gemaakt om onnodig tijdschrijven terug te dringen.⁷³ Op het moment van schrijven van dit rapport wordt er onderhandeld over een nieuwe cao voor jeugdzorgmedewerkers. Naast de bonden pleit ook Jeugdzorg Nederland namens de werkgevers in de sector voor een betere waardering voor medewerkers in de jeugdzorg.⁷⁴ Jeugdzorg Nederland geeft aan dat er op dit moment geen financiële middelen zijn om te voldoen aan de eisen van de vakbonden, omdat de tarieven die gemeenten betalen voor de jeugdhulp hiervoor geen ruimte bieden.⁷⁵

Hoewel voldoende personeel een belangrijke randvoorwaarde is voor het verbeteren van de zorg op veel punten, die ook terugkomen in de andere aanbevelingen van Commissie de Winter, is er op dit aspect nog niet veel vooruitgang geboekt. Meer waardevol contact tussen jeugdbeschermers en kinderen die onder toezicht zijn gesteld of uit huis geplaatst zijn, meer mogelijkheden om individueel aandacht te geven wanneer een jongere in een instelling dat even nodig heeft, genoeg tijd om te reflecteren met collega’s wanneer er een incident heeft plaatsgevonden of om aan deskundigheid te werken, zijn niet mogelijk wanneer er permanent te weinig mensen inzetbaar zijn. Het grote personeelstekort wordt dan ook door zowel Jeugdzorg Nederland als de IGJ aangestipt als een van de grootste zorgpunten.⁷⁶ In 2020 stelt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in een nieuwsbericht dat de instroom van nieuwe medewerkers in het eerste kwartaal van 2020 met 30% is gedaald.⁷⁷ De staatssecretaris van VWS heeft in antwoord op Kamervragen hierover aangegeven dat er een nuance op dit percentage moet plaatsvinden, omdat het CBS alleen gekeken heeft naar de instroom van buiten de branche zorg en welzijn. Als ook instroom van binnen die sector wordt meegenomen, dan gaat het volgens de staatssecretaris om een daling van 13%. Van ongeveer 6.400 medewerkers in het eerste kwartaal

69 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

70 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

71 Website Ministerie van VWS, www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2018/03/14/actieprogramma-werken-in-de-zorg (geraadpleegd 8 november 2021).

72 Schriftelijke informatie van het ministerie van VWS, d.d. 30 november 2021.

73 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

74 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/jeugdzorgprofessionals-verdiepen-meer-waardering-vinden-ook-werkgevers/ (geraadpleegd 10 september 2021).

75 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/onderhandelings-nieuwe-cao-jeugdzorg-vastgelopen/ (geraadpleegd 27 oktober 2021).

76 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 14 september 2021; Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 21 oktober 2021.

77 Website RTL nieuws, www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5179734/jeugdzorg-instroom-verzuim-werknemers-decentralisatie-gemeenten (geraadpleegd 10 september 2021).

in 2019 naar ongeveer 5.600 medewerkers in het eerste kwartaal van 2020.⁷⁸ In het laatste kwartaal van 2020 zijn de instroom en uitstroom van medewerkers nagenoeg gelijk. In het eerste kwartaal is de instroom van nieuwe medewerkers iets groter dan de uitstroom.⁷⁹ Hoewel er op agenderend en institutioneel niveau dus de nodige initiatieven worden ontplooid, bijvoorbeeld in de vorm van campagnes en programma's, lijken deze nog niet goed door te werken naar het niveau van organisaties en professionals. De inspanningen om de personeelstekorten terug te dringen lijken tot nu toe ook niet tot de gewenste resultaten te leiden.

De Commissie wijst naast het terugdringen van het grote personeelstekort ook op het belang van het vergroten van deskundigheid rondom geweld en agressie tegen medewerkers in de jeugdzorg. Ook de IGJ ziet hier veel ruimte voor verbetering.⁸⁰ Het verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden van medewerkers, na de initiële opleiding, is primair een taak van de jeugdzorgaanbieder. Jeugdzorg Nederland geeft aan dat al hun leden nascholing voor hun medewerkers verzorgen, maar dat de inhoud van deze nascholing varieert en door de aanbieder zelf wordt ingericht.⁸¹ Individuele jeugdhulpmedewerkers met een registratie bij Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) zijn verplicht om regelmatig aan bijscholing te doen om hun registratie te kunnen verlengen. Op deze registratie is dieper ingegaan in Hoofdstuk 4. Bijscholing kan in de vorm van onder andere het bezoeken van congressen, het volgen van trainingen en e-modules. Het SKJ biedt ook trainingmateriaal gericht op het omgaan met geweld en agressie.⁸² Maar individuele medewerkers zijn vrij om te kiezen op welk onderwerp zij zich willen bijscholen. Met de vrije keuze van zowel jeugdzorgaanbieders als individuele medewerkers bij de inrichting van hun nascholing is niet geborgd dat omgaan met geweld en agressie een vast onderdeel uitmaakt van de nascholing van elke jeugdzorgmedewerker. De mate waarin deze aanbeveling doorwerking vindt, is dus sterk afhankelijk van het organisatorische en professionele niveau. De IGJ neemt in haar toezicht mee of medewerkers voldoende zijn toegerust voor de uitoefening van hun taak, maar er zijn geen vastgestelde kaders voor de nascholing voor jeugdzorgmedewerkers waarop de IGJ toezicht kan uitoefenen. Er is weinig zicht op hoe jeugdzorgorganisaties invulling geven aan de verantwoordelijkheid om hun medewerkers ruimte te geven voor intervisie, reflectie en deskundigheidsbevordering. Jeugdzorg Nederland heeft naar aanleiding van het rapport van Commissie de Winter haar leden gevraagd naar hun eigen opleidingsaanbod. Hieruit blijkt dat het de-escalerend werken standaard in de meeste opleidingsprogramma's is opgenomen.⁸³

5.2.7 Aanbeveling 7: Meer samenwerken met ouders en familie

TEKST AANBEVELING

Uit het onderzoek kwam naar voren dat ex-pupillen vrijwel nooit met hun ouders praatten over het geweld dat zij meegemaakt hadden. In veel gevallen waren ouders als 'falende opvoeders' buiten spel geplaatst. Er was een vrijwel complete scheiding tussen het uit huis geplaatste kind en diens ouders. Sinds het eind van de vorige eeuw

78 *Aanhangsel Handelingen I 2020/21*, 323.

79 Website CBS Statline, www.dashboards.cbs.nl/v3/AZWDashboard/ (geraadpleegd 15 november 2021).

80 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 21 oktober 2021.

81 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

82 Website Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, www.skjeugd.nl/scholing/opleidingen/ (geraadpleegd 15 juli 2021).

83 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

worden ouders meer betrokken bij de hulpverlening aan hun uit huis geplaatste kind. Deze blijvende betrokkenheid van ouders is van groot belang voor het slagen van de behandeling en kan de uithuisplaatsing bekorten. Bovendien wordt daardoor de kans vergroot dat uit huis geplaatste kinderen ook meer aan ouders gaan melden over het geweld dat zij in de instelling meemaken.

Opvolging aanbeveling

Betere samenwerking met ouders en familie in de jeugdzorg is bij uitstek een doelstelling die op het niveau van uitvoeringsorganisaties in het jeugddomein gestalte moet krijgen: dus op organisatorisch en professioneel niveau. Binnen de scope van dit onderzoek is het zicht daarop beperkt. Wel is deze ambitie beschreven in verschillende visiedocumenten en actieplannen van de sector, zoals het programma 'Zorg voor de Jeugd'. Onvrede en onbegrip bij ouders over de manier waarop organisaties in de jeugdbeschermingsketen onderzoek doen naar de veiligheid in de thuisomgeving en de manier waarop zij hierover rapporteren, leidt in een deel van de gevallen tot slechte communicatie en verstandhoudingen tussen beiden. In reactie op aanhoudende signalen hierover hebben het Landelijk Netwerk Veilig Thuis, de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming het actieplan 'Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen' opgesteld. Dat moet ervoor zorgen dat er een betere samenwerking komt tussen ouders en professionals in de jeugdbeschermingsketen.⁸⁴ Het actieplan is erop gericht om de kwaliteit te verhogen van het feitenonderzoek naar de thuissituatie van het kind en de rapportages hierover, zodat ouders weten op basis van welke informatie ingrijpende beslissingen over hun kind worden genomen. Het project wordt eind 2021 afgerond. In 2022 wordt het actieplan geëvalueerd.⁸⁵

Daarnaast is in het plan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' de ambitie vastgelegd om voor jongeren die tijdelijk niet thuis kunnen wonen, een plek te vinden die zo dicht mogelijk bij huis is. Daarmee wordt de nabijheid en betrokkenheid van ouders ook na een uithuisplaatsing bevorderd. Ook worden digitale hulpmiddelen genoemd als een manier om ouders te betrekken bij de zorg.⁸⁶ Het ontbreekt op dit moment aan een goed zicht op hoe deze ambities en actieplannen daadwerkelijk iets in gang zetten in de relatie tussen jeugdzorgorganisaties en ouders.

Beter samenwerken met de omgeving van het kind is daarnaast een van de doelstellingen die Jeugdzorg Nederland in haar puntenmanifest heeft benoemd. Daarvoor wordt er onder andere samen met beroepsorganisaties onderzocht wat ervoor nodig is om vaker een steunfiguur in te zetten. Deze persoon kan de eigen kracht van het gezin versterken en werkt vanuit een meer informele, praktische rol samen met de betrokken hulpverleners. Jeugdzorg Nederland heeft samen met de beroepsverenigingen een expertmeeting georganiseerd over de inzet van steunfiguren. Op dit moment werken zij samen aan de uitvoering van een plan van aanpak, waarin onder andere aandacht is voor het delen van goede voorbeelden en het ontwikkelen van richtlijnen.⁸⁷

84 *Kamerstukken I 2020/21*, 31015, 204; Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 21 oktober 2021.

85 Schriftelijke informatie van het ministerie van VWS, d.d. 30 november 2021.

86 Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2019/03/25/de-best-passende-zorg-voor-kwetsbare-jongeren (geraadpleegd 25 juli 2021). Bijlage bij: *Kamerstukken II 2018/19*, 31839, 634.

87 Schriftelijke informatie van Jeugdzorg Nederland, d.d. 8 oktober 2021.

Ook in het toezicht van de IGJ spelen ouders een rol. Tijdens bezoeken die de IGJ brengt aan instellingen, wordt er niet alleen met jeugdigen, maar ook met hun ouders gesproken. Aan hen wordt gevraagd of zij zich geholpen, ondersteund en gehoord voelen en of zij voldoende ruimte ervaren om regie te voeren. Wanneer er binnen een instelling verbetermaatregelen nodig zijn, verlangt de IGJ dat ouders en kinderen daarbij betrokken worden en dat helder wordt wat zij van de verbeterplannen zullen merken. Hierdoor is het voor de kinderen, jongeren en ouders mogelijk om de verbetermaatregelen te volgen en de zorgaanbieder daarover te bevragen.⁸⁸

Op institutioneel niveau heeft deze aanbeveling dus op diverse manieren doorwerking gekregen. De vraag in hoeverre de aanbeveling ook doorwerkt op het niveau van professionals is lastiger te beantwoorden. Een uitvraag van de BGZJ onder haar leden laat namelijk zien dat hulpverleners zowel kansen als belemmeringen zien bij de inzet van steunfiguren. Zo is een steunfiguur vaker beschikbaar voor het gezin en heeft deze vaak meer invloed op de jongere en het gezin, waardoor de hulpverlening vaak effectiever verloopt. Hulpverleners lopen in de samenwerking met steunfiguren ook tegen moeilijkheden aan. Zo is het soms lastig om een steunfiguur te vinden die duurzaam betrokken kan blijven en er kan onduidelijkheid ontstaan over de rollen en verantwoordelijkheden. Er is dan ook training nodig voor hulpverleners om de samenwerking met steunfiguren goed van de grond te krijgen. De BGZJ heeft bij de staatssecretaris van VWS aangegeven dat daar op dit moment onvoldoende financiële middelen voor beschikbaar zijn. Ook lopen zij tegen het feit aan dat het contact met het netwerk van een kind, zonder dat het kind daarbij aanwezig is, meestal niet als contacttijd kan worden opgeschreven. Dat betekent dat er dus geen financiering tegenover staat.⁸⁹

5.2.8 Aanbeveling 8: Verbeteren van ondersteuning voor pleegouders

TEKST AANBEVELING

Screening, matching en training van pleegouders is essentieel om tot goede plaatsingen van pleegkinderen te komen. Dit vermindert het risico op een mismatch en daarmee op het risico op geweld. Omdat plaatsing van pleegkinderen doorgaans onder grote tijdsdruk gebeurt, moet er een spoedprocedure VOG (Verklaring Omtrent Gedrag) komen zodat de uitkomst hiervan bekend is bij de verdere screening van pleeggezinnen. Pleegouders moeten in hun pedagogische vaardigheden meer begeleid en ondersteund worden door pleegzorgbegeleiders. Zodoende kan geweld worden voorkomen en indien toch sprake is van geweld, kan een pleegzorgwerker dit eerder opmerken. Bij een pleegzorgplaatsing van jongeren met een ondertoezichtstelling is het van belang dat de gezinsvoogd en de pleegzorgwerker op één lijn zitten en op basis daarvan met de pleegouders samenwerken. Mutatis mutandis geldt hetzelfde bij voogdij. Verbetering van onderlinge en professionele steun is wenselijk, waarbij ook meer aandacht gewenst is voor het zien en horen van pleegkinderen zelf.

⁸⁸ Kamerstukken II 2020/21, 31839, 784.

⁸⁹ Correspondentie BGZJ aan de staatssecretaris van VWS, d.d. 29 oktober 2020.

Opvolging aanbeveling

De noodzaak om pleegouders beter te ondersteunen is in 2012 al door Commissie Samson genoemd (zie hiervoor ook Hoofdstuk 4). Die ondersteuning begint bij een goede voorbereiding voordat het kind wordt geplaatst. Er is een verplicht voorbereidingstraject voor aspirant-pleegouders. Een veelgebruikte training hiervoor is de STAP-training (Samenwerking Teamgeest Aspirant Pleegouders). STAP is een basisopleiding die bestaat uit zes tot zeven avonden met onderwerpen als: samenwerken in de pleegzorg, verlies, hechting, gedrag en de verandering voor de situatie van de pleegouder(s) bij de komst van een pleegkind. Binnen dit traject is er aandacht voor het thema veiligheid in brede zin.

Er is zichtbaar aandacht geweest voor het verbeteren van de ondersteuning van pleegouders. Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP), de VNG, het NJi, het ministerie van VWS en het ministerie van JenV hebben samengewerkt in het actieplan 'Pleegzorg 2017-2018'.⁹⁰ Onder het programma 'Zorg voor de Jeugd' zijn de inspanningen om de pleegzorg te verbeteren voortgezet.⁹¹ Er is onder andere een onafhankelijk informatiepunt opgezet voor pleegouders: het online platform www.pleegzorg.nl. Daar kunnen zij kennis en informatie over pleegzorgonderwerpen vinden en in contact komen met andere pleegouders in een besloten community.⁹² Tussen september 2020 en mei 2021 zijn er in het kader van het project 'Samenwerking in de pleegzorg' dialogen georganiseerd tussen pleegouders, ouders, pleegzorg, pleegzorgbegeleiders en jeugdbeschermers over hoe een betere samenwerking tussen hen tot stand kan komen.⁹³ Het NJi, Jeugdzorg Nederland en de NVP hebben het actieonderzoek 'Continuïteit pleegzorg' uitgevoerd om de uitval van pleegouders te voorkomen.⁹⁴ Daarnaast is in 2020 een verkenning gestart naar de toegevoegde waarde van het Amerikaanse Mockingbird Family Model voor de Nederlandse jeugdsector. Het doel van het model is om de stabiliteit van pleegzorgplaatsingen te vergroten en de relaties en ondersteuning te versterken tussen pleegouders, pleegkinderen, biologische families en de pleegzorgorganisaties. In het model worden zes tot tien pleeggezinnen gekoppeld aan een zogenaamd hub home: een (voormalig) pleeggezin dat getraind en betaald wordt om andere gezinnen bij te staan met een luisterend oor en advies. Het hub home organiseert maandelijkse familiedagen, themabijeenkomsten en trainingen. Ook kunnen de pleegkinderen er gepland en ongepland logeren.⁹⁵

De vraag is echter in hoeverre de inspanningen ertoe leiden dat pleegouders daadwerkelijk betere ondersteuning ervaren en er dus doorwerking plaatsvindt op het professionele niveau. Zeker nu deze aanbeveling na Commissie Samson opnieuw terugkomt in het rapport van Commissie de Winter. Uit onderzoek dat het NJi in 2019 heeft gepubliceerd, blijkt dat veel pleegouders stoppen en dat zij dit vaak doen omdat zij te weinig erkenning en ondersteuning ontvangen.⁹⁶ Iets meer dan de helft van de pleegouders in dit onderzoek (52%) zegt te zijn gestopt vanwege voor hen ongewenste omstandigheden, zoals problemen met het zorgsysteem, de

90 Jeugdzorg Nederland et al., 2017.

91 Schriftelijke informatie van Pleegzorg Nederland, d.d. 8 oktober 2021.

92 Jeugdzorg Nederland et al., 2017.

93 Schriftelijke informatie van Pleegzorg Nederland, d.d. 8 oktober 2021; Website Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, www.denvp.nl/samenwerken-binnen-pleegzorg/informatie (geraadpleegd 6 september 2021).

94 Nederlands Jeugd Instituut et al., 2018.

95 Website Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, www.denvp.nl/mockingbird (geraadpleegd 6 september 2021).

96 Nederlands Jeugd Instituut, 2019.

zware impact op hun gezin, de problematiek van het pleegkind of een moeizame relatie met de ouders van het pleegkind. Het stoppen met pleegouderschap is voor deze mensen vaak een ingrijpende, negatieve en emotioneel zware ervaring geweest. Het vaakst zijn pleegouders gestopt vanwege problemen met het zorgsysteem; voornamelijk de houding en communicatie van de jeugdbescherming, maar ook het gebrek aan ondersteuning door pleegzorgorganisaties, andere betrokken instanties en gemeenten. Het grote personeelsverloop in deze organisaties zorgt voor gebrek aan continuïteit in de begeleiding en lijkt bij te dragen aan het gebrek aan continuïteit voor pleegkinderen. Op dit moment zijn er geen plannen om dit onderzoek te herhalen.⁹⁷ Het is daardoor lastig om te beoordelen of alle inspanningen om pleegouders betere ondersteuning te geven ook daadwerkelijk daartoe leiden.

Commissie de Winter wijst ten slotte, naast de noodzaak van betere ondersteuning, op de noodzaak van een spoedprocedure voor de aanvraag van de VOG. Aspirant-pleegouders en alle bij het pleeggezin inwonende personen van boven de 12 jaar, moeten bij de Raad voor de Kinderbescherming een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) aanvragen. Deze is uitgebreider dan de VOG. In de huidige procedure voor het aanvragen van de VGB moet op het formulier worden ingevuld of er sprake is van netwerkpleegzorg of kindgericht geworven pleegzorg en of de minderjarige al bij de aspirant-pleegouder woont. Op basis van deze informatie kan de Raad voor de Kinderbescherming beoordelen of er sprake is van spoed, omdat de minderjarige al bij de aspirant-pleegouder woont of dit op korte termijn gaat doen. Wanneer dat het geval is, dan vindt de beoordeling dezelfde dag nog plaats.⁹⁸

5.2.9 Aanbeveling 9: Betere uitoefening van de rol van de gezinsvoogd

TEKST AANBEVELING

Gezinsvoogden moeten beter hun wettelijke taak kunnen vervullen zodat alle mogelijke inspanningen kunnen worden verricht die de veiligheid en ontwikkeling van het uit huis geplaatste kind waarborgen. Voor de uit huis geplaatste kinderen is het van belang dat zij gezien en gehoord worden en dat hun uithuisplaatsing voor hen zo optimaal mogelijk wordt ingevuld, bijvoorbeeld door een voorkeur voor plaatsing in een gezinsomgeving, met voldoende omgang en contact met ouders of verzorgers en broertjes en zusjes. Hiervoor is er per kind dat uit huis is geplaatst meer contacttijd nodig.

Opmenging aanbeveling

Meer contacttijd tussen de jeugdbeschermer (voogd) en het kind is een van de aanbevelingen die al eerder door Commissie Samson en nog eens door Commissie de Winter is gedaan als een belangrijke factor om de veiligheid van uit huis geplaatste kinderen en jongeren te kunnen vergroten. Ondanks dat de sector en het kabinet het belang ervan onderschrijven, is er nog altijd te weinig ruimte in de jeugdzorg om voldoende, waardevol contact tussen de jeugdbeschermer en kinderen te waarborgen. De staatssecretaris van VWS en de minister voor Rechtsbescherming geven aan dat alleen met voldoende gezinsvoogden er meer tijd kan komen voor het kind. Zij wijzen op de inspanningen die in het kader van de Arbeidsmarkttafel Jeugd worden

97 Schriftelijke informatie van Pleegzorg Nederland, d.d. 8 oktober 2021.

98 Jeugdzorg Nederland, 2021.

gedaan om meer personeel te werven en te behouden voor de jeugdzorgsector.⁹⁹ Ook vanuit de brancheorganisatie wordt de noodzaak van meer contacttijd met het kind onderschreven, maar men ziet weinig verbetering.¹⁰⁰ Een halvering van de huidige caseload per jeugdbeschermer is volgens de brancheorganisatie nodig om voldoende tijd te hebben voor het kind en het gezin. Dat komt neer op vier uur per week, daar waar jeugdbeschermers nu twee uur per gezin hebben. Binnen deze tijd vallen ook het reizen, het maken van een plan van aanpak, het zoeken en organiseren van geschikte hulp en de afstemming met ketenpartners.¹⁰¹

In 2019 luidt de IGJ de noodklok over het functioneren van de jeugdbescherming en in 2020 herhaalt de inspectie deze zorg nog eens in haar voortgangsrapportage ‘Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd’. De IGJ constateert dat de overheid niet voldoende haar verantwoordelijkheid neemt om kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel te beschermen. Kinderen moeten te lang wachten op een jeugdbeschermer en vervolgens te lang op passende hulp. Jeugdbeschermers kunnen door de hoge caseload slechts het minimale doen, stelt de IGJ vast. Onder andere het personeelstekort in de sector en het hoge ziekteverzuim zijn achterliggende oorzaken.¹⁰² In 2021 bericht de IGJ dat er weliswaar verbetering zichtbaar is bij de gecertificeerde instellingen, maar dat de situatie nog steeds erg kwetsbaar is. Slechts in twee regio’s ziet de IGJ voldoende verbetering en kan het toezicht worden afgesloten.¹⁰³ Er lijkt zelfs ook voor het ‘minimale’ niet altijd ruimte: de IGJ geeft als specifiek aandachtspunt mee dat jeugdbeschermers niet altijd met kinderen spreken.¹⁰⁴ De inspectie is van mening dat er altijd met kinderen gesproken moet worden. Zeker daar waar het gaat over ingrijpende beslissingen over het leven van het kind, zoals een uithuisplaatsing. En om te kunnen horen en bepalen wat de behoeften van het kind zijn. Het moge duidelijk zijn dat in een situatie waarin jeugdbeschermers slechts ‘het minimale’ kunnen doen, er geen ruimte is om na te denken over een betere invulling van de voorgedijtaak.

Er lopen op het moment van schrijven twee projecten om tot een onderbouwde norm te komen voor de caseload per jeugdbeschermer. De gecertificeerde instellingen hebben een kwalitatief onderzoek uitgezet naar factoren die van invloed zijn op de tijd die jeugdbeschermers nodig hebben voor een casus. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Significant Public en het eindrapport wordt in januari 2022 verwacht.¹⁰⁵ Daarnaast werkt het ministerie van JenV samen met de gecertificeerde instellingen en gemeenten aan een kwaliteitskader voor de jeugdbescherming, waarin ook de maximale caseload wordt opgenomen.¹⁰⁶

Om de bredere problemen in de jeugdbescherming aan te pakken is in opdracht van het Rijk en de VNG het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming opgesteld in samenwerking met alle betrokken partners. Doel hiervan is om de jeugdbeschermingsketen slimmer en effectiever te organiseren.¹⁰⁷ Naar verwachting worden de uitkomsten van de consultatiefase in het najaar

99 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

100 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 27 mei 2021.

101 Interview met een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland, d.d. 14 september 2021; Van der Woude, 2021.

102 IGJ, 2019.

103 IGJ & Inspectie JenV, 2021.

104 IGJ & Inspectie JenV, 2021.

105 Schriftelijke informatie van Jeugdzorg Nederland, d.d. 26 november 2021.

106 Schriftelijke informatie van het ministerie van VWS, d.d. 30 november 2021.

107 *Kamerstukken II, 2020/21, 31839, 771.*

van 2021 in de Tweede Kamer besproken. De RSJ heeft in haar advies aangegeven dat nog onvoldoende duidelijk is gemaakt hoe de voorgenomen structuurwijzingen bijdragen aan het oplossen van het tekort aan tijdige en passende hulp voor kinderen en ouders.¹⁰⁸ Het advies van de RSJ wordt meegenomen in de nadere inhoudelijke uitwerking van het toekomstscenario in de proeftuinen die zijn gestart.¹⁰⁹

5.2.10 Aanbeveling 10: Bij voogdij betere invulling van de uithuisplaatsing

TEKST AANBEVELING

De voogd kan als wettelijke vertegenwoordiger van het kind zelf tot uithuisplaatsing en doorplaatsing beslissen zonder inmenging van de kinderrechter. Slechts bij plaatsing in de gesloten jeugdzorg is toestemming van de kinderrechter nodig. Bij een voogdij-maatregel ontbreekt een (wettelijke) controle op de uitvoering van de uithuisplaatsing. Bij vragen hieromtrent of klachten, kan het kind of diens vertegenwoordiger zich niet tot de kinderrechter wenden. De rechtspositie van een voogdijkind is daarmee uitermate zwak. De wettelijke plicht om jaarlijks de voortgang te evalueren ontbreekt, wat er toe kan leiden dat de voogd minder aandacht schenkt aan kinderen die het op het eerste gezicht redelijk doen. Om dit risico te verkleinen is meer contacttijd per uit huis geplaatst kind nodig. Daarnaast dient er in formeel wettelijke zin een aantal zaken verbeterd te worden. Het is nodig dat er controle komt op de wijze waarop de voogden de uithuisplaatsing invullen. Dit kan bijvoorbeeld door de voogd jaarlijks te laten rapporteren aan de Raad voor de Kinderbescherming. Voorts moet er voor een voogdijpupil de mogelijkheid komen om vragen en geschillen met betrekking tot de uitoefening van de voogdij (dus niet alleen de uithuisplaatsing) aan de kinderrechter voor te leggen.

Opmenging aanbeveling

Voor de (rechts)positie van voogdijkinderen zijn er naar aanleiding van deze aanbeveling nog geen grote veranderingen in gang gezet. Jeugdzorg Nederland geeft aan geen voorstander te zijn van een uitbreiding van de toetsing van beslissingen die de voogd neemt. Zij geven aan wel voorstander te zijn van een geschillenregeling voor voogdij, zoals de geschillenregeling voor ondertoezichtstellingen. Op die manier kan een rechtsingang geboden worden voor het kind en de volwassenen die voor het kind opkomen.¹¹⁰ Jeugdzorg Nederland geeft in een toelichting aan dat het invoeren van extra toetsingen door het rapporteren aan derden de uitvoering van een voogdijmaatregel niet ten goede komt. De brancheorganisatie is van mening dat extra toetsing niet bijdraagt aan het uiteindelijke doel om kinderen te betrekken bij de uitvoering van de zorg en beslissingen die worden genomen in dit kader.

Naar aanleiding van aanbevelingen van Commissie de Winter en de Kinderombudsman over meer zeggenschap voor kinderen in de beslissingen die hen aangaan, is de minister voor Rechtsbescherming in gesprek gegaan met voogdijkinderen. De minister heeft aangegeven dat

108 Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2021.

109 Schriftelijke informatie van het ministerie van VWS, d.d. 30 november 2021.

110 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/07/Puntenmanifest-Naar-een-jeugdzorg-die-beter-beschermt-.pdf (geraadpleegd 3 september 2021).

het gesprek waardevolle inzichten heeft opgeleverd. Jongeren hebben aangegeven dat het goed zou zijn als zij een conflict met de voogd over een beslissing die hen aangaat aan een onafhankelijke partij kunnen voorleggen. In de eindevaluatie van de herziene kindbeschermingswetgeving wordt meegenomen in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om de geschillenregeling, die nu al bestaat voor kinderen die te maken hebben met een ondertoezichtstelling, ook open te stellen voor kinderen die onder voogdij staan. Hiervoor is een aanpassing van de wet nodig. De eindevaluatie van de herziene kindbeschermingswetgeving is eind 2020 van start gegaan.¹¹¹ Daarnaast is er in het toekomstscenario aandacht voor de rechtspositie van kinderen met een kindbeschermingsmaatregel. Een adviescommissie gaat een verkenning doen naar het borgen van de rechtsbescherming van ouders en kinderen gedurende het hulpverlenings-traject.¹¹²

5.2.11 Aanbeveling 11: Een proactief, sterker en onafhankelijk toezicht organiseren

TEKST AANBEVELING

Het is van belang dat het externe toezicht op de jeugdzorg verbetert. Dit toezicht is nu vooral risicogestuurd en komt pas in actie wanneer er iets ernstigs is gebeurd. Vervolgens worden de verbeteracties aan het veld overgelaten en marginaal gevolgd. Deze toezichtsfilosofie die een schriftelijk toezicht op afstand inhoudt, moet ingeruild worden voor een meer proactieve en sterkere invulling van de wettelijke toezichtsrol van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. De inspectie moet meer reguliere veldbezoeken afleggen waarbij met de pupillen zelf wordt gesproken. Zo wordt de kans op het waarnemen van geweld vergroot. Een meer onafhankelijke invulling van de wettelijke toezichtsrol van de inspectie is mogelijk door de inspecties geheel los te maken van zowel de ministeries als van het veld.

Opvolging aanbeveling

De aanbeveling om een sterker, meer proactief toezicht op de uitvoering van de jeugdzorg in te richten is in 2012 gedaan door Commissie Samson en nog eens herhaald in 2019 door Commissie de Winter. Desondanks lijkt de wijze waarop de IGJ haar toezicht inricht niet te zijn gewijzigd of fundamenteel onderwerp van discussie te zijn (geweest). Duidelijk is wel dat de context waarin de inspectie haar toezicht uitoefent na de decentralisatie sterk is veranderd. Dat blijkt ook uit de beleidsreactie van het kabinet na publicatie van het eindrapport van Commissie de Winter.¹¹³ Het kabinet geeft daarin aan dat 'het toezicht van de inspecties in eerste instantie gericht is op de kwaliteit van de taakuitvoering en het versterken van het lerend vermogen van de organisaties waar zij toezicht op houden.' Wel noemt het kabinet een aantal factoren die belemmerend werken voor effectief toezicht. Hieronder wordt daar dieper op in gegaan.

Nadat Commissie Samson in 2012 de aanbeveling heeft gedaan om het instrumentarium van de IGJ uit te breiden, zijn de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom toegevoegd. De IGJ geeft aan dat zij daarmee over voldoende instrumenten beschikt om het toezicht te kunnen

111 Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.

112 Schriftelijke informatie van het ministerie van VWS, d.d. 30 november 2021.

113 Kamerstukken II 2019/20, 31015, 191.

uitvoeren.¹¹⁴ De aanbeveling van Commissie de Winter herhaalt de oproep van Commissie Samson tot minder ‘papieren’ toezicht en meer proactieve aanwezigheid van de IGJ in het veld. Zowel het kabinet in haar beleidsreactie, als de IGJ schetst in reactie op deze aanbeveling de veranderde context van de afgelopen jaren, waarin het aantal jeugdhulpaanbieders onder invloed van marktwerking exponentieel groeide naar 6.000 jeugdhulpaanbieders. Het grote aantal aanbieders vormt een aanzienlijke uitdaging voor de IGJ en de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Met de capaciteit die de IGJ heeft, is het niet mogelijk om elke aanbieder periodiek te bezoeken. Het toezicht is mede om die reden risicogestuurd. Dat betekent volgens de IGJ niet dat zij pas een instelling bezoekt wanneer er een melding van een incident is gedaan. Er wordt een bezoek gebracht aan een instelling wanneer deze uit de risico-analyse naar voren komt.¹¹⁵ De IGJ en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) werken samen in de Commissie Meldingen Jeugd (CMJ) bij de beoordeling van incidentmeldingen uit het jeugddomein. Naast deze meldingen en signalen gebruikt de IGJ informatie uit andere bronnen, zoals vertrouwenspersonen van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, eerdere toezichtbezoeken en databronnen. Zo bepaalt de inspectie welke aanbieders zij – eventueel met prioriteit – bezoekt en welke thema’s daarbij centraal staan. Daarmee nuanceert de IGJ het beeld dat er alleen ‘papieren’ toezicht bestaat. De IGJ geeft aan dat preventief bezoek aan instellingen, dus zonder dat er een risicotaxatie is, binnen de huidige capaciteit niet mogelijk is. Al kan het reageren op risicosignalen, volgens de IGJ, ook gezien worden als preventief toezicht. Daarnaast geeft de IGJ aan bij te dragen aan structurele verbeteringen in de jeugdzorg door agenderend zorgen over het functioneren van het stelsel kenbaar te maken in rapporten. De IGJ legt in het jeugddomein ongeveer 380 bezoeken per jaar af.¹¹⁶ Als inspecteurs op bezoek zijn bij een jeugdhulpaanbieder met verblijf, gaan zij altijd in gesprek met kinderen, zonder dat er anderen bij zijn, tenzij dat echt niet lukt. Ook proberen inspecteurs zich tijdens bezoeken op andere manieren een beeld van de leefsituatie van jeugdigen te vormen, bijvoorbeeld via een rondleiding of door mee te lunchen op de groepen. De IGJ gaat tijdens bezoeken ook in gesprek met ouders. De IGJ geeft aan dat er na incidenten vaak een neiging ontstaat om meer regels en meer toezicht te willen instellen. Zij ziet echter zelf meer in een toets aan de voorkant, waarbij nieuwe aanbieders worden getoetst op hun deskundigheid om bepaalde zorg en ondersteuning te bieden, en de manier om deze op peil te houden. Brancheorganisaties spelen hierbij een belangrijke rol, volgens de IGJ, al zijn lang niet alle zorgaanbieders hierbij aangesloten. Zorgen zijn er dan ook met name over de kleinere aanbieders, die op dit moment niet in het zicht zijn van de IGJ en niet verplicht zijn om zich aan te sluiten bij een brancheorganisatie.

Wanneer er binnen een instelling een calamiteit heeft plaatsgevonden, is de aanbieder verplicht hiervan melding te maken bij de IGJ. Het bestuur van de instelling beoordeelt zelf of er sprake is geweest van een calamiteit. In het geval van een ernstig geweldsincident of seksueel grensoverschrijdend gedrag is hier altijd sprake van. Wanneer een calamiteit gemeld wordt, beoordeelt de IGJ, gebaseerd op toezicht in het verleden, of er voldoende vertrouwen is in de bestuurskracht van de instelling. Wanneer dit het geval is, is allereerst de instelling zelf aan zet om de calamiteit te onderzoeken en een verbeterplan op te stellen. Wanneer dit vertrouwen er niet is, doet de IGJ zelf onderzoek. De IGJ toetst of de instelling het onderzoek goed heeft uitgevoerd en kijkt daarbij onder andere of de instelling voldoende zicht heeft gekregen op de oorzaken van het geweld en of jongeren en ouders betrokken zijn bij het onderzoek. Daarnaast

114 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

115 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

116 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

toetst de IGJ of er adequate verbetermaatregelen zijn opgesteld en volgt er in de periode daarna toezicht op de implementatie ervan. De IGJ licht toe dat hun visie gericht is op het creëren van een lerend klimaat bij aanbieders en dat hier ruimte voor moet worden gegeven. Het direct overgaan op handhaven bij incidenten past daar niet bij. Handhavende maatregelen zijn voor de IGJ een stap in het proces, waar eerst andere stappen aan voorafgaan.¹¹⁷

Er hebben geen specifieke veranderingen plaatsgevonden rondom de aanbeveling om de onafhankelijke positie van de IGJ te verstevigen. De IGJ maakt momenteel deel uit van het ministerie van VWS. De minister van VWS verstrekt de IGJ financiële middelen en de kaders waarbinnen de IGJ opereert.¹¹⁸ In de Kamerbrieven naar aanleiding van Commissie de Winter wordt niets geschreven over verzelfstandigen van de inspectie van de ministeries of het veld.¹¹⁹ De IGJ zelf geeft aan onafhankelijkheid te bewaren, bijvoorbeeld door bewust gehuisvest te zijn in een eigen pand en door haar eigen werkplan op te stellen.¹²⁰ Enkele externe ontwikkelingen kunnen mogelijk bijdragen aan het versterken van de onafhankelijkheid van de IGJ. In 2020 heeft de Inspectieraad¹²¹ een aantal aanbevelingen gedaan aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken om de onafhankelijkheid van de rijksinspecties beter te waarborgen: maak een Wet op de rijksinspecties om de onafhankelijke positie van inspecties steviger te borgen; zorg dat de inspecties binnen het aan hen toegewezen budget zelf de prioriteiten in het toezicht kunnen bepalen; en ontwikkel nieuwe afspraken over de onderlinge relatie tussen inspecties en ministeries, waarbij de beleidsonderdelen van de ministeries niet langer de rol van opdrachtgever in de richting van inspecties vervullen.¹²² De staatssecretaris wijst in een reactie op een brede evaluatie van de kaders voor organisaties op afstand, zoals de inspecties, die momenteel wordt uitgevoerd en geeft aan dat de aanbevelingen die gedaan zijn daarin worden meegenomen.¹²³

5.2.12 Aanbeveling 12: In de jeugdzorg geweld bespreken met kinderen

TEKST AANBEVELING

Uit het onderzoek kwam naar voren dat oud-pupillen als kind in de instelling en pleeggezinnen vooral de vervulling van emotionele basisbehoeften hadden gemist. Men had behoefte gehad aan een luisterend oor, genegenheid en een ouder(figuur). Daarom is het nodig dat er meer aandacht komt voor de ervaringen van het kind zelf tijdens zijn verblijf in de jeugdzorg. Het onderwerp geweld moet daarbij, zowel bij de intake als daarna, geregeld met pupillen besproken worden. Exitgesprekken waarin expliciet naar geweldservaringen wordt gevraagd, zijn daarbij onontbeerlijk. Het is ook van belang te investeren in ondersteuning van kinderen door personen buiten de instelling of het pleegezin en het gesprek met hen aan te gaan over hun leefsituatie gedurende de uithuisplaatsing. Dit kan een (gezins)voogd zijn of iemand uit hun eigen netwerk. Ook de toepassing van de klachtenprocedure voor kinderen in de jeugdzorg moet ver-

117 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

118 IGJ, 2013.

119 *Kamerstukken I 2020/21*, 31015, 204.

120 Interview met een vertegenwoordiger van de IGJ, d.d. 11 mei 2021.

121 De Inspecteurs-generaal en hoofden van de samenwerkende rijksinspecties tezamen, bestaande uit o.a. de IGJ en Inspectie JenV.

122 Correspondentie Inspectieraad aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, d.d. 11 mei 2020.

123 *Kamerstukken II 2020/2021*, 31490, 297.

beterd worden zodat klachten omtrent geweld eerder bekend worden. Op dit moment gaat het geregeld mis omdat kinderen er onvoldoende over weten, niet durven of te-gengehouden worden om te melden.

Opvolging aanbeveling

Bestuurders en managers van organisaties in de jeugdzorg kunnen een belangrijke stempel drukken op de wijze waarop er binnen hun organisatie gesproken wordt met jongeren over geweld. Er zijn verschillende manieren om het gesprek over geweld binnen een instelling aan te moedigen; onder andere het bieden van training aan medewerkers zodat zij zich geëquipeerd voelen om dit soort gesprekken te voeren, het standaard opnemen van het thema bij intake- en exitgesprekken en het helder en toegankelijk maken van de klachtenprocedure. Jeugdzorg Nederland heeft na het uitkomen van het rapport van Commissie de Winter een handreiking uitgebracht die instellingen kunnen gebruiken om het gesprek over geweld te voeren met bestuurders, professionals en jongeren.¹²⁴ Binnen de scope van dit onderzoek is niet te beantwoorden in hoeverre er binnen instellingen werk wordt gemaakt van het bespreekbaar maken van geweld.

Opvallend is dat Commissie de Winter wederom problemen met de klachtenprocedures in de jeugdzorg identificeert. Eerder heeft Commissie Samson geconcludeerd dat de klachtenprocedure binnen jeugdzorgorganisaties verbetering behoeft (zie hiervoor ook Hoofdstuk 4). De IGJ reageert hierop door een tijd lang de klachtenprocedure van organisaties extra scherp onder de loep te nemen. Nadat een aantal bestuurders door de IGJ gewezen is op de noodzaak om de klachtenprocedure aan te passen, bijvoorbeeld door het wegnemen van drempels om een klacht in te kunnen dienen, oordeelt de IGJ dat de klachtenprocedures over het algemeen in orde zijn. Toch komt bij Commissie de Winter weer een aanbeveling over de klachtenprocedures terug. De voortgangsrapportage van het programma ‘Zorg voor de Jeugd’ vermeldt dat is gebleken dat het huidige klachtensysteem in de jeugdbeschermingsketen nog niet altijd even helder is voor ouders en jeugdigen, dat een stapeling aan klachten zorgt voor onnodige werkbelasting voor professionals en dat er ruimte is voor een meer efficiënte en effectieve inrichting van de klachtenprocedures.¹²⁵

Dit beeld wordt bevestigd door een recent rapport van het AKJ, waarin 80 concrete aanbevelingen voor verbeteringen zijn gedaan.¹²⁶ Op 18 mei 2021 heeft het ministerie van JenV, in samenwerking met het ministerie van VWS, een expertbijeenkomst georganiseerd om de bevindingen uit de onderzoeksrapporten van het AKJ te bespreken.¹²⁷ De voortgangsrapportage schetst verder een aantal stappen die het veld heeft gezet om de klachtenprocedures te verbeteren. Zo is het SKJ bezig met de aanscherping van de ontvankelijkheidscriteria voor behandeling van een tuchtrechtelijke klacht en wordt er een praatplaat ontwikkeld die het voor cliënten inzichtelijk maakt welke stappen ze het beste kunnen nemen wanneer ze een klacht hebben. Er wordt in de voortgangsrapportage toegezegd dat samen met de stakeholders van het programma wordt ingezet op verbetering van de communicatie naar ouders waarmee veel klachten voorkomen kunnen worden. En op een betere begeleiding op het moment dat ouders een klacht overwegen.

124 Website Jeugdzorg Nederland, www.jeugdzorg.eezine.nl/v2/handreikingindialoog/1 (geraadpleegd 13 september 2021).

125 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/nieuws/6e-voortgangsrapportage-zorg-voor-de-jeugd-komende-jaren-nog-veel-werk-aan-de-winkel/ (geraadpleegd 1 oktober 2021).

126 Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, 2021.

127 Website Zorg voor de Jeugd, www.voordejeugd.nl/nieuws/6e-voortgangsrapportage-zorg-voor-de-jeugd-komende-jaren-nog-veel-werk-aan-de-winkel/ (geraadpleegd 1 oktober 2021).

Een ander element in deze aanbeveling is het belang voor het kind om ook met iemand buiten de instelling of het pleeggezin te kunnen praten. De minister van VWS geeft aan dat er in 2019 en 2020 bijna 1,5 miljoen euro extra is geïnvesteerd in vertrouwenswerk en dat kinderen in een gesloten setting nu minimaal eens per week een vertrouwenspersoon zien.¹²⁸ De minister meldt aan de Tweede Kamer dat bij open leefgroepen nu om de week een vertrouwenspersoon langskomt en in de gezinshuizen vier keer per jaar. Wanneer jongeren of jeugdhulpverleners erom vragen, kan de vertrouwenspersoon ook tussendoor langskomen.¹²⁹ De inzet van Jeugdzorg Nederland en de beroepsverenigingen om vaker een steunfiguur (zoals eerder beschreven in §5.2.7) in te zetten, biedt daarnaast een mogelijkheid om jongeren een luisterend oor te bieden buiten de formele hulpverlening om. De steunfiguur kan iemand zijn uit de directe omgeving van het kind of bijvoorbeeld een ervaringsdeskundige. De JIM (Jouw Ingebrachte Mentor)-methodiek is hiervan een goed voorbeeld. Binnen deze methode wijst de jongere een JIM aan, een natuurlijke vertrouwenspersoon die ook als ambassadeur richting ouders en professionals kan optreden. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam laat zien dat het werken met deze methode een positieve bijdrage kan hebben op de jeugdhulp die aan een gezin geboden wordt.¹³⁰ Het onderzoek laat zien dat in de meeste gevallen dreigende uithuisplaatsingen door deze methode zijn afgewend.

Ook de IGJ geeft aan dat er rechtstreeks met kinderen gesproken wordt, wanneer inspecteurs in het kader van het toezicht een bezoek brengen aan instellingen. Soms zijn kinderen naar school of zijn er andere oorzaken dat het niet lukt om met de kinderen te spreken. De inspectie heeft begin 2019 advies gevraagd aan haar Raad van Kinderen. De kinderen hebben de inspectie geholpen bij de vraag hoe zij kinderen bij het toezicht op de jeugdhulp kan betrekken. De IGJ ontwikkelt momenteel mogelijkheden om jongeren via social media of een app in contact te laten komen met de IGJ, om zo de drempel voor signaleren en melden te verlagen.¹³¹

5.2.13 Aanbeveling 13: Prevalentiestudie uitvoeren naar geweld in de huidige jeugdzorg

TEKST AANBEVELING

De commissie heeft in haar vooronderzoek benadrukt dat het gewenst is om een prevalentiestudie naar vormen van geweld tegen minderjarigen te doen onder de huidige pupillen in de jeugdzorg en onder professionals van de jeugdzorg. De commissie beveelt aan om een scherpere onderzoeksvraag als uitgangspunt te hanteren en op zoek te gaan naar de actuele cijfers van fysiek, psychisch en seksueel geweld in de jeugdzorg. Dit kan het beste gebeuren analoog aan de eerdere prevalentiestudie naar seksueel misbruik van de commissie Samson. De methodiek van de Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM) is daarbij het ijkpunt. Deze meting zou periodiek herhaald moeten worden om te zien of het geweld toe- of afneemt in de jeugdzorg en of er veranderingen plaatsvinden in de wijze waarop geweld zich manifesteert.

128 *Kamerstukken I 2020/21, 31015, 204.*

129 Website *Zorg voor de Jeugd*, www.voordejeugd.nl/nieuws/6e-voortgangsrapportage-zorg-voor-de-jeugd-komende-jaren-nog-veel-werk-aan-de-winkel/ (geraadpleegd 1 oktober 2021).

130 Van Dam et al., 2019.

131 IGJ, 2019.

Opvolging aanbeveling

Commissie Samson heeft eerder aanbevolen om een dergelijk prevalentieonderzoek te starten (zie hiervoor Hoofdstuk 4, §4.2.32). Ook is in het vooronderzoek voor Commissie de Winter geadviseerd om een onderzoek naar actuele prevalentie onderdeel te maken van de opdracht van Commissie de Winter. Aan beide aanbevelingen is geen opvolging gegeven. Met de intentie om in het eindrapport van Commissie de Winter opvolging te geven aan deze aanbeveling is in opdracht van het ministerie van VWS en het ministerie van JenV een onderzoek gestart naar veiligheidsbeleving in de jeugdzorg. Het onderzoek wordt uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix en wordt naar verwachting begin 2022 gepubliceerd. De methode die is gebruikt voor het onderzoek naar de veiligheidsbeleving van kinderen in de jeugdzorg wordt vastgelegd en beschikbaar gesteld. Zo kan het onderzoek op eenzelfde manier herhaald worden in de toekomst, en kan dus vinger aan de pols worden gehouden. Wie het onderzoek gaat herhalen en met welke periodiciteit dit onderzoek in de toekomst wordt gedaan, is op dit moment nog niet formeel toegezegd.¹³² Wel geeft het ministerie van VWS aan dat het voornemen is om het onderzoek in 2023 te herhalen.¹³³ Daarmee is op het moment van schrijven nog niet volledig gewaarborgd dat het lopende onderzoek functioneert als een nulmeting en zichtbaar wordt gemaakt of kinderen zich daadwerkelijk veiliger gaan voelen.

Er is door het ministerie van VWS niet gekozen voor een prevalentieonderzoek waarin aan de hand van beschikbare wetenschappelijke methoden actuele cijfers van fysiek, psychisch en seksueel geweld worden onderzocht, zoals de Commissie aanbeveelt. In plaats daarvan is gekozen voor een onderzoek naar de beleving van veiligheid door jongeren. Dat betekent dat het onderzoek geen inzicht biedt in de daadwerkelijke toe- of afname van geweld in de jeugdzorg. Het ministerie van VWS geeft aan dat hier bewust voor is gekozen, omdat het concept geweld, met name psychisch geweld, een lastig meetbaar begrip is, dat voor elke jongere iets anders kan betekenen.¹³⁴

5.3 Conclusie

Achtergrond onderzoek

Sinds 1945 zijn kinderen die zijn toevertrouwd aan de zorg van de overheid, omdat zij (tijdelijk) niet bij hun ouders kunnen opgroeien, onvoldoende beschermd tegen seksueel misbruik en andere vormen van geweld. Niet alleen in het verleden, maar ook nu nog zijn kinderen die vaak 24/7 afhankelijk zijn van de zorg van jeugdzorgmedewerkers of pleegouders, niet altijd veilig op de plek die hen juist veiligheid zou moeten bieden. Dat zijn de voornaamste conclusies van de twee commissies die het afgelopen decennium, in opdracht van de Nederlandse regering, grootschalig onderzoek hebben gedaan naar (seksueel) geweld tegen kinderen in de jeugdzorg.

In 2012 concludeert Commissie Samson in het rapport 'Omringd door zorg, toch niet veilig' dat kinderen die wonen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen een tweemaal grotere kans hebben om slachtoffer te worden van seksueel misbruik dan hun leeftijdsgenoten. In 2019 laat het onderzoek 'Onvoldoende beschermd' van Commissie de Winter zien dat kinderen die sinds 1945 in jeugdzorginstellingen, ggz-instellingen en opvang voor alleenstaande minderjarige

¹³² Interview met vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, d.d. 20 juli 2021.

¹³³ Schriftelijke informatie van het ministerie van VWS, d.d. 30 november 2021.

¹³⁴ Interview met vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, d.d. 20 juli 2021.

vreemdelingen hebben verbleven niet alleen met seksueel misbruik, maar ook met allerlei andere vormen van geweld te maken hebben gehad. Beide commissies hebben met slachtoffers gesproken en tekenen indringende verhalen op over het fysiek, psychisch en seksueel geweld dat uitgerekend kinderen die vanwege onveiligheid thuis in een instelling of pleeggezin verbleven, is aangedaan. Vele levens zijn voor altijd getekend. Beide rapporten baren dan ook veel opzien en hebben in veel opzichten een agenderende werking gehad.

Excuses, erkenning en ondersteuning

Bij deze zeer ingrijpende gebeurtenissen passen volgens de commissies excuses voor de slachtoffers en erkenning van het in gebreke blijven van de Nederlandse staat die verantwoordelijkheid droeg voor de bescherming van deze kinderen. Om recht te doen aan de schade die slachtoffers hebben ondervonden, hun verhalen gehoord te laten worden en om ervoor te zorgen dat zij de juiste zorg en ondersteuning krijgen, hebben de commissies verschillende aanbevelingen gedaan. Zowel na het uitkomen van het rapport van Commissie Samson als van Commissie de Winter bieden het kabinet en brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland excuses aan de slachtoffers aan voor het leed dat hen is aangedaan. Ook kondigen de dan zittende kabinetten naar aanleiding van beide rapporten verschillende maatregelen aan om slachtoffers financieel tegemoet te komen in de schade die zij hebben opgelopen en om hen ondersteuning te bieden. Voor een deel van de slachtoffers heeft deze tegemoetkoming enige genoegdoening geboden, voor anderen helaas niet. Er is daarnaast door de bewindspersonen en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd geld beschikbaar gesteld voor het organiseren van lotgenotencontact. En er zijn hulplijnen geopend waar slachtoffers hun verhaal kunnen doen en doorverwezen kunnen worden naar meer gespecialiseerde zorg. Na het rapport van Commissie de Winter is een digitaal monument opgericht voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg en is er een documentaire geproduceerd die laat zien wat slachtoffers hebben meegemaakt.

Voorkomen van (seksueel) geweld in de toekomst

Naast aanbevelingen over de noodzaak van excuses, erkenning en hulp voor slachtoffers die in het verleden te maken hebben gehad met (seksueel) geweld, hebben beide commissies aanbevelingen gedaan om geweld in welke vorm dan ook in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen. In reactie op het onderzoek van Commissie Samson stelt Jeugdzorg Nederland een commissie aan onder leiding van André Rouvoet. Commissie Rouvoet ontwikkelt gezamenlijk met leden van Jeugdzorg Nederland een kwaliteitskader met daarin de minimale vereisten aan maatregelen die jeugdzorgorganisaties moeten nemen om seksueel misbruik te voorkomen. Omarming van het kwaliteitskader wordt door Jeugdzorg Nederland verplicht gesteld voor haar leden. Commissie Rouvoet is ook gevraagd om de implementatie van het kwaliteitskader te monitoren. Jeugdzorgorganisaties worden gevraagd via zelfrapportage hun eigen voortgang hierop te meten en hierover te rapporteren aan Commissie Rouvoet. Jeugdzorg Nederland besluit dat het lidmaatschap van leden die te lang in gebreke blijven eenzijdig kan worden opgezegd. Een aantal leden heeft aansporing van Commissie Rouvoet nodig, maar tot roeyement komt het uiteindelijk nooit. In 2014 brengt Commissie Rouvoet haar eindrapportage uit: de jeugdzorgsector heeft grote stappen gemaakt in het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen, maar – zo geeft ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) op haar beurt aan – de verbeteringen zijn nog kwetsbaar en pril. De sector krijgt de opdracht mee om het gebruik van het kwaliteitskader te borgen in haar processen.

Niet lang na het uitkomen van het rapport van Commissie Samson en daaropvolgend Commissie Rouvoet, zorgt de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten in 2015 voor een grote omslag in de jeugdzorgsector. De transitie brengt de nodige uitdagingen met zich mee,

die voor sommigen voelen als een stap terug in de ingezette beweging om de jeugdzorg te verbeteren. De jeugdzorgsector heeft zich sinds de decentralisatie in 2015 nog niet in rustig vaarwater begeven. In een context van financiële tekorten in het jeugdzorgbudget van gemeenten, wachtlijsten, grote personeelstekorten in combinatie met een aanhoudende hoge uitstroom van medewerkers en grote zorgen over de jeugdbeschermingsketen, zoals geuit door de IGJ en Inspectie JenV in het ongekend scherpe rapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd', worden het kabinet en de sector in 2019 nogmaals geconfronteerd met indringende bevindingen in het rapport van Commissie de Winter. Het rapport laat zien dat de sector naast alle beheersmatige uitdagingen voor een grote opdracht staat. Namelijk, om de juiste maatregelen te nemen om de veiligheid van kinderen te kunnen waarborgen die, uitgerekend vanwege onveiligheid thuis, tijdelijk in een instelling of pleeggezin verblijven. Niet alleen de toegang tot passende hulp staat onder druk; wanneer kinderen eenmaal zorg krijgen is hun veiligheid, jaren na het verschijnen van het rapport van Commissie Samson, nog altijd niet goed geborgd.

Na het uitkomen van het rapport van Commissie de Winter stelt het kabinet een interdepartementaal projectteam in met ambtenaren van de ministeries van VWS en JenV. Dit projectteam heeft als taak de maatregelen voor excuses en erkenning te implementeren en daarover te rapporteren. De aanbevelingen die gaan over het voorkomen van geweld in de toekomst vallen buiten de opdracht van het interdepartementale projectteam. Het kabinet verwijst voor de opvolging daarvan naar verschillende al bestaande programma's en actieplannen, zoals het programma 'Zorg voor de Jeugd', het actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' en het actieplan 'Pleegzorg 2017-2018'. Binnen deze programma's werkt het Rijk samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), cliëntenorganisaties, beroeps- en brancheorganisaties aan het verbeteren van de jeugdzorg.

Zichtbare beweging, maar ook onzichtbare resultaten

Hoewel het ondoenlijk zou zijn om in dit onderzoek een uitputtend overzicht te geven van alle inspanningen die er op verschillende niveaus worden gedaan om de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren, is het helder dat er sinds het uitkomen van de rapporten van de commissies veel gaande is in de sector. De ministeries van VWS en JenV hebben samen met de jeugdzorgsector en de VNG gezamenlijke ambities en plannen geformuleerd, die zijn vastgelegd in verschillende programma's en actieplannen. Hierbij worden ook cliëntenorganisaties actief betrokken en er worden acties ondernomen om de dialoog tussen bestuurders, professionals, jongeren en hun ouders op gang te brengen. Brancheorganisaties proberen hun leden en professionals die bij deze zorgaanbieders werken op allerlei manieren te faciliteren om die ambities en verbeterplannen in de praktijk te brengen. Er zijn verschillende handreikingen, modules, trainingen en andere instrumenten ontwikkeld en beschikbaar gesteld, bijvoorbeeld om in instellingen het gesprek over seksualiteit en geweld op gang te brengen of om deze onderwerpen een plek te geven in werving- en selectieprocedures. In lijn met aanbevelingen van beide commissies is er ingezet op het versterken van de beroepsgroepen in de jeugdzorg. Er is een registratie voor jeugdzorgmedewerkers die werken op hbo- en wo-niveau gekomen (de SKJ-registratie), waarbij nascholing een voorwaarde is voor jaarlijkse verlenging van de registratie. Vanuit de brancheverenigingen en vanuit de beroepsgroepen zelf is er aandacht voor het vergroten van vakmanschap, waarbij onderling leren van elkaar wordt gestimuleerd. Een goed voorbeeld daarvan is de StroomOP-beweging, waarin professionals uit de jeugdzorg en het onderwijs samen nadenken over betere zorg voor kinderen. Ook heeft de IGJ de thema's seksualiteit en geweld een belangrijke rol in hun toezicht gegeven. Zo heeft de IGJ het kwaliteitskader 'Voorkomen van seksueel misbruik in de jeugdzorg', dat na het werk van Commissie Samson is ontwikkeld, opgenomen in haar eigen toetsingskader.

Of de ambities, maatregelen, en handreikingen voor de uitvoering die vorm krijgen op institutioneel niveau, ook daadwerkelijk leiden tot verbetering in de uitvoering van de jeugdzorg, is een vraag die echter grotendeels onbeantwoord blijft. Commissie de Winter heeft in 2019 redenen gezien om een flink aantal van de aanbevelingen die Commissie Samson ook in 2012 deed nog eens te herhalen. Om te kunnen werken aan meer veiligheid binnen de jeugdzorg zijn kleinere groepsgroottes nodig, meer contacttijd tussen de jeugdhulpverleners en -beschermers en het kind en goed opgeleid personeel. Daarnaast een meer proactief toezicht van de IGJ, betere ondersteuning voor pleegouders, en betere hulp en een betere positie voor kinderen die onder toezicht of voogdij staan. Commissie de Winter constateert dat er op deze punten nog te weinig vooruitgang is geboekt. Opvallend is dat zowel het kabinet als de sector zelf het belang van deze punten benadrukken, maar dat er geen concrete doelen aan worden verbonden. Het Rijk, de VNG, branche- en beroepsorganisaties vormen weliswaar samenwerkingsverbanden in allerlei programma's, maar de onderlinge gesprekken hebben geen zichtbare normatieve kaders opgeleverd voor hoe de jeugdzorg eruit zou moeten zien. Zo ontbreekt het nog aan duidelijkheid over de doelen om jongeren in kleinschaligere woonvormen onder te brengen, deskundigheid van medewerkers te vergroten, of meer tijd per kind beschikbaar te hebben. Hierdoor is de vraag of er wezenlijke verbetering plaatsvindt, een moeilijke om te beantwoorden.

Aandacht voor de uitvoering: is er verbetering voelbaar voor kinderen en jongeren in de jeugdzorg?

De cruciale vraag is of er voor jongeren die dagelijks met jeugdzorg te maken hebben daadwerkelijk iets is veranderd. Hoe vertalen inspanningen en meer aandacht voor de noodzaak tot betere bescherming van kinderen en jongeren in de jeugdzorg op institutioneel niveau zich naar het niveau van organisaties, beroepsgroepen en professionals? Het lukt de sector, in lijn met de aanbeveling van Commissie de Winter, de afgelopen jaren om gesloten plaatsingen terug te dringen; het aantal jongeren in JeugdzorgPlus neemt sinds 2018 iets af. Ook zien het kabinet en de sector dat kleinschalige vormen van jeugdhulp (gezinshuizen of 'kleinschalig verblijf') bijdragen aan het leveren van maatwerk en het creëren van meer rust en veiligheid voor jongeren. De sector is met hulp van kennisinstituten meer kennis over deze vormen van hulp aan het ontwikkelen. En er is geld beschikbaar gekomen vanuit het Rijk om het vastgoed van jeugdhulpaanbieders zo aan te passen dat instellingen met grote leefgroepen kunnen transformeren naar kleinschalige woonvormen. De financiële dekking voor deze vormen van jeugdhulp en daarmee de mogelijkheden voor uitbreiding blijven echter een punt van zorg. Dat betekent dat nog lang niet alle jongeren in de jeugdzorg kunnen verblijven in een omgeving die hun ontwikkeling en veiligheid maximaal borgt. Voor velen van hen en voor de professionals die hen begeleiden, blijven grote leefgroepen een realiteit, ondanks dat beide commissies, de IGJ en anderen wijzen op de risico's die dat met zich meebrengt voor hun veiligheid. Jeugdhulporganisaties zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de onderhandelingen hierover met gemeenten, die op hun beurt weer te maken hebben met grote overschrijdingen van hun jeugdzorgbudget. De vraag lijkt daarmee gelegitimeerd in hoeverre het bepalen van gepaste groepsgroottes wordt gebaseerd op een discussie over welke zorg er nodig is voor kinderen of dat er louter een financiële afweging wordt gemaakt. De zorgen over het grote personeelstekort in de jeugdzorg blijven daarnaast onverminderd groot. Ondanks inspanningen van het kabinet en de sector om meer medewerkers aan te trekken en te behouden voor de sector, hebben deze nog onvoldoende effect gehad. Dit terwijl voldoende en goed personeel een belangrijke randvoorwaarde is om aan verbetering van kwaliteit binnen de jeugdzorg te kunnen werken. Het grote personeelstekort heeft een direct effect op de veiligheid van kinderen en jongeren in de jeugdzorg. De tijd die jeugdhulpverleners en jeugdbeschermers per kind hebben ziet Commissie Samson in 2012 al als een kwetsbaar punt en die zorg blijkt jaren later niet minder te zijn

geworden. Ook stoppen nog steeds veel pleegzorgouders vanwege het gebrek aan goede ondersteuning. Op deze onderwerpen is nog geen verbetering zichtbaar gemaakt.

Weinig zicht op de uitvoering

Op een aantal punten is moeilijk zichtbaar in hoeverre er vooruitgang is geboekt. Hoe verbeterplannen zich vertalen naar wezenlijke verbeteringen op het organisatorisch niveau, het beroepsmatige niveau en het professionele niveau blijkt moeilijk te traceren. Dat heeft te maken met de relatief grote afstand tussen de overheid en de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdhulp. Over de hele linie blijkt, mede naar aanleiding van de rapporten van de twee commissies, dat het zicht op wat er binnen jeugdzorgorganisaties gebeurt zeer beperkt is. Dat roept de vraag op hoe de Rijksoverheid op dit moment haar taak als stelselverantwoordelijke vormgeeft. Regie op het doorwerkingsproces van maatregelen tot in de uitvoering zou, ook gegeven de bevindingen in dit rapport, nadrukkelijker onderdeel moeten uitmaken van die stelselverantwoordelijkheid. Dat die regie nu grotendeels ontbreekt, is zorgelijk, want dit is het niveau waar daadwerkelijk verschil kan worden gemaakt voor jongeren. Veel van de aanbevelingen moeten bij uitstek daar vorm krijgen. Een van de punten van zorg is bijvoorbeeld of er voldoende aandacht is voor het ontwikkelen en op peil houden van kennis en vaardigheden bij medewerkers op thema's als geweld en seksualiteit. Individuele medewerkers die werkzaam zijn op hbo-niveau moeten weliswaar jaarlijks aan nascholing doen om hun SKJ-registratie te kunnen behouden, maar zij zijn vrij in de keuze binnen het aanbod. Jeugdzorgaanbieders zijn daarnaast verantwoordelijk voor het bieden van adequate nascholing aan hun medewerkers. Er zijn weliswaar nascholingsmogelijkheden beschikbaar, maar het is onduidelijk of bestuurders en managers hier ook gebruik van maken en in hoeverre medewerkers hier ruimte en tijd voor hebben. Een duidelijke inhoudelijke norm waaraan de (na)scholing van jeugdzorgmedewerkers moet voldoen ontbreekt, zeker als het gaat om onderwerpen als seksualiteit en geweld. Op dit moment is daarmee onvoldoende geborgd dat alle medewerkers in de jeugdzorg voldoende deskundigheid ontwikkelen en blijven ontwikkelen om passend met onderwerpen als seksualiteit en geweld om te gaan. Daarbij is belangrijk dat ontwikkelingen binnen deze thema's nooit stil staan. Bijvoorbeeld onder invloed van digitalisering ontstaan nieuwe vormen van online seksueel geweld, zoals sextortion.¹³⁵ Terugkerende aandacht hiervoor in nascholingsprogramma's is van belang.

Tot slot

Bij het in kaart brengen van de doorwerking van de aanbevelingen van de commissies Samson en De Winter zijn de grootste uitdagingen voor dit onderzoek geweest:

1. Het is niet duidelijk wie de regie heeft over de uitvoering van de vele geformuleerde ambities en verbeterplannen en dus wie er aanspreekbaar is op de resultaten van de inspanningen om te komen tot betere kwaliteit in de jeugdhulp.
2. Het is maar beperkt duidelijk welke normen er worden gesteld om de kwaliteit van zorg te kunnen leveren die nodig is om veiligheid voor kinderen te waarborgen en dus wat de concrete doelen zijn die de vele programma's en verbeterplannen nastreven. Het ontbreken van zulke normen leidt er bovendien toe dat er niet altijd gehandhaafd kan worden, bijvoor-

¹³⁵ Sextortion betekent het gechanteerd worden onder bedreiging van het delen van seksueel getint beeldmateriaal met de buitenwereld. Zie bijvoorbeeld de website van NOS, www.nos.nl/artikel/2371435-meer-meldingen-van-slachtoffers-van-sextortion-tijdens-lockdown.html (geraadpleegd 11 maart 2021).

beeld door een inspectie, in situaties waar dit wel wenselijk is. Een voorbeeld hiervan is de maximale groeps grootte in jeugdzorginstellingen.

3. Er is weinig zicht op de vertaling van ambities die zijn geformuleerd op het institutionele niveau (Rijk, branches, gemeenten) naar implementatie op het niveau van de organisaties die jeugdbescherming en jeugdhulp uitvoeren (doorwerking op organisatorisch niveau). De uitwerking van verbeterplannen wordt grotendeels aan de uitvoeringsorganisaties overgelaten en er lijkt op institutioneel niveau vrij weinig bekend over hoe dit gebeurt.
4. Er wordt op institutioneel niveau gewerkt aan *outputs* die moeten leiden tot een verbeterslag in de kwaliteit van de jeugdhulp (dialogsessies, rondetafelgesprekken, congressen, lerende netwerken voor professionals, apps, meldpunten et cetera), maar er is weinig inzichtelijk over wat dit uiteindelijk oplevert voor de kwaliteit van de jeugdhulp en wat deze uiteindelijk betekenen voor kinderen, de *outcomes*. Hierdoor blijft de informatie die beschikbaar is veelal procesgericht, terwijl nu juist de uitwerking op praktisch niveau noodzakelijk is.

Waarschijnlijk niet toevallig, lijken de uitdagingen in dit onderzoek samen te vallen met juist die factoren die het implementeren van verbeterplannen en het zichtbaar maken van de effecten daarvan in deze sector zo bemoeilijken. Voor alle partijen die een rol spelen in het jeugdzorgstelsel ligt een belangrijke opdracht om met elkaar te bepalen welke concrete doelen ze gezamenlijk hebben om de kwaliteit en veiligheid in de jeugdzorg te vergroten, wat ervoor nodig is om deze ook daadwerkelijk tot uitvoer te brengen en wie daarin welke verantwoordelijkheid draagt. Gezien de belangrijke rol die gemeenten zijn gaan spelen in het jeugdzorgstelsel, mag van hen een actieve rol verwacht worden. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor het organiseren van de toegang tot goede jeugdhulp, maar ook voor de preventie van (seksueel) geweld tegen kinderen in het algemeen, zowel binnen jeugdzorg als daarbuiten. Als opdrachtgever voor de jeugdbescherming en jeugdhulp zullen zij, samen met de uitvoerende organisaties in de jeugdzorg en het Rijk als stelselverantwoordelijke, het gesprek moeten voeren over merkbare verbetering van kwaliteit en veiligheid voor kinderen en jongeren die met jeugdzorg te maken krijgen. Duidelijk moet worden hoe de stelselverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid eruit ziet wanneer het gaat over de bescherming van kinderen die zich in dat stelsel begeven. Die stelselverantwoordelijkheid kan enkel invulling krijgen door voldoende kennis over het functioneren van dat stelsel. Dat vraagt om continue verbinding met de uitvoering en doorlopend onderzoek naar de vraag of het stelsel doet wat het moet doen: het beschermen van kinderen. Enkel en alleen periodiek prevalentieonderzoek naar geweld in de jeugdzorg kan een spiegel bieden op het effect van maatregelen die genomen worden en biedt een middel om de gewenste uiteindelijke doorwerking te beoordelen: namelijk of de kinderen en jongeren in de jeugdzorg de facto beter worden beschermd.

6 Resumé

In de afgelopen jaren hebben verschillende commissies onderzoek gedaan naar seksueel misbruik en andere vormen van geweld in verschillende sectoren. Zo deed Commissie Deetman in 2010 in opdracht van de Rooms-Katholieke Kerk (R.-K. Kerk) onderzoek naar seksueel misbruik binnen haar gelederen. Commissie de Vries heeft in 2017 onderzoek gedaan naar seksuele intimidatie en misbruik van kinderen en volwassenen in de sportwereld. Commissie Samson heeft in 2012 haar rapport naar buiten gebracht over seksueel misbruik in de jeugdzorg en in 2019 volgde daarop het onderzoek van Commissie de Winter over andere vormen van geweld in de jeugdzorg. Het werk van de commissies laat zien dat er binnen deze sectoren onvoldoende bescherming is geboden aan kinderen en volwassenen. In alle sectoren blijkt namelijk sprake van seksueel misbruik en geweld op grote schaal. De gebeurtenissen zijn niet of niet tijdig genoeg onderkend; passende nazorg is daarom vaak afwezig. Deze ervaringen laten vaak langdurig diepe sporen na in de levens van slachtoffers. Zij hebben tot laat in hun leven te kampen met de gevolgen van het seksueel misbruik en geweld, en hebben bijvoorbeeld last van psychische of lichamelijke klachten, hebben moeite met het vinden en houden van werk, en met het aangaan van relaties.

De vier commissies hebben op basis van hun bevindingen aanbevelingen gedaan om erkenning en ondersteuning te bieden aan de slachtoffers en om in de toekomst (seksueel) geweld binnen deze sectoren te voorkomen. In de vorige drie hoofdstukken is de opvolging beschreven van de aanbevelingen van respectievelijk Commissie Deetman, Commissie de Vries, Commissie Samson en Commissie de Winter. In dit hoofdstuk worden deze resultaten samengevat en met elkaar in verband gebracht. Waar de resultaten daar aanleiding toe geven, wordt daarbij specifiek aandacht besteed aan de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. In Hoofdstuk 7 Conclusie volgt een bredere maatschappelijke beschouwing, waarin enkele noties worden gepresenteerd voor de aanpak van seksueel geweld in Nederland.

6.1 Het onderzoekskader: doorwerking

De directe aanleiding voor dit onderzoek is de in 2018 (nagenoeg) Kamerbreed aangenomen motie van het Kamerlid Van Nispen. In deze motie – en in eerder verkennend werk door de Tweede Kamer, zie hiervoor ook Hoofdstuk 1 Inleiding – is geconstateerd dat verschillende aanbevelingen van deze commissies weliswaar op papier zijn overgenomen, maar dat de feitelijke uitwerking van de maatregelen in de praktijk beter moet.¹ In de motie wordt opgeroepen om in kaart te brengen in hoeverre de aanbevelingen van de onderzoekscommissies zijn opgevolgd en welke effecten de maatregelen die daaruit volgden hebben gehad. Om te kunnen bepalen of en tot op welk niveau de overheid en de drie sectoren wezenlijke verandering in gang hebben gezet door of volgens de aanbevelingen van de commissies, is in dit onderzoek het concept ‘doorwerking’ gebruikt.² Veel van de aanbevelingen zijn namelijk zo breed en complex dat een simpele aanduiding ‘opgevolgd’ of ‘niet opgevolgd’ geen recht doet aan de werkelijkheid waarin deze beoogde veranderingen moeten plaatsvinden. Bovendien gaat het uiteindelijk niet om het opvolgen van een aanbeveling, maar om de vraag in hoeverre inspanningen vanuit de overheid en de diverse sectoren ook daadwerkelijk leiden tot een betere bescherming van kinderen en volwassenen tegen (seksueel) geweld. Aan die verantwoordelijkheid heeft in het bijzonder de Nederlandse overheid zich gecommitteerd met het tekenen en ratificeren van

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34843, 32.

² Gebaseerd op onder andere: Bekkers et al., 2004; Lemmens, 2014.

diverse internationale verdragen.³ De verschillende niveaus van doorwerking die in dit onderzoek worden onderscheiden zijn:

- De agenderende doorwerking: de mate waarin het bewustzijn over (seksueel) geweld zichtbaar is vergroot en de mate waarin urgentie en noodzaak tot verbetering worden erkend;
- De institutionele doorwerking: de mate waarin verbeterambities en -plannen worden geschetst en de juiste (wettelijke en beleidsmatige) voorwaarden worden geschapen;
- De organisatorische doorwerking: de mate waarin verbeterplannen zich vertalen naar de uitvoering waarbinnen bestuurders en managers hun organisaties en werkwijzen inrichten;
- De beroepsmatige doorwerking: de mate waarin beroepsgroepen zijn opgeleid om met (seksueel) geweld om te gaan en de mate waarin beroepsmatige kwaliteitsstandaarden worden opgesteld en gewaarborgd;
- De professionele doorwerking: de manier waarop professionals in hun werk omgaan met het thema (seksueel) geweld.

Door het begrip doorwerking te gebruiken, is verder gekeken dan alleen de acties die de opdrachtgever van de Commissie heeft genomen naar aanleiding van het rapport. Er wordt vanuit de hele context gekeken naar de bewegingen die op gang zijn gekomen na het uitkomen van de commissierapporten. Dat begint bij de vraag of de verhoogde aandacht voor het thema (agenderende doorwerking) heeft geleid tot daadwerkelijke inzet op politiek-bestuurlijk en (top)ambtelijk niveau, bijvoorbeeld door het scheppen van de juiste randvoorwaarden (institutionele doorwerking). En dat gaat door tot de mate waarin de aanbevelingen doorwerken in de praktijk, tot op het niveau van de professionals die het dagelijks werk verrichten (professionele doorwerking). Deze ervaringen uit de praktijk zouden op hun beurt weer aanleiding moeten geven tot hernieuwde agenderende en institutionele doorwerking, om te komen tot een voortdurend zelflerend en reflecterend systeem, waarin de bescherming van mensen tegen (seksueel) geweld wezenlijk wordt verbeterd. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van dit stelsel als geheel, ligt bij de (landelijke) overheid: zij is immers – zoals vastgelegd in internationale verdragen – verantwoordelijk voor de brede multidisciplinaire aanpak van seksueel geweld. Met als uiteindelijk doel: het optimaal beschermen van kinderen en volwassenen tegen seksueel geweld.

Tot op welk niveau is doorwerking zichtbaar?

Het is binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk om een volledig overzicht te geven van de doorwerking van de aanbevelingen tot op het niveau van individuele parochies, sportverenigingen en jeugdzorginstellingen en de professionals die daar werken. Het gaat landelijk namelijk om duizenden autonoom opererende organisaties. Wel is bekeken tot op welk niveau verandering zichtbaar is. Onderzocht is hoe er door de overheid en de drie sectoren gereageerd is op de commissierapporten, zowel in woord als daad. Daarbij is rekening gehouden met verschillen in de manier waarop deze drie sectoren zijn georganiseerd. Dat beïnvloedt namelijk het doorwerkingsproces in belangrijke mate. Ook is onderzocht welke doelen er zijn gesteld in lijn met de aanbevelingen en of, en zo ja hoe, rollen en verantwoordelijkheden zijn belegd. Verder zijn aanvullende interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties uit de sectoren en vertegenwoordigers van slachtofferorganisaties. Die bevindingen zijn gebruikt om een globaal beeld te krijgen van de ontplooidde inspanningen en activiteiten (tot dusver). En van hoe sommige

³ Voorbeelden hiervan zijn het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Verdrag van Lanzarote. In Hoofdstuk 1 Inleiding is hier dieper op ingegaan.

slachtoffers deze ervaren hebben. Het krijgen van zicht op de doorwerking die de maatregelen hebben op het niveau van alle volwassenen, jongeren en kinderen actief in de drie sectoren is in dit onderzoek maar beperkt mogelijk. Door het ontbreken van data over de prevalentie van seksueel misbruik en geweld binnen deze sectoren (hierover meer in Hoofdstuk 7 Conclusie) is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de effecten van de inspanningen op het daadwerkelijk meer of minder voorkomen van incidenten.

6.2 De mate van doorwerking van de aanbevelingen in de drie sectoren

6.2.1 De Rooms-Katholieke Kerk

Van de drie onderzochte sectoren zijn de verantwoordelijkheden voor de opvolging van de verschillende aanbevelingen en het monitoren daarvan het meest duidelijk belegd binnen de R.-K. Kerk. Allereerst door de Stichting Beheer & Toezicht op te richten die verantwoordelijk is gemaakt voor het verwerken van de meldingenstroom en het ondersteunen van slachtoffers. Ook zijn de verantwoordelijkheden van de hogere vertegenwoordigende organen binnen de R.-K. Kerk, zoals de Konferentie Nederlandse Religieuzen en de Bisschoppenconferentie, voor (het voorkomen van) seksueel misbruik duidelijk geëxpliciteerd. In de eerste fase heeft Commissie Deetman zelf de opvolging van de aanbevelingen gemonitord. De heldere verantwoordelijkheden en deze monitoring hebben geholpen bij de doorwerking van de aanbevelingen in deze sector.

Het bewustzijn van de noodzaak om seksueel misbruik van kinderen in de R.-K. Kerk beter aan te pakken, en daarmee de agenderende doorwerking, is zichtbaar vergroot. Alle media- en politieke aandacht in zowel binnen- als buitenland en het rapport van Commissie Deetman hebben daaraan bijgedragen. De R.-K. Kerk heeft op institutioneel en organisatorisch niveau opvolging gegeven aan een groot deel van de aanbevelingen, blijkt uit dit onderzoek. Zowel op het gebied van regelgeving en (preventief) beleid als op het gebied van financiële compensatie en erkenning, genoegdoening en hulp voor slachtoffers. Hoewel sommige slachtoffers de erkenning en hulp als ontoereikend hebben ervaren, is er een gedegen en transparante klachtenprocedure opgezet, die ertoe heeft geleid dat een groot deel van de slachtoffers erkenning en genoegdoening heeft ontvangen en financieel is gecompenseerd. In vergelijking met de compensatieregelingen die de overheid voor slachtoffers in de jeugdzorg beschikbaar heeft gesteld, is de financiële compensatie door de R.-K. Kerk aanzienlijk hoger. Bovendien is de bewijsdrempel laag: de maat van aannemelijkheid wordt gehanteerd. Ook op beroepsmatig niveau zijn verbeteringen zichtbaar, bijvoorbeeld op het gebied van opleiding en (de borging van) kwaliteitseisen en het aannamebeleid voor mensen werkzaam binnen de R.-K. Kerk.

Het onderzoek naar seksueel misbruik in de R.-K. Kerk gaat vooral over misbruik dat in het verleden heeft plaatsgevonden. Daarmee onderscheidt dit hoofdstuk zich van de andere hoofdstukken. Daar komt bij dat de context van de R.-K. Kerk door de jaren heen enorm is veranderd. Er zijn nu bijvoorbeeld bijna geen kinderen in Nederland meer ondergebracht in religieuze instituten van de R.-K. Kerk.

6.2.2 De sport

De Nederlandse sport kent veel autonome partners, zoals sportbonden en sportverenigingen, maar ook gemeenten. Zij zijn allemaal verantwoordelijk voor een deel van het proces om sporters te beschermen, of horen en ondersteunen allemaal een deel van de slachtoffers. Dat maakt

de sector complex. De bestuurlijke structuur van de Nederlandse sportwereld bestaat uit drie trappen: koepel NOC*NSF, sportbonden en sportverenigingen. Deze structuur met autonome partners zorgt voor uitdagingen in de interne communicatie, en daarmee voor barrières in de doorwerking van beleidsmatige initiatieven in de praktijk van de sporter.

Koepelorganisatie NOC*NSF en het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN) hebben op institutioneel niveau richtlijnen, (preventief) beleid en instrumentarium ontwikkeld, maar hebben beperkt tijd en capaciteit om sportverenigingen te stimuleren om deze daadwerkelijk te implementeren. Hier is een belangrijke verantwoordelijkheid weggelegd voor sportbonden, die verenigingen actief zouden moeten stimuleren en ondersteunen in de implementatie en uitvoering van dit landelijke beleid. Uit de resultaten van de vragenlijst en eerder onderzoek⁴ blijkt dat er een discrepantie bestaat tussen activiteiten ondernomen op institutioneel niveau, en de mate waarin bonds- en verenigingsbestuurders in staat zijn om het beleid te implementeren en hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Sportbonden zien (de preventie van) seksuele intimidatie niet altijd als prioriteit. Dat is opvallend. Ook gebruiken verenigingen bijvoorbeeld zaken als de gratis Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en instrumentarium voor preventief handelen vaak niet. Deze maatregelen zijn ‘laaghangend fruit’; het gebruik ervan zou daarom met absolute prioriteit gestimuleerd moeten worden.

De sportsector leunt voor een belangrijk deel op professionals en vrijwilligers. Zij kennen geen expliciete zorgplicht, zoals bij de jeugdzorg en vroeger bij de R.-K. Kerk. Zij willen weliswaar een fijne en veilige sportomgeving creëren, maar de kennis en kunde die zij hebben om een ingewikkeld onderwerp als (preventie van) seksueel geweld binnen de vereniging constructief op te pakken verschilt. Zo ook om de aanbevelingen van Commissie de Vries te kennen en deze te implementeren. En dat terwijl de bewustwording, en daarmee de aanpak van het probleem, op het verenigingsniveau moet plaatsvinden. Het is van groot belang dat vrijwilligers en professionals op bonds- en verenigingsniveau hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en dat zij hierin gefaciliteerd en ondersteund worden.

De rol van de overheid

De overheid, zowel landelijk als lokaal, neemt een marginale rol aan voor de veiligheid van kinderen (en volwassenen) in de sportwereld. Wat er gebeurt binnen sportverenigingen, hoe de problematiek zich daar manifesteert en wat sportverenigingen en –bonden doen om een veilig sportklimaat te creëren, staat grotendeels buiten het zicht van de overheid. Hoewel gemeenten de taak hebben om beleid voor de preventie van kindermishandeling (waaronder seksueel geweld tegen kinderen) te ontwikkelen, blijkt dat deze verantwoordelijkheid nog weinig invulling heeft gekregen en dat de meeste gemeenten niet actief samenwerken met sportverenigingen om seksueel geweld te bestrijden. De (decentrale) overheid laat deze taak – enkele positieve uitzonderingen daargelaten – met name bij de sportverenigingen zelf liggen.

6.2.3 De jeugdzorg

De aanbevelingen van Commissie Samson en Commissie de Winter hebben een grote agenderende werking gehad. Ze hebben zichtbaar gemaakt dat er een zeer urgente taak ligt bij de overheid om samen met de sector jongeren in de jeugdzorg betere bescherming te bieden tegen seksueel misbruik en andere vormen van geweld. Het gaat om kinderen en jongeren die uit huis zijn geplaatst, omdat het thuis niet veilig was. Het is daarom extra schrijnend dat juist deze

4 Van Wijk et al., 2017.

kinderen, die vanuit het oogpunt van bescherming onder de hoede van de Nederlandse overheid zijn gebracht, op zo'n schaal slachtoffer zijn geworden van (seksueel) geweld. Deze taak is duidelijk erkend door het kabinet en de sector zelf.

Een positieve ontwikkeling is dat naar aanleiding van Commissie de Winter het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ) periodiek in overleg zijn getreden met lotgenotenorganisaties en cliëntenorganisaties over verbeteringen in de jeugdzorg. Op institutioneel niveau vinden het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brancheorganisaties en beroepsorganisaties elkaar. Ze formuleren gezamenlijke ambities die de kwaliteit en veiligheid in de jeugdzorg moeten vergroten. Die ambities vertalen zich echter nog lang niet altijd naar concrete afspraken over doelen die zij gezamenlijk willen behalen, over een gedeeld beeld van hoe die verbeteringen er uit moeten zien, over wat er nodig is om die gewenste verbeteringen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen, en wat ieders verantwoordelijkheid daarin is. Verantwoordelijkheden zijn binnen het complexe jeugdzorgstelsel op veel verschillende plekken belegd, terwijl het onduidelijk is wie er regie houdt en aanspreekbaar is op de resultaten.

Bovendien worden op institutioneel niveau vaak de meer 'harde', op relatief korte termijn realiseerbare zaken opgepakt, zoals de oprichting van een meldpunt voor slachtoffers van geweld. Hoe belangrijk deze acties ook zijn, het leidt er in sommige gevallen toe dat onderwerpen die een langere adem en meer samenwerking nodig hebben niet met voldoende urgentie en regie opgepakt worden. Daardoor zijn inspanningen die binnen de sector worden gedaan, bijvoorbeeld om de groepsgroottes binnen de jeugdhulp te verkleinen en meer kleinschalige woonvoorzieningen te creëren of om meer contacttijd tussen kind en jeugdbeschermer te garanderen, niet altijd van voldoende randvoorwaarden voorzien. Het gebrek aan regie, duidelijke doelstellingen en zicht op de uitvoering uit zich bijvoorbeeld ook in de opleiding en bijscholing van pleegouders en medewerkers in de jeugdhulp. Er is door de sector op verschillende plekken opleidingsaanbod ontwikkeld rondom (seksueel) geweld, maar er is vervolgens weinig grip op de daadwerkelijke scholing en training die professionals en pleegouders krijgen op het thema. De invulling daarvan is voor een groot deel afhankelijk van aanbieders en individuele professionals of pleegouders. Hoe zij daar invulling aan geven is niet in beeld. Het is de vraag of een dergelijke vrijblijvendheid passend is bij de urgentie van de problematiek.

De rol van de overheid

Met name de stelselverantwoordelijkheid die het Rijk op zich heeft genomen voor de veiligheid van kinderen heeft nog te weinig gestalte gekregen. De overheid moet zich verantwoordelijk voelen en tonen voor de veiligheid van kinderen en jongeren die met jeugdzorg te maken hebben. Hun veiligheid is immers een minimale vereiste voor het goed functioneren van de jeugdzorg. Het beter invullen van die verantwoordelijkheid begint met het stellen van vragen. Wat zijn de voorwaarden voor het creëren van meer veiligheid? Leiden inspanningen zoals het ontwikkelen van kwaliteitskaders, beroepsregistraties en andere handreikingen voor de uitvoering, binnen die uitvoeringsorganisaties ook daadwerkelijk tot verbetering die merkbaar is voor kinderen en jongeren? Hebben de maatregelen daadwerkelijk effect en neemt het misbruik en geweld in de jeugdzorg af? Dit blijven vragen die ook in dit onderzoek slechts in beperkte mate te beantwoorden zijn. Hiervoor is namelijk ten eerste longitudinaal prevalentieonderzoek nodig. Daarmee kan over langere tijd worden onderzocht hoe het misbruik en geweld tegen kinderen in de jeugdzorg zich ontwikkelt, mede onder invloed van nieuwe fenomenen zoals de rol van sociale media. Daarmee wordt een referentiepunt gecreëerd waartegen alle ambities en acties afgezet kunnen worden, en waarmee verantwoordelijken – op politiek en (top)ambtelijk

niveau – hierover rekenschap kunnen afleggen. Periodiek prevalentieonderzoek geeft bovendien ook het parlement een instrument in handen om niet alleen ingezette maatregelen procesmatig te controleren, maar ook de uitkomsten daarvan. Het valt dan ook op dat specifiek deze aanbeveling tot op heden nog niet is uitgevoerd, ondanks aandringen van twee commissies op rij.

Van gemeenten mag bovendien verwacht worden dat zij een grotere rol gaan spelen in het verbeteren van de kwaliteit van jeugdzorg, waar veiligheid een essentieel onderdeel van is. Zij hebben een belangrijke rol gekregen in het jeugdzorgstelsel als opdrachtgever van organisaties die jeugdbescherming en jeugdhulp uitvoeren. Daarnaast is de algemene preventie van kindermishandeling (waaronder seksueel geweld tegen kinderen) een taak van de gemeenten. Hiervoor moet men zich op institutioneel niveau – bijvoorbeeld de Rijksoverheid als stelselverantwoordelijke – afvragen welke randvoorwaarden gemeenten daarbij nodig hebben. Het is bijvoorbeeld niet logisch als iedere gemeente eigen kwaliteitseisen formuleert.

6.3 Samenvattend

Als de drie sectoren met elkaar worden vergeleken, zijn er belangrijke verschillen in de doorwerking van de aanbevelingen. Ook zijn er een aantal rode draden uit te halen.

Zonder uitzondering: doorwerking op agenderend niveau

Over het algemeen heeft ieder commissierapport een grote agenderende doorwerking gehad: de rapporten hebben vaak een schok in de maatschappij veroorzaakt, met verhoogde aandacht voor het thema seksueel misbruik en geweld als gevolg. Zowel de Nederlandse overheid als de betreffende sectoren hebben na de rapporten telkens publiekelijk excuses aangeboden aan slachtoffers. De ernst van wat er is gebeurd, is daarbij in alle toonaarden bevestigd.

Noodzaak tot verbetering voor doorwerking op institutioneel niveau

In alle gevallen is vervolgens ook in meer of mindere mate tot actie overgegaan op institutioneel niveau. Bijvoorbeeld door een nieuwe commissie in te stellen om een kwaliteitskader voor de sector te ontwikkelen (Samson), door een interdepartementaal projectteam in te stellen om aan de slag te gaan met de aanbevelingen (De Winter), door formele procedures voor schadevergoeding en bemiddeling op te tuigen (Deetman), of door een taskforce in te richten om de opvolging en implementatie van de aanbevelingen te volgen (De Vries). Het valt op dat de acties die zijn ondernomen op institutioneel niveau, vaak gaan over meer ‘harde’, tastbare factoren: die aanbevelingen die het meest concreet te realiseren zijn. Van de meer ‘zachte’ factoren wordt vaak gezegd dat deze vorm moeten krijgen onder beroepsgroepen en professionals zelf, bijvoorbeeld aanbevelingen over bewustwording, scholing en kennisbevordering. Het zijn dan ook net die aanbevelingen waar het moeilijkst de vinger op te leggen is als het gaat om de mate van doorwerking. Bovendien zijn de acties op institutioneel niveau vaak nog in hoge mate versnipperd en soms vluchtig: de opvolging van de aanbevelingen in iedere sector heeft vaak wel een plek gekregen, maar heeft niet geleid tot het creëren van een fundament waarop gebouwd kan worden aan de brede, integrale aanpak van seksueel geweld.

Weinig grip op doorwerking op organisatorisch, beroepsmatig en professioneel niveau

De manier waarop inspanningen vervolgens hun weg vinden naar het organisatorische, beroepsmatige en professionele niveau is in dit onderzoek lastiger te bepalen geweest. Bijvoorbeeld in hoeverre er bij een meldpunt ook daadwerkelijk gemeld wordt, of in hoeverre de eisen van een

kwadriteitskader daadwerkelijk worden nageleefd in de dagelijkse omgang met kinderen. Dat komt door de grootte en complexiteit van de sectoren, met name in het geval van de jeugdzorg en de sport. Maar ook door de vaak grote afstand tussen de overheid en andere landelijke, vertegenwoordigende partijen en hun achterban: de jeugdzorginstellingen, sportverenigingen en parochies overal in het land. Laat staan dat er zicht is op de individuele jeugdprofessionals, verenigingsbestuurders, religieuzen en vrijwilligers die in de verschillende sectoren actief zijn. Gezien de ernst van de problematiek waar het om gaat – kinderen en volwassenen die in een omgeving waar ze zich bij uitstek veilig en vertrouwd zouden moeten kunnen begeven, slachtoffer worden van seksueel geweld – is dit een zorgelijke constatering. In het volgende hoofdstuk worden daarom enkele noties aangereikt over hoe dit beter vormgegeven kan worden.

7 Conclusie

Seksueel geweld tegen kinderen is een grove inbreuk op het recht van kinderen om zich veilig en gezond te ontwikkelen. Slachtoffers moeten vaak tot ver in hun leven de gevolgen ondervinden van de gewelddadige inbreuk die is gedaan op hun lichamelijke integriteit en geestelijk welzijn. Ze hebben bovengemiddeld vaak last van psychische of lichamelijke klachten, hebben moeite met het vinden en houden van werk en met het aangaan van relaties. Het recht op bescherming tegen seksueel geweld is dan ook sterk verankerd in internationale verdragen. Onder andere het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Verdrag van Lanzarote beschrijven de beschermingsplicht die overheden hebben. Deze wet- en regelgeving verplicht Nederland tot het voeren van effectief en landelijk uniform beleid om seksueel geweld tegen kinderen tegen te gaan. Met het ondertekenen en ratificeren van deze verdragen heeft Nederland zich expliciet aan deze doelstellingen gecommitteerd.

Dat de bescherming echter vaak nog tekortschiet, is duidelijk. Met regelmaat komen misstanden naar buiten, vanuit allerlei plekken in de samenleving. Het gaat hierbij niet om incidenten. De vier onderzoekscommissies die in dit onderzoek centraal staan, hebben zich gericht op het (seksueel) geweld dat zich afspeelt in de Rooms-Katholieke Kerk (R.-K. Kerk), de sport en de jeugdzorg en laten zien dat (seksueel) geweld daarbinnen een omvangrijk probleem is. De commissies hebben zichtbaar gemaakt dat er wezenlijke veranderingen nodig zijn om nieuwe slachtoffers in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Hiervoor hebben de commissies gezamenlijk 119 aanbevelingen aangereikt, onder meer aan de overheid en de sectoren zelf.

De commissierapporten hebben geleid tot veel commotie. Na het uitkomen van elk van de commissierapporten komt er dan ook vaak beweging op gang, bijvoorbeeld in de media, politiek, het maatschappelijk debat en in de sectoren zelf. Het valt op dat deze beweging weliswaar snel op gang komt, maar ook snel weer stopt. Niet in de laatste plaats omdat de aandacht zich weer verplaatst naar signalen van seksueel geweld in een nieuwe omgeving, die op hun beurt weer leiden tot nieuw commissieonderzoek in een specifieke sector in Nederland. In 2017 ontstaat dan ook in de Tweede Kamer de vraag of de bevindingen van de commissies gelden voor de brede aanpak van seksueel misbruik en welke rol de overheid daarin (al dan niet) vervult. We weten immers dat seksueel geweld niet enkel voorbehouden is aan deze sectoren. Seksueel geweld tegen kinderen vindt op allerlei plekken in onze samenleving plaats, ook in de eigen familie, op school, op straat of in de online wereld. Bijna de helft van alle meisjes, en een op de vijf van alle jongens, maakt namelijk voor het bereiken van het achttiende levensjaar een strafbare vorm van seksueel geweld mee.¹ Het is een urgent en omvangrijk probleem, dat bovendien sterk beïnvloed wordt door ontwikkelingen in onze maatschappij, zoals bijvoorbeeld het gebruik van technologie.

De Nationaal Rapporteur ziet achter deze onderzoeksopdracht daarom een meer fundamentele vraag liggen. Het gaat niet alleen om wat er met de aanbevelingen is gebeurd, maar met name over de vraag of kinderen nu kunnen rekenen op betere bescherming tegen (seksueel) geweld. En wat noodzakelijkerwijs moet worden ingericht om dit beter te bewerkstelligen.

1 Nationaal Rapporteur, 2018 (Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016).

7.1 De overheidsverantwoordelijkheid in de bescherming van kinderen

De commissierapporten hebben dus geleid tot veel aandacht voor de problematiek in de politiek, in de media en in de sectoren die zijn onderzocht. De erkenning dat er tekort is geschoten in de bescherming van veel kinderen is breed gedragen. Een groot deel van de aanbevelingen van de commissies is overgenomen door verantwoordelijke bewindspersonen en door bestuurders binnen de sectoren. Uit het *resumé* van dit onderzoek blijkt echter dat van doorwerking op alle verschillende niveaus nog lang geen sprake is. De sleutel tot een integrale effectieve aanpak van het probleem van seksueel geweld is nog niet gevonden.

Wat namelijk ontbreekt is een vinger aan de pols waarmee de overheid haar beschermingsplicht kan waarmaken. De overheid heeft namelijk geen goed beeld van waar ze staat met de aanbevelingen. En nog veel belangrijker, ze weet niet of kinderen en jongeren daadwerkelijk kunnen rekenen op betere bescherming tegen seksueel geweld. De overheid is daardoor te weinig aanspreekbaar op de doorwerking van de aanbevelingen tot op uitvoeringsniveau en de effecten daarvan. Er is veel aan de sectoren zelf overgelaten, terwijl voor hen lang niet altijd de nodige randvoorwaarden aanwezig zijn om effectief aan de slag te kunnen. De overheid heeft zich te weinig op de hoogte gesteld van ontwikkelingen binnen die sectoren. Het verzoek aan de Nationaal Rapporteur om in kaart te brengen wat er met de aanbevelingen is gebeurd, is daar een symptoom van.

7.2 Noodzakelijke randvoorwaarden voor een effectieve aanpak

Met het ondertekenen en ratificeren van diverse internationale verdragen heeft de Nederlandse overheid zich gecommitteerd aan een beschermingsplicht van kinderen tegen seksueel geweld. Het waarmaken van de beschermingsplicht vraagt om een aanhoudende, uiterste inspanning. De overheid heeft als stelselverantwoordelijke de taak om de nodige randvoorwaarden te scheppen voor een effectieve en samenhangende aanpak, zodat de inspanningen binnen de sectoren niet op zichzelf staan. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan worden geconstateerd dat de beschermingsplicht van de overheid nog te weinig inhoudelijk vorm heeft gekregen.

Om die beschermingsplicht te kunnen waarmaken, is een aantal basiselementen noodzakelijk: het zorgen voor duidelijke rollen en verantwoordelijkheden (notie 1), het hebben en behouden van een kennispositie (notie 2) en het verbinden met het uitvoerende veld (notie 3). Deze noties kunnen worden gezien als randvoorwaarden om het proces van doorwerking van de aanpak van seksueel geweld vanaf institutioneel niveau überhaupt effectief in gang te kunnen zetten. Periodiek inzicht in prevalentie (notie 4) en het spreken met slachtoffers (notie 5) zorgen voor momenten van feedback. De resultaten van deze initiatieven zijn randvoorwaarden om constant te kunnen evalueren, leren en verbeteren om een blijvend effectieve aanpak te bewerkstelligen. Dit is geen succesformule noch een uitputtende lijst van werkzame factoren: het zijn richtinggevende noties voor versterking van de positie van de overheid in de aanpak van seksueel geweld.

NOTIE 1

Zorg voor duidelijke rollen en verantwoordelijkheden

De onderzoeksresultaten en aanbevelingen van de commissies laten zien dat bij de aanpak van seksueel geweld veel verschillende partijen betrokken zijn die opereren op verschillende niveaus. Denk hierbij aan vrijwilligers en professionals, branche- en koepelorganisaties, beleidsmakers en -uitvoerders en bestuurders (zowel (top)ambtelijk als politiek) van verschillende departementen. Voor een effectieve aanpak van seksueel geweld, en een daadwerkelijke bescherming van kinderen, is beweging nodig bij al deze partijen. Van deze vele partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van seksueel geweld is echter lang niet altijd duidelijk wat hun verantwoordelijkheid daarin is en wat er van hen verwacht mag worden.

De overheid is de aangewezen partij om dit geheel te coördineren. Ten eerste omdat zij zich daar verdragsrechtelijk aan heeft gecommitteerd, maar vooral omdat zij op overkoepelend niveau over de grenzen van sectoren heen kan opereren. Coördinatie op het thema seksueel geweld tegen kinderen ontbreekt momenteel. Verschillende onderzoekscommissies hebben in de afgelopen jaren geconstateerd dat de bescherming van kinderen tekortschiet en recentelijk zijn nieuwe onderzoekscommissies ingesteld. Wat ontbreekt is een proactieve overheid, die over de grenzen van sectoren heen een agenderende en alerterende rol speelt in de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld. Met andere woorden, ook de rol van de overheid is nog onvoldoende duidelijk. Dit geldt zowel op landelijk als op decentraal niveau. De gemeenten hebben immers de verantwoordelijkheid voor de preventie, signalering en zorg bij kindermishandeling (waaronder seksueel geweld tegen kinderen). Deze verantwoordelijkheid heeft nog te weinig inhoud gekregen.

NOTIE 2

Zorg voor een sterke en blijvende kennispositie

Om daadwerkelijk bescherming tegen seksueel geweld te vergroten zijn kennis, een gedeeld normatief bewustzijn en vaardigheden nodig. Blijvende en zichtbare aandacht voor het fenomeen seksueel geweld begint met de borging van kennis op het politiek-bestuurlijke niveau en met een prominente duurzame plek op de politieke agenda. Dat kan door die kennis aantoonbaar en langdurig te beleggen bij verantwoordelijke personen op (top)ambtelijk niveau binnen de betrokken departementen.

Vanaf het institutionele niveau kan ervoor worden gezorgd dat kennis en bewustzijn ook doorwerkt tot op het niveau van de professionals. Namelijk door als overheid het ontwikkelen van kennis, vaardigheden en een gedeeld normatief kader voor handelen bij (vermoedens) van seksueel misbruik of geweld actief te stimuleren bij gemeenten, organisaties, professionals, vrijwilligers, ouders en andere betrokkenen. Daar hoort bij dat de overheid deze partijen daarin ondersteunt en faciliteert.

Want een goede bescherming van kinderen vraagt om een gevoel van urgentie en verantwoordelijkheid op al die plekken waar kinderen en volwassenen extra kwetsbaar zijn om (seksueel) geweld mee te maken. Voorwaarden zijn het besef dat geen enkele plek immuun is voor seksueel misbruik en geweld en dat iedereen een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft

om het te voorkomen. Dat is geen gemakkelijke opdracht. Het gaat om onderwerpen waar veel mensen moeilijk over kunnen praten, in de eerste plaats de slachtoffers zelf. Dat het niet gemakkelijk is, pleit niemand vrij om die opdracht te vervullen. Integendeel: de complexiteit van de problematiek onderstreept juist de noodzaak om duurzaam, met alles wat we in onze macht hebben, te werken en blijven werken aan de bescherming van kinderen en volwassenen tegen (seksueel) geweld.

NOTIE 3

Zorg voor voortdurende en langdurige verbinding met de uitvoering

De overheid heeft als stelselverantwoordelijke de taak om de nodige randvoorwaarden te scheppen voor een goede aanpak van seksueel geweld en de bescherming van kinderen. Om deze beschermingsplicht waar te maken, is het nodig dat de overheid samenwerkt met allerlei partijen in de samenleving. De afstand tussen dit institutionele en het beroepsmatige niveau is echter groot. Wezenlijk betere bescherming voor kinderen in sectoren als de R.-K. Kerk, sport en de jeugdzorg krijgt bij uitstek vorm binnen sportverenigingen, instellingen voor residentiële jeugdhulp, pleeggezinnen en parochies. Maar dat kan alleen wanneer zij hierin voldoende gefaciliteerd en ondersteund worden door een daadkrachtige en betrokken overheid.

Daarvoor is het essentieel dat er bij het maken van beleid en het opstellen van ambities aandacht is voor wat er nodig is om deze ook daadwerkelijk uit te voeren. Dit kan alleen wanneer de overheid actief de samenwerking opzoekt met branche- en koepelorganisaties, om samen de opdracht waar zij voor staan concreet te maken en te kijken wat er nodig is om daadwerkelijk betere bescherming voor kinderen te organiseren. Die verantwoordelijkheid kan niet alleen belegd worden bij uitvoeringsorganisaties. Zij hebben een overheid nodig die verantwoordelijkheid blijft voelen en tonen voor de doorwerking van initiatieven tot in de uitvoering.

Dit betekent concreet dat de overheid bijvoorbeeld moet weten wat er speelt rondom (de aanpak van) seksueel geweld binnen de verschillende sectoren, wat er binnen deze sectoren aan wordt gedaan en hoe de problematiek zich ontwikkelt over de grenzen van de sectoren heen. Dat vraagt om korte lijnen en gezamenlijke monitoring aan de hand van de ambities die zijn gesteld.

NOTIE 4

Zorg voor periodiek inzicht in (de ontwikkeling van) prevalentie

De enige manier om te achterhalen of de ingezette maatregelen en initiatieven effect hebben, is door te onderzoeken of het aantal kinderen dat slachtoffer wordt van seksueel geweld daadwerkelijk afneemt. Een absolute voorwaarde hiervoor is inzicht in de prevalentie. Alleen het herhaaldelijk meten van de prevalentie van verschillende vormen van seksueel geweld onder verschillende doelgroepen, kan inzichtelijk maken of deze groepen daadwerkelijk minder slachtoffer worden en of zij beter beschermd zijn in die sectoren waarbinnen zij actief zijn. Alleen op deze wijze kunnen uitspraken worden gedaan over de effecten van de maatregelen.

Het ontbreekt op dit moment aan goed zicht op de problematiek en de prevalentie van seksueel geweld in de samenleving. Terwijl dit essentieel is om te kunnen beoordelen of kinderen beter hiertegen beschermd worden. Weliswaar bestaat er een aantal initiatieven van prevalentieonderzoek in Nederland, maar deze zijn in dit kader beperkt omdat zij niet specifiek gericht zijn op seksueel geweld en omdat zij zich bijvoorbeeld richten op een specifieke sector of op een oudere doelgroep. Algemeen periodiek wetenschappelijk onderzoek naar de omvang van (seksueel) geweld tegen kinderen in onze samenleving ontbreekt. Daardoor blijven er incidenten opduiken, zonder dat duidelijk wordt hoe groot het probleem in zijn totaliteit is en waar het zich afspeelt. Door het ontbreken van periodiek onderzoek is er geen goed zicht op hoe de omvang van het probleem zich ontwikkelt. Daardoor kan ook niet goed worden beoordeeld wat de effecten zijn van de inspanningen die er op alle niveaus worden gedaan. Ook de Tweede Kamer riep hiertoe herhaaldelijk op, onder andere in de motie die ook aanleiding gaf tot dit onderzoek.² Tijdelijke onderzoekscommissies die zich richten op specifieke sectoren vullen deze leemte niet. De vraag of de maatregelen die genomen worden ook echt leiden tot een afname van seksueel geweld kan daarom niet beantwoord worden. En daardoor heeft noch de overheid, noch het parlement voldoende kennis om te beoordelen of ze in staat is haar beschermingsplicht waar te maken.

Prevalentieonderzoek is er, ondanks een aanbeveling door vrijwel alle commissies hierover en ondanks aandringen van de Tweede Kamer, niet gekomen. Het is een taak van de Rijksoverheid om hierin te voorzien. Zo'n longitudinaal en periodiek prevalentieonderzoek moet zich in ieder geval richten op kinderen van alle leeftijden, op alle vormen van seksueel geweld en moet vragen naar de sectoren waarbinnen het seksueel geweld heeft plaatsgevonden. Deze kennis kan worden aangevuld met meer kwalitatieve informatie. Daarmee wordt een referentiepunt gecreëerd waartegen alle ambities en acties afgezet kunnen worden, en waarmee verantwoordelijken – op politiek en (top)ambtelijk niveau – hierover ook rekenschap kunnen afleggen. Periodiek prevalentieonderzoek geeft bovendien het parlement een instrument in handen om ingezette maatregelen niet alleen procesmatig te controleren, maar ook om de uitkomsten daarvan tegen het licht te houden. Het biedt met andere woorden een instrument om een vinger mee aan de pols te houden.

NOTIE 5

Blijf in gesprek met slachtoffers

Tot slot is het van belang om blijvend in gesprek te zijn met slachtoffers. Alleen slachtoffers zelf kunnen aangeven hoe erkenning, genoegdoening en hulp er voor hen uit zou moeten zien, welke maatregelen getroffen moeten worden en waarmee zij het meest geholpen zijn. Daarvoor is duurzaam en verdiept contact nodig met slachtoffers en slachtofferorganisaties. Het daadwerkelijk kennen en begrijpen van het perspectief en de behoeften van de slachtoffers is een belangrijke voorwaarde voor het bieden van de juiste ondersteuning. Dat kan via periodiek overleg met lotgenotenorganisaties, maar het is ook nodig om te kijken naar andere mogelijkheden waarmee een bredere groep slachtoffers duidelijk kan maken wat zij nodig heeft om te herstellen van het geweld dat hen is aangedaan. Alleen zo kunnen organisaties en professionals hun werk blijvend evalueren en verbeteren en zoveel mogelijk aanpassen op de wensen en (hulp)behoeften van slachtoffers.

² Kamerstukken II 2017/18, 34843, 32.

7.3 Tot slot

Seksueel geweld is een veelkoppig monster, dat zich niet beperkt tot de drie sectoren die zijn onderzocht door de vier commissies die centraal staan in dit rapport. Misstanden blijven vanuit allerlei sectoren aan het licht komen. Slachtoffers ondervinden tot ver in de toekomst de gevolgen van de gewelddadige inbreuk die is gedaan op hun lichamelijke integriteit en geestelijk welzijn. Recht doen aan het leed van slachtoffers betekent het gesprek met hen aangaan over hoe genoegdoening en ondersteuning geboden kan worden. Maar ook leren van de verhalen die naar boven komen.

Uit de aanbevelingen van de commissies komt naar voren dat bij de aanpak verschillende niveaus zijn betrokken: bijvoorbeeld vrijwilligers en professionals, beleidsmakers en -uitvoerders, en branche- en koepelorganisaties. Op veel verschillende plekken zijn initiatieven genomen om slachtofferschap in de toekomst te voorkomen. Wat echter mist is een vinger aan de pols. Dat heeft bij aanvang van dit onderzoek meteen de vraag opgeroepen: wie kunnen hierop aangesproken worden? Deze constatering vraagt om reflectie bij de verzoeker van dit onderzoek, de Tweede Kamer, want hij raakt aan zowel de controlerende als de wetgevende rol van het parlement.

Verandering waarbij zo velen zijn betrokken, vraagt om coördinatie vanuit de overheid als stelselverantwoordelijke. Coördinatie waarbij alle verschillende aspecten uit de aanpak – van preventie tot opsporing, vervolging en berechting – ook actief met elkaar in balans worden gebracht (zie hiervoor ook het schema van de integrale aanpak in Hoofdstuk 1, §1.1). Een overheid die de samenwerking opzoekt met al die partijen in de samenleving die een rol spelen in de voorkoming en bestrijding van seksueel geweld. Een parlement dat kritisch blijft, dat zichzelf voldoende kennis verschafft om de overheid verantwoordelijk te houden voor de resultaten van de vele initiatieven en maatregelen, en ook de samenhang tussen die initiatieven bewaakt. Een overheid die niet alleen reageert op incidenten en misstanden in specifieke sectoren, maar die ook een proactieve, agenderende en alerterende rol op zich neemt voor het probleem in de volle breedte. De bescherming van kinderen en volwassenen tegen seksueel geweld heeft aanhoudende politieke aandacht nodig. Hoe graag we dat namelijk ook zouden willen: dit probleem is nooit opgelost.

Betere bescherming van kinderen en jongeren moet daar gebeuren waar zij kwetsbaar zijn: op hun sportvereniging, in de parochies, binnen de instelling of het pleeggezin waar zij verblijven en in andere sectoren. Om daar echte verandering teweeg te brengen, is het zaak dat de Nederlandse overheid de coördinatie van dit thema op zich neemt, en voorziet in noodzakelijke randvoorwaarden voor de aanpak: met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, voldoende normatief bewustzijn, kennis en vaardigheden en stevige verbinding met de uitvoering. Daarnaast dient geïnvesteerd te worden in periodiek inzicht in prevalentie van seksueel geweld en het spreken met slachtoffers, om te zorgen voor momenten van feedback. Zo kan iedereen die een rol speelt in de aanpak van seksueel geweld constant blijven evalueren, leren en verbeteren. Van effectieve preventie tot en met een soepel functionerende strafrechtsketen. Op die manier wordt met een effectieve, integrale aanpak van seksueel geweld toegewerkt naar een behoorlijke invulling van de beschermingsplicht die de Nederlandse overheid heeft voor alle kinderen, jongeren en volwassenen in het land.

Literatuurlijst

- Abrahamse, S., Gardeniers, M., & Werner, C. (2019). *Waarom stoppen pleegouders? Onderzoek naar omstandigheden, begeleiding en hoe pleegouders behouden kunnen worden*. NJI, NVP en Jeugdzorg Nederland.
- Akkermans, M., Gielen, W., Kloosterman, R., Moons, E., Reep, C., & Wingen, M. (2020). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld*. CBS & WODC.
- Anda, R.F., Felitti, V.J., Chapman, D.P., Croft, J.B., Williamson, D.F., Santelli, J., ... & Marks, J.S. (2001). Abused boys, battered mothers, and male involvement in teen pregnancy. *Pediatrics*, 107(2). <https://doi.org/10.1542/peds.107.2.e19>
- Auditcommissie (2015). *Rapportage auditcommissie seksuele intimidatie*. <https://docplayer.nl/12954072-Rapportage-auditcommissie-seksuele-intimidatie.html>
- Barrett, A., Kamiya, Y., & Sullivan, V.O. (2014). Childhood sexual abuse and later-life economic consequences. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 53, 10-16. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2014.07.001>
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. (2004). *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*. Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit van Tilburg.
- Bertling, L., Mack, A., Vonk, H., & Timmermans, M. (2017). *Slachtoffers van zedenmisdrijven: Een verkenning van de overwegingen voor contact met politie en/of hulpverlening*. Regioplan.
- Boom, A. ten, Wittebrood, K., Alink, L.R., Cruyff, M.J.L.F., Downes, R.E., Van Eijkern, E.Y.M., & Veenstra, D.R. (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland*. WODC.
- Cense, M., & Coehoorn, M. (2017). *Het moet in de genen gaan zitten: Preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport*. Rutgers.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Impactmonitor Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2020*. CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). *Prevalentiemonitor Huiselijk Geweld en Seksueel Geweld 2020*. CBS.
- Centrum Veilige Sport Nederland (2012). *Informatie voor trainers: seksuele intimidatie in de sport*. Click Communicatie. <https://centrumveiligensport.nl/media/1060/seksuele-intimidatie-informatie-voor-trainers.pdf>
- Centrum Veilige Sport Nederland (2020). *Jaarverslag 2019 CVSN*. <https://nocnsf.nl/media/3735/04a-jaarverslag-cvsn-2019.pdf>
- Centrum Veilige Sport Nederland (2021). *Jaarverslag 2020 CVSN*. <https://nocnsf.nl/media/4808/jaarverslag-centrum-veilige-sport-nederland-2020.pdf>
- Chen, L.P., Murad, M.H., Paras, M.L., Colbenson, K.M., Sattler, A.L., Goranson, E.N., ... & Zirakzadeh, A. (2010). Sexual abuse and lifetime diagnosis of psychiatric disorders: Systematic review and meta-analysis. *Mayo Clinic Proceedings*, 85(7), 618-629. <https://doi.org/10.4065/mcp.2009.0583>
- Commissie Lindenberg (2011). *Compensatie na seksueel misbruik van minderjarigen: Advies aan de Bisschoppenconferentie en de Conferentie van Nederlandse Religieuzen*. https://www.rkkerk.nl/wp-content/uploads/2016/01/Adviesrapport_Commissie_Lindenberg.pdf
- Dam, L. van, Heijmans, G., & Stams, J. (2019). *Natuurlijk mentorschap in de jeugdhulp*. Universiteit van Amsterdam.
- Deetman, W.J., Draijer, P.J., Kalbfleisch, P., Merckelbach, H.L.G.J., Monteiro, M.E., & Vries, G.H. de (2011). *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk*. Uitgeverij Balans.
- Deetman, W.J., Draijer, P.J., Kalbfleisch, P., Merckelbach, H.L.G.J., Monteiro, M.E., & Vries, G.H. de (2012). *De eerste monitorrapportage over de uitvoering van de aanbeveling en van de (voormalige) Commissie van Onderzoek naar Seksueel Misbruik van Minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk*. Onderzoek RK.
- Deetman, W.J. (2013). *Seksueel misbruik van en geweld tegen meisjes in de Rooms-Katholieke Kerk*. Uitgeverij Balans.
- Deetman, W.J., Draijer, P.J., Kalbfleisch, P., Merckelbach, H.L.G.J., Monteiro, M.E., & Vries, G.H. de (2016). *De slotmonitor: over de uitvoering van de aanbevelingen van de (voormalige) Onderzoekscommissie seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk*. Onderzoek RK.

- Eijk, W., Hende, J. van den, Korte, G. de, Hout, C. van den, Liesen, J., Punt, J., & Schnackers, H. (2018). *Gedragscode Pastoraat*. Bisschoppenconferentie.
- Friesen, M.D., Woodward, L.J., Horwood, L.J., & Fergusson, D.M. (2010). Childhood exposure to sexual abuse and partnership outcomes at age 30. *Psychological Medicine*, 40(4), 679-688. <https://doi.org/10.1017/S0033291709990389>
- GGZ Nederland (2019). *Position paper Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd t.b.v. rondetafelgesprek Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg Tweede Kamer d.d. 11 november 2019*. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- Hellinga, J., & Rueb, C. (2021). *Help, een klacht! Praktijkonderzoek naar een betere klachtbehandeling voor cliënten en professionals in de jeugdbeschermingsketen*. Advies- en klachtenbureau Jeugdzorg.
- Hospers, S., Kamp, J. van der, & Zijden, Q. van der. (2020). *Jeugdhulp bij kindermishandeling en seksueel geweld: doen we de juiste dingen?* Hoogmade: Partners in Jeugdbeleid.
- Hurdeman, M., & Jong, J.D. (2014). *Een multidisciplinaire aanpak kindermishandeling. Wicked answer to a wicked problem*. Van De Bunt Adviseurs.
- Hyman, B. (2000). The economic consequences of child sexual abuse for adult lesbian women. *Journal of Marriage & Family*, 62(1), 199-211. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2000.00199.x>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2013). *Handhavingskader*. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2019). *Position paper Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd t.b.v. rondetafelgesprek Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg Tweede Kamer d.d. 11 november 2019*. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid (2021) *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, Landelijk rapport vervolgtoezicht 2021*. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Irish, L., Kobayashi, I., & Delahanty, D.L. (2010). Long-term physical health consequences of childhood sexual abuse: A meta-analytic review. *Journal of Pediatric Psychology*, 35(5), 450-461. <https://doi.org/10.1093/jpepsy/jsp118>
- ISR (2019). *Tuchtreglement seksuele intimidatie instituut sportrechtspraak*. ISR.
- ISR (2020). *Tuchtreglement algemeen tuchtrecht instituut sportrechtspraak*. ISR.
- Jeugdzorg Nederland (2013). *Kwaliteitskader Voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg*. Atlas.
- Jeugdzorg Nederland (2015). *Eindbericht commissie voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg*. Taluut.
- Jeugdzorg Nederland (2021). *Kwaliteitskader Voorbereiding en screening in de pleegzorg*. Jeugdzorg Nederland.
- Jeugdzorg Nederland, Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nederlands Jeugdinstituut, Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). *Actieplan Pleegzorg 2017/2018*. <https://www.jeugdzorgnederland.nl/actueel/actieplan-pleegzorg-naar-tweede-kamer/>
- Jeugdzorg Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, Landelijk Netwerk Veilig Thuis, LOC Zeggenschap in zorg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen. Respect voor kind, ouder en professional 2018-2021*. <https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2019/09/tk-bijlage-actieplan-verbetering-feitenonderzoek-in-de-jeugdbeschermingsketen-1.pdf>
- Jong, R. de, Alink, L., Bijleveld, C., Finkenauer, C., & Hendriks, J. (2015). Transition to adulthood of child sexual abuse victims. *Aggression and Violent Behavior*, 24, 175-187. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2015.04.012>

- Jumper, S.A. (1995). A meta-analysis of the relationship of child sexual abuse to adult psychological adjustment. *Child Abuse & Neglect*, 19(6), 715-728. [https://doi.org/10.1016/0145-2134\(95\)00029-8](https://doi.org/10.1016/0145-2134(95)00029-8)
- KLOKK (2015). *Jaarverslag*. KLOKK.
- KLOKK (2016). *Jaarverslag*. KLOKK.
- Konferentie Nederlandse Religieuzen (2020). *Rechtspositiereglement voor werknemers in dienst van religieuze instituten*. KNR.
- Lemmens, E. (2014). *Voorwerking, werking en doorwerking: een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers*. Beleidsonderzoek Online.
- Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag (2018). *Jaarverslag 2018*. R.-K. Meldpunt Grensoverschrijdend Gedrag.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018). *Actieprogramma Werken in de zorg*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2018/03/14/actieprogramma-werken-in-de-zorg>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Actieprogramma: zorg voor de jeugd*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>
- Mulder, J., Cuelenaere, B., Elshout, M., Farzan, K., & Zandvliet R. (2020). *Grensoverschrijdend gedrag in de Nederlandse sport Prevalentieonderzoek gebaseerd op jeugdervaringen*. I&O Research & CentERdata.
- Mullen, P.E., Martin, J.L., Anderson, J.C., Romans, S.E., & Herbison, G.P. (1994). The effect of child sexual abuse on social, interpersonal and sexual function in adult life. *The British Journal of Psychiatry*, 165(2), 35-47. <https://doi.org/10.1192/bjp.165.1.35>
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Op goede grond: de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Dadermonitor Seksueel Geweld tegen Kinderen 2013-2017*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2018). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2017-2018*. Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2021). *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2015-2019*. Nationaal Rapporteur.
- Nederlandse Bisschoppenconferentie & Konferentie Nederlandse Religieuzen (2015). *Preventie van seksueel misbruik en grensoverschrijdend gedrag binnen de Rooms-Katholieke Kerk en aanpak herstel, erkenning en genoegdoening 2010-2015*. https://www.rkkerk.nl/wp-content/uploads/2016/03/2015-10-23-RAPPORTAGE-2010-2015_september2015.pdf
- Neumann, D.A., Houskamp, B.M., Pollock, V.E., & Briere, J. (1996). The long-term sequelae of childhood sexual abuse in women: A meta-analytic review. *Child maltreatment*, 1(1), 6-16. <https://doi.org/10.1177/1077559596001001002>
- NOC*NSF (2015). *Algemene vergadering NOC*NSF 16 mei 2015*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2016). *Algemene vergadering NOC*NSF 21 november 2016*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2018a). *Algemene vergadering NOC*NSF 14 mei 2018*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2018b). *Algemene vergadering NOC*NSF 19 november 2018*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2018c). *Blauwdruk tuchtrecht seksuele intimidatie in de sport*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2018d). *Meldcode grensoverschrijdend gedrag in de sport*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2020). *Zo sport Nederland: Trends en ontwikkelingen in sportdeelname 2020*. https://nocnsf.nl/media/4412/zo-sport-nederland-2020_def.pdf
- NOC*NSF (2021). *Algemene vergadering NOC*NSF 17 mei 2021*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2021). *Jaarverslag 2020*. NOC*NSF.
- NOC*NSF (2021). *Notitie: Visie Sport & Integriteit*. NOC*NSF.

- Noll, J.G., Trickett, P.K., Harris, W.W., & Putnam, F.W. (2009). The cumulative burdens borne by offspring whose mothers were sexually abused as children: descriptive results from a multigenerational study. *Journal of interpersonal violence*, 24(3), 424-449. <https://doi.org/10.1177/0886260508317194>
- Openbaar Ministerie (2019). *Eindrapportage doorlooptijden zedenzaken: Onderzoek, aanbevelingen en implementatie van succesfactoren om doorlooptijden te verkorten*. Openbaar Ministerie.
- Paolucci, E.O., Genuis, M.L., & Violato, C. (2001). A meta-analysis of the published research on the effects of child sexual abuse. *The Journal of psychology*, 135(1), 17-36. <https://doi.org/10.1080/00223980109603677>
- Professionalisering Jeugdhulp en Jeugdbescherming (2016). *Kwaliteitskader Jeugd: Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk*. <https://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/kwaliteitskader-jeugd-def-jan-2015.pdf>
- Raad voor de Rechtspraak (2021). *Position paper t.b.v. rondetafelgesprek jeugdbescherming Tweede Kamer*. Raad voor de Rechtspraak.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2020). *Advies wetsvoorstel Rechtspositie gesloten jeugdinstituten*. Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2021). *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*. Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
- Rij, C.V. van, (2017). *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt*. Cebeon.
- Roberts, R., O'Connor, T., Dunn, J., & Golding, J. (2004). The effects of child sexual abuse in later family life; mental health, parenting and adjustment of offspring. *Child Abuse & Neglect*, 28(5), 525-545. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2003.07.006>
- Samson, R., Bijleveld, C.C.J.H., Dijkstra, S., Minderman, G.D., Hendriks, J., & Baartman, H. (2012). *Omringd door zorg, toch niet veilig: Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*. Boom.
- Sanders, L. (2014). Bewijslast in de Procedure Klachtencommissie Seksueel Misbruik in de R.K. Kerk. *Letsel & Schade* 3, 5.
- Sanders, L. & Spekman, B. (2017). *Meldpunt Seksueel Misbruik R.-K. Kerk in Nederland: Verslag van werkzaamheden 2011-2018*. Libertas Pascal.
- Schie, L. van, Mulder, E., Nijhof, K., Domburgh, L. van, Harder, A., Konijn, C., Kolkman, J., Kranenburg, M., Lekkerkerker, L., & Popma, A. (2020). *Longitudinale effectmonitor JeugdzorgPlus. Kleine groepen bij grote problemen: kleinschalige voorzieningen als alternatief voor gesloten jeugdhulp*. Academische Werkplaats Risicojeugd en Consortium kleinschaligheid in de jeugdhulp.
- Schilling, E.A., Aseltine, R.H. Jr, & Gore, S. (2007). Young women's social and occupational development and mental health in the aftermath of child sexual abuse. *American Journal of Community Psychology*, 40(1-2), 109-124. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9130-3>
- Senn, T.E., Carey, M.P., & Venable, P.A. (2008). Childhood and adolescent sexual abuse and subsequent sexual risk behavior: Evidence from controlled studies, methodological critique, and suggestions for research. *Clinical Psychology Review*, 28(5), 711-735. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2007.10.002>
- Slotboom, A., Rodermond, E., Wijkman, M.D.S., & Hendriks, J. (2012). *Literatuurscan oorzaken geweld tegen kinderen in afhankelijkheidsrelaties*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Slotboom, A., Bekkum, A.H. van, Wijkman, M.D.S., Jong, R. de, & Hendriks, J. (2014). *Preventie van seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg: Een onderzoek naar revictimisatie en daderschap*. Reeks Criminologie.
- Stichting Beheer & Toezicht (2011). *Jaarverslag Stichting Beheer & Toezicht i.z. seksueel misbruik in de R.-K. Kerk in Nederland 2011*. Stichting B&T.
- Stichting Beheer & Toezicht (2012). *Jaarverslag Stichting Beheer & Toezicht i.z. seksueel misbruik in de R.-K. Kerk in Nederland 2012*. Stichting B&T.
- Stichting Beheer & Toezicht (2013). *Jaarverslag Stichting Beheer & Toezicht i.z. seksueel misbruik in de R.-K. Kerk in Nederland 2013*. Stichting B&T.

- Stichting Beheer & Toezicht (2014). *Jaarverslag Stichting Beheer & Toezicht i.z. seksueel misbruik in de R.-K. Kerk in Nederland 2014*. Stichting B&T.
- Taskforce tegen kindermishandeling en seksueel misbruik (2013). *Monitor: Actieplan kinderen veilig 2012-2016*. https://www.eerstekamer.nl/overig/20130715/_monitor_actieplan_kinderen_veilig/document
- Taskforce Kindermishandeling en Seksueel Misbruik (2016). *Ik kijk niet weg. Eindrapport taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik*. <http://toolkit.meldcodekmo.nl/wp-content/uploads/2018/12/Eindrapport-Taskforce-Kindermishandeling-en-seksueel-misbruik-ik-kijk-niet-weg.pdf>
- TNS NIPO (2011). *Onderzoeksverantwoording*. In: Deetman, W.J., Draijer, P.J., Kalbfleisch, P., Merkelbach, H.L.G.J., Monteiro, M.E., & Vries, G.H. de (2011). *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk*. Uitgeverij Balans.
- Vertommen, T. (2017). *Aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport: Werkverslag voor Commissie Klaas De Vries*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22010.80328>
- Vries, K.G. de, Ross-van Dorp, C.I.J.M., & Myjer, B.E.P. (2017). *Rapport van de Onderzoekscommissie seksuele intimidatie en misbruik in de sport*. Arko Sports Media.
- Vate, E. van de, & Humblet, P. (2013). *Handreiking preventie van misbruik en aandacht voor intimiteit en seksualiteit in gemeenschap en vorming*. KNR.
- Vijselaar, J. (2013). *Haalbaarheidsonderzoek. De rol van de psychiatrie bij de behandeling van plegers van seksueel misbruik bij minderjarigen 1930 – 1970*. ZonMw.
- Vijselaar, J., Gijzeman, J., Bouwens, B., & Bertens, R. (2015). *Therapeutische castratie en andere psychiatrische behandelingen van zedendelinquenten 1920-1970*. ZonMw.
- Voorzittersoverleg BC, KNR en KLOKK. (2017). *Jaarverslag 2017. Voorzittersoverleg*.
- Vereniging Sport en Gemeenten (2017). *Resultaten inventarisatie onder gemeenten*. VSG.
- Westra, R. (2012). *Onderzoek naar de uitvoering van de adviezen van de Commissie-Deetman ter zake van het seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk: Eindrapportage o-meting*. BC en KNR.
- Westra, R. (2013). *De eerste monitorrapportage over de uitvoering van de aanbeveling en van de (voormalige) Commissie van Onderzoek naar Seksueel Misbruik van Minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk. Eindrapportage o-meting*. BC en KNR.
- Wijk, A. van, Dickie, S., Kornmann-Hardeman, M., & Ham, T. van (2018). *Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord*. Bureau Beke.
- Wijk, A. van, Hardeman, M., Scholten, L., & Olfers, M. (2017). *Over grenzen in de sport: De rol van de politie in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport in samenwerking met relevante partners*. Politie & Wetenschap.
- Winter, M. de, Bijleveld, C., Bruning, M., Dekker, J., Hendriks, J., Mooren, T., Nijnatten, C. van, Slot, W., & Ruppert, C. (2019). *Onvoldoende beschermd: Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*. Commissie onderzoek naar geweld in de Jeugdzorg.
- Woodward, L., Fergusson, D.M., & Horwood, L.J. (2001). Risk factors and life processes associated with teenage pregnancy: Results of a prospective study from birth to 20 years. *Journal of Marriage & Family*, 63(4), 1170-1184. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2001.01170.x>
- Woude, A. van der (2021). *Caseload jeugdbeschermers moet gehalveerd worden*. <https://www.zorgwelzijn.nl/caseload-van-jeugdbeschermers-moet-gehalveerd-worden/?ipaccess=1>
- ZonMw (2020). *Evaluatie Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling*. ZonMw.

Bijlagen

B1 Onderzoeksverantwoording

B1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren zijn er verschillende commissies ingesteld om onderzoek te doen naar (seksueel) geweld tegen kinderen en volwassenen in verschillende sectoren. Zo heeft Commissie Deetman in 2011 onderzoek gedaan naar seksueel geweld tegen minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk (R.-K. Kerk).¹ Commissie Samson heeft in 2012 onderzoek gedaan naar seksueel geweld tegen kinderen in de jeugdzorg.² Commissie de Vries heeft in 2017 onderzoek gedaan naar seksuele intimidatie en misbruik in de sport bij zowel kinderen als volwassenen.³ En in 2019 heeft Commissie de Winter, in opvolging van Commissie Samson, vervolgonderzoek gedaan naar geweld tegen kinderen in de jeugdzorg, ditmaal in bredere context.⁴ Deze commissies hebben op basis van hun bevindingen aanbevelingen gedaan om (seksueel) geweld in verschillende maatschappelijke contexten te verminderen, en om de signalering en aanpak hiervan te verbeteren. Het is echter niet in alle gevallen duidelijk wat er met deze aanbevelingen is gedaan. Of in hoeverre ontplooide initiatieven en activiteiten de situatie daadwerkelijk hebben verbeterd.

Hoewel er in de afgelopen jaren meer onderzoekscommissies actief geweest zijn die onderzoek deden naar seksueel misbruik, houdt met name de vraag in hoeverre de aanbevelingen van deze vier commissies zijn opgevolgd leden van de Tweede Kamer bezig. In een aangenomen motie van het Kamerlid Van Nispen wordt gesteld dat er nog steeds geen goed beeld is van de omvang en ontwikkeling van gevallen van misbruik. In de motie wordt daarom opgeroepen om, naast periodiek kwantitatief onderzoek, in kaart te brengen wat er is gebeurd met de aanbevelingen uit de vier commissierapporten.⁵ In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: Nationaal Rapporteur) dit onderzoek uitgevoerd. De bevindingen staan gerapporteerd in dit onderzoeksrapport.

B1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de opvolging en – waar mogelijk – de doorwerking van de aanbevelingen uit de vier relevante commissierapporten. Er zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd die samen moeten bijdragen aan het bereiken van het hoofddoel. Deze onderzoeksvragen zijn geformuleerd op basis van de motie Van Nispen en zijn vervolgens

1 Deetman et al., 2011.
 2 Samson et al., 2012.
 3 De Vries et al., 2017.
 4 De Winter et al., 2019.
 5 *Kamerstukken II 2017/18, 34843, 32.*

verfijnd op basis van een eerste analyse van de commissierapporten en gesprekken met de opdrachtgever. De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. Welke aanbevelingen zijn gedaan door de commissies?
2. Welke concrete actiepunten zijn nodig om de aanbevelingen op te volgen?
3. Welke organisaties zijn verantwoordelijk voor de verschillende aanbevelingen?
4. In hoeverre zijn de aanbevelingen opgevolgd?
5. Indien mogelijk, hoe verhoudt de huidige stand van zaken zich ten opzichte van de oorspronkelijke situatie?

Uit de eerste analyse is gebleken dat de onderzoeksrapporten nogal verschillen in de manier waarop de aanbevelingen zijn geformuleerd. In het Deetman-rapport staan de aanbevelingen bijvoorbeeld verspreid over verschillende hoofdstukken. Daarom is ervoor gekozen om allereerst per rapport alle aanbevelingen op een rij te zetten (onderzoeksvraag 1). Daarnaast bleek dat niet alle aanbevelingen kort en bondig zijn beschreven, maar bijvoorbeeld bestonden uit lange teksten en/of verschillende deelaanbevelingen. Daarom is ervoor gekozen om – waar nodig – aanbevelingen uit te splitsen naar concrete actiepunten (onderzoeksvraag 2). Bij het opstellen van de actiepunten is zoveel mogelijk de originele tekst van het rapport aangehouden. In sommige aanbevelingen staat expliciet vermeld aan wie de aanbeveling is gericht. Dit is echter niet bij alle rapporten en alle aanbevelingen systematisch het geval. Daarom is ook gekeken naar de partijen met de verantwoordelijkheid voor het opvolgen van de aanbevelingen (onderzoeksvraag 3). Vervolgens is de opvolging en doorwerking van de aanbevelingen systematisch in kaart gebracht aan de hand van het onderzoekskader dat wordt besproken in §1.3.1 (onderzoeksvraag 4). In de motie Van Nispen wordt ook opgeroepen om te onderzoeken welk effect de genomen maatregelen hebben gehad. Een directe effectmeting is nagenoeg onmogelijk, omdat daar bij de invoering van de maatregelen al rekening mee gehouden had moeten worden. Bijvoorbeeld door het doen van een nulmeting. Om echter bij benadering toch iets te kunnen zeggen over een mogelijk effect zijn er interviews gehouden en bestaande evaluatierapporten en voortgangsrapportages geanalyseerd (onderzoeksvraag 5).

De opvolging van de aanbevelingen is per rapport beschreven. De opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Deetman is te vinden in Hoofdstuk 2, De Vries in Hoofdstuk 3, Samson in Hoofdstuk 4 en De Winter in Hoofdstuk 5. In Hoofdstuk 6 Resumé zijn de bevindingen samengevat en met elkaar in verband gebracht. In Hoofdstuk 7 Conclusie is afgesloten met een bredere maatschappelijke beschouwing, waarin enkele noties zijn gepresenteerd voor de aanpak van seksueel geweld in Nederland.

B1.3 Onderzoeksmethode

De eerste drie onderzoeksvragen zijn uitgezocht als onderdeel van het voorbereidende werk, namelijk het lokaliseren van de aanbevelingen, het onderverdelen in actiepunten en het bepalen van geadresseerde organisaties. Om de vierde onderzoeksvraag over de opvolging van aanbevelingen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van verschillende soorten kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Als eerste kwalitatieve onderzoeksmethode is literatuuronderzoek (deskresearch) toegepast. Vervolgens is aanvullende informatie uitgevraagd in semigestructureerde interviews met betrokken partijen. Uit dit kwalitatieve onderzoek blijkt dat er soms een verschil is tussen de mate waarin een overkoepelende organisatie met een aanbeveling aan de slag is gegaan en hoeveel van deze bewustwording en ondernomen activiteiten uiteindelijk de uitvoerende partijen hebben bereikt. Binnen de scope van dit onderzoek is het niet haalbaar om voor

de drie onderzochte sectoren zichtbaar te maken hoe aanbevelingen hebben doorgewerkt tot op het niveau van alle uitvoerende organisaties. Het gaat hier immers om duizenden individuele organisaties en professionals. Om toch een beeld te krijgen van de doorwerking van aanbevelingen tot op dit niveau, is ervoor gekozen om in een sector, namelijk de sport, aanvullend kwantitatief onderzoek te doen. Het onderzoeksteam heeft vragenlijsten uitgezet onder sportbonden en sportverenigingen om de opvolging van aanbevelingen uit Commissie de Vries te onderzoeken.

B1.4 Dataverzameling

B1.4.1 Voorbereidend werk

De vier onderzoekscommissies hebben ieder een rapport met aanbevelingen opgeleverd. Allereerst zijn de aanbevelingen uit de rapporten verzameld (zie hiervoor Bijlage 2). Sommige aanbevelingen bevatten een dusdanig lange tekst, dat deze in dit rapport omwille van de leesbaarheid zijn ingekort. Hierbij is ervoor gezorgd dat de kern van de aanbeveling in de nieuwe tekst duidelijk is gebleven. Na een eerste analyse is gebleken dat de aanbevelingen verschillen in de mate van concreetheid. Wanneer een aanbeveling meerdere adviezen bevat, is de aanbeveling uitgesplitst naar verschillende concrete actiepunten, zodat ieder actiepunt slechts een advies bevat. Aanbeveling D uit het Deetman rapport is bijvoorbeeld gesplitst in vier actiepunten.

‘De uitkomsten van het onderzoek naar psychische klachten zegt iets over hoe de Rooms-Katholieke Kerk in gesprek zou moeten gaan met slachtoffers van misbruik: het gaat om een groep die serieuze aandacht verdient en wier problemen niet makkelijk zijn weg te wuiven. De tweede aanbeveling is dat de Rooms-Katholieke Kerk er verstandig aan zou doen voorzieningen in te richten en aan te houden voor de begeleiding van en de hulp aan deze groep. Deze voorzieningen betreffen in de eerste plaats een meldpunt, dat op een deskundige manier doorverwijzing naar de professionele hulpinstanties voor zijn rekening kan nemen. Dit meldpunt moet deel uitmaken van een keten van instanties waar slachtoffers van seksueel misbruik zich kunnen melden. Slachtofferhulp Nederland en de koepelorganisatie van lotgenotengroepen nemen een voornamelijk plaats in die keten in.’⁶

Deze aanbeveling is vervolgens uitgesplitst naar de volgende actiepunten:

1. De R.-K. Kerk moet met serieuze aandacht in gesprek gaan met slachtoffers van misbruik.
2. De R.-K. Kerk moet voorzieningen (o.a. een meldpunt) inrichten en aanhouden voor de begeleiding van en de hulp aan slachtoffers van misbruik.
3. Het ingerichte meldpunt moet op een deskundige manier doorverwijzen naar de professionele hulpinstanties.
4. Het ingerichte meldpunt moet deel uitmaken van een keten (o.a. Slachtofferhulp Nederland, koepelorganisatie lotgenotengroepen) van instanties waar slachtoffers van seksueel misbruik zich kunnen melden.

Bij het uitsplitsen is de tekst van de aanbeveling leidend geweest. Het is echter niet altijd mogelijk om de aanbevelingstekst een-op-een uit te splitsen omdat zinnen dan niet meer grammaticaal correct zijn. Daarom zijn, als dat nodig is, woorden verplaatst, weggehaald of juist toegevoegd om een grammaticaal correct actiepunt te kunnen formuleren. Hierbij is opgelet dat de boodschap door de wijzigingen niet van inhoud verandert.

6 Deetman et al., 2011.

Vervolgens is per actiepoint bepaald aan welke organisatie(s) het advies is gericht. Voor een deel van de aanbevelingen staat dat expliciet in de aanbeveling beschreven. Bij sommige aanbevelingen is het echter onbekend of onduidelijk aan wie de boodschap is gericht. Bij aanbevelingen waarvan de verantwoordelijke organisatie onbekend is, hebben de onderzoekers aan de hand van de inhoud van de aanbeveling bepaald welke organisatie mogelijk verantwoordelijkheid draagt.

Nadat voor ieder actiepoint de verantwoordelijke organisaties zijn bepaald, heeft het onderzoeksteam een netwerkoverzicht opgesteld van betrokken organisaties en bijbehorende contactgegevens. Het netwerkoverzicht is opgesteld in overleg met verschillende onderzoekers en adviseurs van het bureau van de Nationaal Rapporteur. Waar nodig is aanvullende contactinformatie uitgevraagd binnen het netwerk van de Nationaal Rapporteur. Het netwerkoverzicht is gebruikt om, indien nodig, organisaties uit te nodigen voor een interview. Uit privacyoverwegingen is het netwerkoverzicht niet opgenomen in dit rapport.

Daarnaast zijn er voorafgaand aan het literatuuronderzoek een aantal voorgesprekken geweest met mensen in het veld. Over jeugdzorg is gesproken met de secretaris van Commissie Samson en De Winter, Christiaan Ruppert, en met Peter Dijkshoorn, landelijk ambassadeur lerend jeugdinstel. Over de R.-K. Kerk is gesproken met oud-secretaris van de Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR), Patrick Chatelion Counet, en met commissievoorzitter Wim Deetman. Er is geen voorgesprek geweest over de sport. Er is gesproken met prof. dr. Noordegraaf, hoogleeraar Publiek Management, over het zichtbaar maken van doorwerking van adviezen.

B1.4.2 Literatuuronderzoek

Het onderzoeksteam heeft literatuuronderzoek uitgevoerd om, voor zover mogelijk, voor iedere aanbeveling en ieder actiepoint te bepalen in welke mate en tot op welk niveau doorwerking heeft plaatsgevonden. Om de verschillende aspecten van een actiepoint te belichten en om vast te stellen welke informatie relevant is om de opvolging van een actiepoint te bepalen, is voor ieder actiepoint een set met mogelijke verdiepingsvragen opgesteld. Tijdens het literatuuronderzoek is vervolgens gekeken of er openbare informatie en bewijsmiddelen beschikbaar zijn om deze verdiepingsvragen te beantwoorden. De antwoorden op de verschillende verdiepingsvragen samen hebben inzicht gegeven in de mate van opvolging en doorwerking van het betreffende actiepoint.

Voor het bovenstaande actiepoint *‘de Rooms-Katholieke Kerk moet met serieuze aandacht in gesprek gaan met slachtoffers van misbruik’* zijn bijvoorbeeld de volgende verdiepingsvragen opgesteld.

- a. Hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen de R.-K. Kerk en slachtoffers van misbruik?
- b. Tussen welke actoren hebben deze gesprekken plaatsgevonden?
- c. Hoe is het contact tussen de R.-K. Kerk en de slachtofferorganisaties verlopen?
- d. Zijn deze gesprekken uitgevoerd naar tevredenheid van de slachtoffers van het misbruik?

Als literatuuronderzoek is beschikbare informatie geraadpleegd uit open bronnen, zoals onderzoeken, voortgangsrapportages, websites, Kamerbrieven, archieven, jaarverslagen en mediaberichtgeving. Soms heeft het literatuuronderzoek voldoende inzicht opgeleverd om de mate van opvolging en doorwerking te bepalen. Dit is echter niet bij alle aanbevelingen het geval. Over sommige aanbevelingen is geen of slechts beperkte, verouderde of tegenstrijdige informatie in openbare bronnen beschikbaar, waardoor alleen op basis van literatuuronderzoek niet bepaald kan worden in hoeverre een aanbeveling is opgevolgd. Daarom heeft het onderzoeksteam daarnaast semigestructureerde interviews gehouden met vertegenwoordigers

van organisaties uit de sectoren. In deze interviews is aanvullende informatie gevraagd, waar mogelijk ondersteund met bewijsmiddelen.

B1.4.3 Interviews

Na afronding van het literatuuronderzoek is een overzicht gemaakt van alle nog (deels) openstaande actiepunten en aanbevelingen. Vervolgens is per organisatie een lijst gemaakt van welke actiepunten en aanbevelingen nog uitgevraagd moeten worden. Sommige organisaties zijn verantwoordelijk voor verschillende aanbevelingen en actiepunten, soms zelfs voor aanbevelingen uit verschillende rapporten. Waar mogelijk zijn deze verschillende onderwerpen zoveel mogelijk tijdens een enkel semigestructureerd interview uitgevraagd. Soms is een tweede interview of opvolging per e-mail nodig geweest om alle onderwerpen te behandelen. Het netwerkoverzicht is gebruikt om contact te leggen met de organisaties waarbij nog actiepunten en aanbevelingen open staan. Deze organisaties zijn uitgenodigd voor een interview. Het ging hierbij bijvoorbeeld om de onderzoekscommissies zelf, de koepelorganisaties van de verschillende sectoren, slachtofferorganisaties en verantwoordelijken van de betrokken ministeries. Voor het bovenstaande actiepunt *'de Rooms-Katholieke Kerk moet met serieuze aandacht in gesprek gaan met slachtoffers van misbruik'* is bijvoorbeeld gesproken met vertegenwoordigers van de Bisschoppenconferentie (BC), de KNR, Stichting Beheer & Toezicht en van slachtofferorganisaties. Zie Bijlage 3 voor een overzicht van alle geïnterviewde partijen.

Voorafgaand aan ieder interview is, op basis van de openstaande actiepunten en aanbevelingen, een lijst met vragen opgesteld. Deze werkwijze betekent dat verschillende vragenlijsten voor de geïnterviewde partijen zijn gebruikt. Interviews hebben standaard plaatsgevonden via videobellen (Webex). Daarnaast zijn enkele interviews telefonisch gehouden en hebben verschillende organisaties vragen per e-mail beantwoord. Voor Commissie Deetman zijn 12 interviews uitgevoerd, voor Commissie de Vries 7 interviews, voor Commissie Samson 8 interviews, en voor Commissie de Winter 12 interviews.

Meerdere onderzoekers in het onderzoeksteam hebben de interviews uitgevoerd. Om mogelijke verschillen in de wijze van interviewen tussen de onderzoekers te minimaliseren, zijn de interviews gevoerd op basis van de vooraf door het onderzoeksteam vastgestelde vragenlijsten. Interviewers hebben kunnen doorvragen op een onderwerp, maar zijn geïnstrueerd geen nieuwe onderwerpen aan te snijden. Deze methode heet ook wel een semigestructureerd interview en biedt een balans tussen standaardisatie en ruimte voor diepgang. Interviews duurden een à twee uur en zijn uitgevoerd in wisselende samenstelling. Bij ieder interview is tenminste een interviewer en een notulist van het onderzoeksteam aanwezig geweest. Interviews zijn opgenomen en achteraf door de notulist uitgewerkt tot gespreksnotulen. De geïnterviewden hebben hiervoor in alle gevallen toestemming gegeven. De notulen zijn vervolgens opgestuurd aan de geïnterviewden voor eventuele aanvullingen en correcties. Wanneer geïnterviewden de gespreksnotulen hebben aangepast, zijn deze aanpassingen door een medewerker van het onderzoeksteam verwerkt en vervolgens zijn de gespreksnotulen definitief verklaard. Na afronding van de datacollectie zijn alle audio-opnames van interviews verwijderd. De definitieve gespreksnotulen zijn bewaard.

Tijdens het uitvoeren van de interviews is het onderzoeksteam begonnen met het schrijfproces. Wanneer tijdens het schrijven duidelijk werd dat er nog aanvullende informatie nodig is om de opvolging van een aanbeveling te bepalen, is aanvullend literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn aanvullende interviews ingepland. De geïnterviewden hebben de voor hen relevante passages uit de conceptversie van het rapport ontvangen met de mogelijkheid om eventuele feite-

lijke onjuistheden aan te geven. Het projectteam heeft deze input in overweging genomen en per opmerking bepaald of er een aanpassing van de tekst nodig was. De conceptversie van het rapport is eveneens met de commissievoorzitters en twee betrokken secretarissen besproken.

B1.4.4 Vragenlijst sportbonden- en verenigingen

Aanbevelingen van de commissies zijn gericht aan organisaties op verschillende niveaus. Waar sommige aanbevelingen zijn gericht aan overkoepelende organisaties zoals de BC en KNR in het Deetman-rapport en NOC*NSF in het De Vries-rapport, zijn andere aanbevelingen gericht aan de partijen die onder die overkoepelende organisaties hangen, zoals sportbonden en sportverenigingen. Een aanbeveling uit het De Vries-rapport is bijvoorbeeld *'Houd periodieke enquêtes onder alle betrokkenen bij de vereniging om op de hoogte te blijven van hun beleving van het functioneren van de vereniging. Gebruik daarbij bijvoorbeeld technieken die in het hotel- en reiswezen worden toegepast.'*⁷ Deze aanbeveling is op praktijkniveau en specifiek gericht aan sportverenigingen. Er zijn echter 77 sportbonden en ongeveer 25.000 sportverenigingen in Nederland.⁸ Het is binnen de scope van dit onderzoek niet mogelijk om de opvolging van aanbevelingen per vereniging uit te vragen. Deze vraag uitzetten bij koepelorganisatie NOC*NSF levert echter ook geen inhoudelijk antwoord op, aangezien zij niet systematisch betrokken zijn bij initiatieven op verenigingsniveau. Aangezien het De Vries-rapport verschillende aanbevelingen bevat op bonds- en verenigingsniveau, is ervoor gekozen om voor dit rapport aanvullend vragenlijstonderzoek uit te voeren op bonds- en verenigingsniveau.

In het rapport van Commissie de Vries zijn acht aanbevelingen gericht aan sportbonden en/of sportverenigingen.⁹ Om te bepalen in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd op bonds- en verenigingsniveau, is een vragenlijst opgesteld via de online enquêtetool Qualtrics. Het onderzoeksteam heeft een overzicht gemaakt van de aanbevelingen gericht aan bonden en de aanbevelingen gericht aan verenigingen. Vervolgens is er per aanbeveling en/of actiepunt bepaald welke vragen gesteld moeten worden om te achterhalen in hoeverre een aanbeveling is opgevolgd. Enkele keren zijn er verdiepingsvragen gesteld, bijvoorbeeld om erachter te komen waarom bepaalde activiteiten juist wel of niet zijn ondernomen.

Op 7 juni 2021 heeft NOC*NSF de online vragenlijst via hun nieuwsbrief verspreid onder de 77 sportbonden. Aan de sportbonden is verzocht om zelf de vragenlijst in te vullen en ook om de vragenlijst verder te verspreiden onder hun eigen ledenbestand, dat wil zeggen sportverenigingen. Sportbonden zijn ook gevraagd om aan het onderzoeksteam door te geven of zij de vragenlijst aan hun ledenbestand hebben doorgestuurd, en zo ja, aan hoeveel verenigingen. Op deze manier kan worden bijgehouden welk percentage van de verstuurdde vragenlijsten ingevuld is geretourneerd (de response rate). Na een week waren echter slechts enkele vragenlijsten ingevuld. Contactpersonen van NOC*NSF weten de lage response rate aan de zomerstop, de coronapandemie en de Olympische Spelen.¹⁰ Om de response rate te verhogen zijn twee stappen ondernomen. Op 17 juni heeft NOC*NSF rechtstreeks een herinnerings-e-mail gestuurd naar de bondsdirecteuren. Vervolgens heeft het onderzoeksteam alle 77 sportbonden telefonisch, en bij herhaaldelijk geen contact via e-mail, benaderd met het verzoek de vragenlijst in te vullen en te verspreiden onder leden. Deze pogingen om de response rate te verhogen zijn

7 De Vries et al., 2017.

8 NOC*NSF, 2020.

9 De Vries et al., 2017.

10 Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van NOC*NSF, d.d. juni 2021.

succesvol geweest. In totaal hebben 41 bonden de vragenlijst ingevuld toen de vragenlijst op 10 augustus 2021 is gesloten. Dat is met 53,2% een hoge response rate. Twintig bonden hebben de vragenlijst verspreid onder leden, naar in totaal 4.872 van de 25.000 sportverenigingen. In totaal hebben 220 verenigingen, verdeeld over de 20 sportbonden, de vragenlijst ingevuld. De response rate op verenigingsniveau is daarmee 4,5% (in Tabel 1 is de response rate per type sportvereniging weergegeven). Hoewel de response rates per type sport wisselen, is het duidelijk dat de response rate van verenigingen veel lager ligt dan de response rate van sportbonden. De response rate van verenigingen, zowel samengenomen als per type sportvereniging, ligt dusdanig laag dat de antwoorden van verenigingen alleen als indicatie kunnen worden gebruikt. De resultaten zijn niet representatief voor alle sportverenigingen. Om deze redenen dient dit aanvullende onderzoek als extra onderzoekshandeling die een eerste inzicht biedt in de mate waarin beleid, richtlijnen en acties concreet ingericht zijn in de praktijk (zie ook §3.1).

Tabel 1. Het aantal verzonden vragenlijsten, het aantal ingevulde vragenlijsten en de response rate per sportbond

Sportbond	Aantal verzonden vragenlijsten	Aantal ingevulde vragenlijsten	Response rate in %
Algemene Nederlandse Sjoelbond	50	14	28%
Atletiekunie	Onbekend	7	Onbekend
Badminton Nederland	500	3	1%
Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie	241	4	2%
Koninklijke Nederlandse Dam Bond	157	32	20%
Koninklijke Nederlandse Zwembond	Onbekend	1	Onbekend
Koninklijke Wandel Bond Nederland	1000	1	0%
Nederlandse Algemene Danssport Bond	360	0	0%
Nederlandse Floorball en Unihockey Bond	22	6	27%
Nederlandse Indoor en Outdoor Bowls Bond	27	5	19%
Nederlandse Minigolf Bond	25	8	32%
Nederlandse Onderwatersport Bond	260	5	2%
Nederlandse Tafeltennis Bond	30	11	37%
Nederlandse Toer Fiets Unie	575	0	0%
Nederlandse Triathlon Bond	100	18	18%
Nederlandse Volleybal Bond	966	55	6%
Squash Bond Nederland	10	0	0%
Survivalrunbond Nederland	75	31	41%
Taekwondo Bond Nederland	120	16	13%
Watersportverbond	354	0	0%
Onbekend	Onbekend	3	Onbekend
Totaal	4.872	220	4,5%

Respondenten zijn allereerst gevraagd of zij een bond of vereniging vertegenwoordigen. Afhankelijk van het antwoord, kregen zij alleen de vragen te zien die gericht zijn aan de sportbonden of alleen de vragen gericht aan sportverenigingen. In totaal bevatte de vragenlijst 30 vragen gericht aan verenigingen en 15 vragen gericht aan de bonden. De vragenlijst bevatte twee soorten vragen, namelijk demografische vragen en vragen over de aanbevelingen.

In de demografische vragen zijn zowel sportbonden als -verenigingen gevraagd naar de grootte van de organisatie. Hieruit blijkt dat bij de meeste sportbonden die de vragenlijst hebben ingevuld <100 verenigingen zijn aangesloten (36%), gevolgd door 100-500 aangesloten verenigingen (42%), 500-1000 aangesloten verenigingen (15%), >1000 aangesloten verenigingen (5%). Bij een sportbond is onbekend hoeveel verenigingen zijn aangesloten (2%). Deze vraag is ingevuld door 41 sportbonden. Dezelfde vraag is aan sportverenigingen gesteld. Hieruit blijkt dat 58% van de sportverenigingen die reageerden <100 leden hebben, gevolgd door 38% met 100-500 leden, 3% met 500-1000 leden en 1% met >1000 leden. De hoeveelheid leden is onbekend bij een sportvereniging (1%). Deze vraag is ingevuld door 220 sportverenigingen.

De aanbevelingen gaan over (seksueel) grensoverschrijdend gedrag, vaak in de context van jongeren en/of ongelijke machtsverhoudingen. Daarom is het relevant om inzicht te hebben in de opbouw van het ledenbestand van de sportverenigingen die de vragenlijst hebben ingevuld. 65% van de sportverenigingen die de vragenlijst hebben ingevuld geven aan overwegend meer volwassenen dan jeugdigen in hun ledenbestand te hebben. Bij 21% is de verdeling volwassenen en jeugdigen ongeveer gelijk en bij 13% van de verenigingen zijn overwegend meer jeugdigen lid dan volwassenen. Bij 1% van de verenigingen is deze verdeling onbekend. Deze vraag is ingevuld door 220 sportverenigingen. Hiernaast geeft een groot aantal verenigingen aan dat zij binnen hun vereniging nooit te maken hebben gehad met (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Dit kan betekenen dat dit gedrag daadwerkelijk niet voorkomt, maar ook dat dit gedrag niet herkend wordt.

Vervolgens hebben bonden en verenigingen vragen ingevuld over de mate van opvolging van de aanbevelingen uit het De Vries-rapport. Antwoorden op de vragen zijn op groepsniveau samengevat en vervolgens gebruikt om te reflecteren op de mate van opvolging en doorwerking van de aanbevelingen. Een beschrijving hiervan is te vinden in Hoofdstuk 3 van dit rapport. De volledige vragenlijst is te vinden in Bijlage 4.

B1.5 Data-analyse

Er zijn drie soorten data verzameld, namelijk door middel van literatuuronderzoek, semi-structureerde interviews en – in het geval van Commissie de Vries – vragenlijsten. Iedere aanbeveling en actiepoint is allereerst uitgezocht via literatuuronderzoek. Vervolgens is deze informatie aangevuld met data en inzichten uit semigestructureerde interviews. Specifiek voor Commissie de Vries is de informatie uit het literatuuronderzoek en de interviews daarnaast nog aangevuld met data en inzichten uit de ingevulde vragenlijsten.

B1.5.1 Totstandkoming beoordelingskader aanbevelingen

De aanbevelingen van alle commissies zijn gericht op stakeholders op verschillende niveaus (bijvoorbeeld departementsniveau, koepelniveau, praktijkniveau), met ieder een eigen plek en verantwoordelijkheid in het veld. De aanbevelingen zien daarmee op verschillende niveaus van verandering en dit maakt dat de vraag over opvolging van de aanbevelingen ook vaak beant-

woord moest worden vanuit deze verschillende niveaus. Om alle informatie juist te kunnen verwerken en wegen, en om daarmee te kunnen beoordelen in welke mate de aanbevelingen opvolging hebben gekregen, is gebruikgemaakt van het concept doorwerking.¹¹ De verschillende niveaus van doorwerking die we in dit onderzoek onderscheiden zijn:

- De agenderende doorwerking: de mate waarin het bewustzijn ten aanzien van (seksueel) geweld zichtbaar is vergroot en de mate waarin urgentie en noodzaak tot verbetering wordt erkend;
- De institutionele doorwerking: de mate waarin verbeterplannen worden geschetst en de juiste (wettelijke en beleidsmatige) voorwaarden worden geschapen;
- De organisatorische doorwerking: de mate waarin verbeterplannen zich vertalen naar de uitvoering waarbinnen bestuurders en managers hun organisaties en werkwijzen inrichten;
- De beroepsmatige doorwerking: de mate waarin beroepsgroepen zijn opgeleid en beroepsmatige kwaliteitseisen worden opgesteld en gewaarborgd;
- De professionele doorwerking: de mate waarin professionals in hun werk omgaan met het thema (seksueel) geweld.

Goed zicht krijgen op en uitspraken doen over de mate waarin de aanbevelingen hebben doorgewerkt tot op het niveau van uitvoeringsorganisaties en professionals, is binnen de scope van dit onderzoek maar beperkt mogelijk. Het gaat hier landelijk immers om duizenden, autonoom opererende, organisaties: sportverenigingen, residentiële jeugdzorginstellingen, gezinshuizen, en parochies. In dit onderzoek is daarom niet geambieerd om een uitputtend overzicht te geven van alle inspanningen en activiteiten die de commissierapporten teweeg hebben gebracht op al deze niveaus. Desondanks is de vraag hoe ontwikkelingen op institutioneel niveau zich vertalen naar de uitvoering onontbeerlijk. Alleen zo kan worden bepaald of er daadwerkelijk iets is veranderd binnen die verenigingen en organisaties die op hun manier verantwoordelijkheid dragen voor de kinderen met wie zij werken. Daarom is gereflecteerd op de vraag tot op welk niveau verandering zichtbaar is. Mede op basis van deze inzichten is in het resumé een eerste beeld geschetst van de gehele doorwerking van de diverse aanbevelingen, van agenderend tot professioneel. Waar de scope van dit onderzoek dit niet toeliet, zijn in de conclusie noties geformuleerd om hier in de toekomst meer grip op te krijgen.

B1.6 Kanttekeningen

Systematische fouten

De data die zijn voortgekomen uit het literatuuronderzoek en de interviews bevatten mogelijk bias. Bias is een systematische fout in onderzoek waardoor resultaten mogelijk niet (geheel) overeenkomen met de werkelijkheid. Bij het verzamelen van informatie uit openbare bronnen en uit interviews bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat niet alle bevindingen en resultaten zijn gerapporteerd (omissie-fout). Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ongewenste resultaten minder belicht worden in openbare documenten en interviews, terwijl andere, wellicht meer wenselijke resultaten, uitgebreider aan bod komen. Het is hierdoor mogelijk dat informatie uit open bronnen zoals jaarverslagen, rapporten en websites, of informatie uit interviews met betrokken organisaties een vertekend beeld geven. Voor dit onderzoek zijn er interviews uitgevoerd met voormalig commissievoorzitters en secretarissen en met medewerkers van ministeries, gemeenten en verschillende uitvoeringsorganisaties. Deze interviews zijn uitgevoerd door

¹¹ Gebaseerd op onder andere: Bekkers et al., 2004; Lemmens, 2014.

verschillende leden van het onderzoeksteam. Het is mogelijk dat de geïnterviewde vertegenwoordigers van deze instanties, door de politiek-gevoelige aard van dit thema en onderzoek, zich beperkt hebben gevoeld in hun uitingen. Ook kan het referentiekader van de geïnterviewde partijen verschillen, waardoor dezelfde activiteiten, wellicht op een andere manier zijn ervaren.

Om de kans op systematische fouten in de dataverzameling te verkleinen, zijn verschillende stappen ondernomen. Allereerst zijn voorafgaand aan de dataverzameling verdiepingsvragen opgesteld. Deze verdiepingsvragen hebben tot doel om door te zoeken en te vragen en om verzamelde informatie kritisch tegen het licht te houden voordat het opgenomen wordt in het rapport. Ten tweede zijn voor de meeste actiepunten verschillende bronnen geraadpleegd. Om verschillende perspectieven mee te nemen in het onderzoek is, waar mogelijk, actief gezocht naar bronnen die wellicht verschillende belangen of standpunten vertegenwoordigen. In het rapport is geprobeerd een gebalanceerd beeld te schetsen op basis van verschillende informatiebronnen. Ten derde zijn de interviews zo gestructureerd mogelijk uitgevoerd, door gebruik te maken van een vooraf vastgestelde vragenlijst. Ten vierde is in de interviews gevraagd om – waar mogelijk – opinies te ondersteunen met bewijsmiddelen. Ten vijfde zijn geïnterviewden voor aanvang van het interview nadrukkelijk om toestemming gevraagd om opnames te maken van het interview. De opnames zijn uitgewerkt tot gespreksnotulen en alle geïnterviewden hebben de mogelijkheid gekregen om notulen te corrigeren als dat nodig of gewenst was.

Betrouwbaarheid

Data uit openbare bronnen en interviews kunnen ongefundeerde uitspraken bevatten, wat de betrouwbaarheid van deze bronnen kan verminderen. Om dit probleem zoveel mogelijk te ondervangen, is er in de interviews bij elk actiepunt gevraagd naar bewijsmiddelen die de gepresenteerde visie ondersteunen. Dit bewijsmateriaal, naast het bewijsmateriaal dat is verkregen via literatuuronderzoek, is in samenhang bekeken om zodoende systematisch alle bewijsmiddelen te rapporteren en controleren.

Bevindingen op praktijkniveau in de jeugdzorg en sportsector

In de rapporten over de jeugdzorg en de sport richten enkele aanbevelingen zich tot de jeugdinstanties respectievelijk de sportbonden- en verenigingen. Een exact aantal jeugdzorginstellingen, pleeggezinnen en gezinshuizen is niet bekend, maar het gaat hier om grote aantallen instanties met duizenden plekken waar kinderen (tijdelijk) wonen. In Nederland zijn er 77 sportbonden en ongeveer 25.000 sportverenigingen aangesloten bij NOC*NSF.¹² Het was niet haalbaar om deze grote hoeveelheid aan instellingen, sportbonden en sportverenigingen individueel te bevragen over de opvolging van de aanbevelingen. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen die de commissies hebben gedaan aan de gemeenten. Niet iedere gemeente is benaderd om de opvolging van aanbevelingen te bespreken. Hierdoor is er geen sluitend zicht op de opvolging van de aanbevelingen en het werkende effect op praktijkniveau. Ondanks de uitdagingen zijn er verschillende stappen ondernomen om inzicht op praktijkniveau op te doen. Ten eerste zijn voor alle vier de rapporten overkoepelende partijen geïnterviewd, zoals de BC en KNR als representatie van de R.-K. Kerk, NOC*NSF als representatie van de sport en Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse ggz en de samenwerkende Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd als representatie voor organisaties die jeugdbescherming, jeugdhulp en jeugd-ggz bie-

¹² NOC*NSF, 2020.

den. Hoewel deze overkoepelende partijen niet van ieder lid zullen weten wat er precies speelt, hebben ze wel in grote lijnen zicht op de praktijk.

Ten tweede is er, om inzicht te krijgen op praktijkniveau, een vragenlijst uitgezet onder sportbonden en sportverenigingen. Met een response rate van 53,2% is er redelijk zicht op de opvolging van aanbevelingen op bondsniveau, maar met een response rate van 4,5% is er slechts beperkt zicht op de opvolging van aanbevelingen op verenigingsniveau. Bovendien is de vragenlijst door verenigingen binnen bepaalde sporten (bijvoorbeeld door volleybalverenigingen) veelvuldig ingevuld, maar door verenigingen binnen andere sporten (bijvoorbeeld door hockeyverenigingen) helemaal niet. Hierdoor zijn de resultaten uit de vragenlijst niet representatief voor het hele sportlandschap in Nederland. Het kan zijn dat type verenigingen met veel kinderen in hun ledenbestand daardoor ondervertegenwoordigd zijn. Zo blijkt dat de vragenlijst door geen enkele voetbalvereniging is ingevuld, terwijl dit in Nederland de meest beoefende sport is door minderjarigen.¹³ Dit leidt er mogelijk toe dat de resultaten nog minder representatief zijn voor sportverenigingen waar seksueel grensoverschrijdend gedrag bij jongeren in het bijzonder voor kan komen.

Om inzicht te krijgen op praktijkniveau, is er ten slotte gesproken met een overkoepeld orgaan van gemeenten, de Vereniging Sport en Gemeenten, en met twee individuele gemeenten, namelijk Rotterdam en Amsterdam. Samengevat is er enig, maar zeker geen volledig zicht op de opvolging van aanbevelingen op praktijkniveau.

13 Website Sport en beweging, www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren/sportdeelname-wekelijks (geraadpleegd 2 november 2021).

B2 Overzicht aanbevelingen en actiepunten

Commissie Deetman

Aanbevelingen	Actiepunt
1A. Verantwoording in het openbaar.	Eendrachtig handelen binnen de Rooms- Katholieke Kerk om nu en in de toekomst samen met de slachtoffers door laagdrempelig erkenning, hulp, genoegdoening, nazorg bij te dragen aan herstel van het aangedane leed.
	Open communicatie tussen bisschoppen onderling.
	Open communicatie tussen bisschoppen en hogere oversten.
	Over de inspanningen om met slachtoffers en anderen laagdrempelig bij te dragen aan erkenning, hulp, genoegdoening en nazorg, leggen bisschoppen en hogere oversten gezamenlijk in een jaarlijks verslag in het openbaar verantwoording af.
1B. Toelating, opleiding, begeleiding en personeelsbeleid.	De bisschoppen en hogere oversten worden opgeroepen de toelating, de opleiding en de begeleiding van hun priesters en geestelijken kritisch tegen het licht te houden.
	De bisschoppen en hogere oversten worden opgeroepen de toelating, de opleiding en de begeleiding van hun priesters en geestelijken zoveel mogelijk te harmoniseren.
	Het personeelsbeleid verbeteren door professionalisering, meer onderlinge samenwerking of zelfs centralisatie.
1C. Nader onderzoek naar rol van psychiatrie	Nader onderzoek om te verhelderen wat de criteria waren die aan deze meestal vrijgevestigde behandelaars (nadruk op: jaren zeventig en tachtig; nieuwe, vaak door priesterordes en priestercongregaties gestichte centra voor bezinning en hulpverlening, zowel in als buiten Nederland) werden gesteld.
	Nader onderzoek om te verhelderen of deze (meestal) vrijgevestigde behandelaars toegerust waren voor de behandeling van plegers van seksueel misbruik met minderjarigen?
1D. Gesprek tussen de Rooms-Katholieke Kerk en de slachtoffers, hulp en begeleiding	De Rooms-Katholieke Kerk moet met serieuze aandacht in gesprek gaan met slachtoffers van misbruik.
	De Rooms-Katholieke Kerk moet voorzieningen (o.a. een meldpunt) in richten en aanhouden voor de begeleiding van en de hulp aan slachtoffers van misbruik.
	Het ingerichte meldpunt moet op een deskundige manier doorverwijzen naar de professionele hulpinstanties.
	Het ingerichte meldpunt moet deel uitmaken van een keten (o.a., Slachtofferhulp Nederland; koepelorganisatie lotgenotengroepen) van instanties waar slachtoffers van seksueel misbruik zich kunnen melden.
1E. (Steun)bewijs	De klachtencommissie wordt door de onderzoekscommissie gewezen op tot voor kort onbekende informatie die van belang kan zijn voor klagers in reeds afgedane zaken.
	De klachtencommissie is zich bewust van tot voor kort onbekende informatie die van belang kan zijn voor klagers in reeds afgedane zaken.
	De klachtencommissie kan op verzoek uitsluitsel geven over (steun)bewijs dat zich kan bevinden in de door de Onderzoekscommissie verzamelde onderzoeksgegevens.
	In nauw overleg met het Nationaal Archief zal een voorziening worden getroffen die deze informatievoorziening mogelijk maakt en tegelijkertijd de privacy van de melders en de vertrouwelijkheid van informatie waarborgt.
1F. Andere vormen van klachtenafhandeling	Goed functionerende klachtenprocedure.
	De mogelijkheid van afdoening van klachten buiten de formele klachtenprocedure (e.g., mediation).
	Inzicht in hoeverre de mogelijkheid van afdoening van klachten buiten de formele klachtenprocedure wordt gebruikt.

Aanbevelingen	Actiepunt
1G. Financiële genoegdoening	Om slachtoffers genoegdoening te bieden is ook financiële compensatie nodig. Toepassing van de door de onderzoekscommissie voorgestelde generieke financiële compensatie regeling.
1H. Aanspreekpunt binnen de Rooms-Katholieke Kerk	Opzetten duidelijk aanspreekpunt voor slachtoffers door de Rooms Katholieke Kerk. Bijvoorbeeld in goed overleg met de Konferentie Nederlandse Religieuzen te kiezen uit een van de huidige bisschoppen. Contact met slachtoffers is een langdurig proces. Daarom is dit aanspreekpunt ook bereikbaar als ordes en congregaties hun leden zien verouderen en hun aantal verminderen.
1I. De aanpak van een algemeen en serieus te nemen probleem: seksueel misbruik van minderjarigen in Nederland	Kindermishandeling is een verschijnsel van alle tijden dat zich voordoet in vele vormen en is in zijn totaliteit om een groot en breedmaatschappelijk probleem. De Bisschoppenconferentie en de Konferentie Nederlandse Religieuzen moeten bij de overheid aandringen op een geïntegreerde en effectieve aanpak van seksueel misbruik van en geweld jegens minderjarigen.
2.1 Onafhankelijkheid en zelfstandigheid	De Onderzoekscommissie zal in haar reacties op de voortgangsberichten medio 2012 en begin 2017 de mate van onafhankelijk en zelfstandig functioneren van de nieuwe organisatie beoordelen.
2.2 Proces van erkennen, verwerken en afdoen	De nieuwe organisatie functioneert goed bij het erkennen, het verwerken en het hopelijk goed afsluiten van misbruik. Ervaring(en) die voor zo velen een ingrijpende ervaring was die vaak zo lang belastend is geweest. In de naam van de nieuwe Stichting het woord 'afdoening' opnemen: Stichting Beheer, Toezicht en Afdoening inzake Seksueel Misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk in Nederland. Het Meldpunt moet de ambitie hebben dat melders en klagers op een zodanige wijze worden geholpen en begeleid dat hun ervaringen met misbruik worden erkend en hun genoegdoening wordt gegeven. Doorverwijzing naar het Openbaar Ministerie (of de politie) wordt gestimuleerd.
2.3 Evaluatie en toezicht	Het functioneren van de nieuwe organisatie wordt jaarlijks geëvalueerd. Oprichting Raad van Toezicht voor de nieuwe organisatie. In de Raad van Toezicht wordt een vertegenwoordiger van de koepel van lotgenotengroepen uitgenodigd. Raad van Toezicht evalueert jaarlijks het functioneren van de nieuwe organisatie.
2.4 Bewegwijzering	Op de websites van de Bisschoppenconferentie, van de KNR, van de bisdommen en van de ordes en congregaties die in dit opzicht zijn aangesproken worden duidelijke verwijzingen opgenomen waar meldingen van misbruik het best terechtgekomen.
2.5 Meldingen en klachten	Maak in beginsel geen onderscheid tussen een melding en een klacht omdat dit onderscheid voor de melder niet altijd duidelijk is. Beschouw elke melding als een klacht. De route naar de indiening van een klaagschrift is lang en is gefaseerd. Na elke fase kan met de melder worden overlegd of en zo ja wanneer de melder met een juridisch adviseur aan de opstelling van een klaagschrift wil beginnen. Klachten over dezelfde pleger en klachten over dezelfde instelling worden in handen gesteld van een en dezelfde juridisch adviseur.
2.6 Organisatorische verbeteringen	Het Platform wordt voorzien van een heldere taak- en rolomschrijving. Taak en plaats van de vertrouwenspersonen in de nieuwe organisatie zijn helder omschreven. De Stichting verantwoordt zich niet alleen in financiële documenten (jaarrekening en begroting), maar publiceert ook een openbaar jaarverslag.
3.1 Terminologie aanpassing klachtenprocedure	Het nogal zwaar-juridisch karakter van de klachtenprocedure wordt ontdaan van jargon. In de terminologische aanpassing van de klachtenprocedure moet de klacht wel nog steeds gegrond en aannemelijk zijn. Het onderscheid tussen 'gegrond' en 'ongegrond' kan worden vervangen door het onderscheid 'klacht krijgt vervolg, namelijk advies' en 'klacht krijgt geen vervolg'.
3.2. Bezwaar en in beroep	De mogelijkheid van bezwaar en van beroep is in de nieuwe procedure is opgenomen. Voor bepaalde uitspraken wordt de mogelijkheid van een nieuwe procedure bij de commissie van bezwaar geboden, ook al zijn de bezwaartermijnen verstreken. Het gaat om uitspraken die indertijd niet zijn opgevolgd door de desbetreffende bisschop of hogere overste en/of waarvan is gebleken dat niet alle nu beschikbare informatie bij de vaststelling van de uitspraak is betrokken.

Aanbevelingen	Actiepunt
3.3 (Steun)bewijs (herhaling)	Informatie uit het archief van de Onderzoekscommissie kan als (steun)bewijs kan worden gebruikt met strikte inachtneming van de waarborging van vertrouwelijk aan de Onderzoekscommissie toevertrouwde informatie.
3.4 Mediation klachten-procedure (herhaling)	Bisschoppen en hogere oversten gebruiken mediation als een van de mogelijkheden gebruiken om de klachten over seksueel misbruik van minderjarigen op een voor alle betrokkenen bevredigende wijze te behandelen. De voorzitter van de Klachtencommissie onderbreekt de klachtenprocedure om partijen de gelegenheid te geven via mediation tot een oplossing te komen. Mocht deze poging tot mediation niet slagen, dan kan de klachtenprocedure worden voortgezet.
3.5 Stillegging klachtenprocedure	De klachtenprocedure wordt stilgelegd wanneer onderbreking (naar het oordeel van de voorzitter van de Klachtencommissie) essentieel is, bijvoorbeeld in het kader van hulpverlening.
3.6 Meldingsplicht en aangifteplicht	Invoeren meldingsplicht en voor bestuurlijk verantwoordelijken een aangifteplicht.
4.1 Meldpunt (herhaling)	De inrichting van een herkenbaar, zichtbaar en toegankelijk meldpunt dat fungeert als loket (nuldelijnszorg) voor slachtoffers van seksueel misbruik. Bij dit meldpunt vindt doorverwijzing plaats naar passende hulpverlening of naar contact met lotgenoten. Het meldpunt sluit aan bij de bestaande landelijke infrastructuur van de geestelijke gezondheidszorg in Nederland.
4.2 Vergoeding eigen bijdrage	Er geldt een eigen bijdrage voor behandelingen in de eerstelijns- en tweedelijnszorg. Deze eigen bijdrage wordt vergoed door de Rooms-Katholieke Kerk.
4.3 Uitvoering regeling Commissie-Lindenbergh	De door de commissie-Lindenbergh voorgestelde regeling moet onverkort en onverwijld uitgevoerd worden.
4.4 Mediation kosten	Als voor mediation wordt gekozen, komen de kosten van deze procedure voor rekening van de desbetreffende orde, congregatie of bisdom.
4.5 Betaling zonder finale kwijting	Uitvoering van betaling door de Rooms- Katholieke Kerk zonder finale kwijting uit het voorstel van de commissie-Lindenbergh.
4.6 Reactie op eindrapportage Onderzoekscommissie	Er moet een passende reactie komen op de eindrapportage van de Onderzoekscommissie. Deze reactie moet gebruikt worden om erkenning van en inleving met de slachtoffers en hun naasten tot uitdrukking te brengen op een wijze die voldoening geeft aan iedereen die door het misbruik van minderjarigen geraakt is.
4.7 Portefeuillehouder als aanspreekpunt	Aanwijzen portefeuillehouder die als [aan]spreekpunt dient voor lotgenotengroepen en individuen, aangezien over enige tijd de verschillende religieuze instituten niet meer in staat zullen zijn in dit opzicht de rol te vervullen die van hen wordt verwacht. In nauw overleg met de KNR, wordt een van de bisschoppen hiermee belast.

Commissie de Vries

Aanbevelingen	Actiepunt
1. Meldplicht voor seksuele intimidatie en misbruik	Maak ondubbelzinnig duidelijk dat in de sport seksuele intimidatie en misbruik niet worden getolereerd.
	Neem elke melding daarvan serieus en handel deze zorgvuldig af.
	Zorg dat alle betrokkenen bij de sport eenvoudig kennis kunnen nemen van de geldende gedragsregels.
	Stel verplicht dat leden die kennis krijgen van een geval van seksuele intimidatie of misbruik, dit meteen melden bij het bestuur van de vereniging.
	Het bestuur van een sportvereniging moet gevallen afhandelen die niet onder het tucht- en strafrecht vallen, eventueel in overleg met het bondsbestuur.
	Als een bestuur van een sportvereniging kennisneemt van gepleegde tucht- of strafrechtelijke vergrijpen, is het verplicht dit te melden bij het bondsbestuur en – na overleg daarmee – han- delend op te treden tegen de verdachte met een ordemaatregel of sanctie.
	Als het bestuur van een sportbond kennisneemt van gepleegde tuchtrechtelijke vergrijpen, stelt het een onderzoekscommissie in. Als die vaststelt dat het aannemelijk is dat het vergrijp inderdaad heeft plaatsge- vonden, maakt het bestuur de zaak aanhangig bij de tuchtrechter.
	Als het bestuur van een sportbond kennisneemt van gepleegde strafrechtelijke vergrijpen, meldt het die bij de politie en volgt het bovendien de procedure die hierboven voor tuchtrechtelijke vergrijpen is beschreven.
Het is een verantwoordelijkheid van besturen van sportbonden en verenigingen om te zorgen dat slachtof- fers op emotioneel, praktisch en juridisch gebied worden bijgestaan. Zorg voor een goede samenwerking met Slachtofferhulp Nederland.	
2. Regelgeving en het tuchtrecht	Verricht een permanente inspanning om gedragscodes, gedragsregels en het tuchtrecht in de sport met betrekking tot seksuele intimidatie en misbruik te uniformeren.
	Uniformeer de mogelijkheid om aangifte te doen en regel dat aanklagers zelfstandig een zaak kunnen opnemen.
	Bevorder dat tuchtrechtelijke uitspraken altijd (geanonimiseerd) openbaar worden gemaakt.
	Regel dat proceskosten die samenhangen met het aanbrengen van een als aangiftewaardig beoordeelde zaak, niet door de aanbren- ger maar door de sportbond worden vergoed, bijvoorbeeld uit een fonds of uit een voorziening.
	Bied slachtoffers die pas na geruime tijd melding willen doen, daartoe de gelegenheid en schrap de verjaringstermijnen die daarvoor in tuchtreglementen een belemmering zijn.
	Hanteer voor registratie van tuchtrechtelijke veroordelingen een langere termijn dan de lengte van de periode waarin een tuchtrechtelijke sanctie van kracht is.
	Regel dat het opzeggen van het lidmaatschap van een sportbond niet kan leiden tot tuchtrechtelijke straffeloosheid.
	Open de mogelijkheid om tegen een pleger die inmiddels van sportbond is gewisseld, via zijn nieuwe bond aangifte te doen in het kader van de tuchtrechtspraak.
	Zorg voor ruimere financiële ondersteuning van het Instituut Sportrechtspraak.
	Overleg periodiek over de wijze waarop tuchtreglementen zijn ingericht en over de wijze van behandeling van bij de verschillende bonden gedane meldingen. Bespreek in dit overleg het jaarlijkse rapport van de Auditcommissie Seksuele Intimidatie.

Aanbevelingen	Actiepunt
3. Herijking van het Vertrouwenspunt Sport	Maak bij het Vertrouwenspunt Sport een eind aan de verwarring tussen de functie van vertrouwelijk adviseur en die van meldpunt.
	Transformeer het Vertrouwenspunt Sport naar een Centrum voor Veilige Sport, dat zich actief richt op het preventiebeleid en de implementatie daarvan en dat als beleids- en kenniscentrum een adviserende, ondersteunende en activerende rol speelt voor NOC*NSF en de sportbonden.
	Laat de expertise en activiteiten van dit Centrum zich uitstrekken tot alle onderdelen die thans door het actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat' worden bestreken.
	Stel dit Centrum onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur/bestuurder van NOC*NSF in en laat deze daarover rapporteren aan de Algemene Ledenvergadering.
4. Op verenigingsniveau bevorderen van betrokkenheid van leden en ouders	Vergroot de betrokkenheid van leden en ouders door hen regelmatig te informeren – bijvoorbeeld op bijeenkomsten of per e-mail – over wat de vereniging probeert te realiseren en wat daarbij van hen verwacht wordt.
	Betrek ouders bij het formuleren van gedragsregels.
	Bespaar leden en ouders moeizame en tijdrovende zoekexpedities op internet naar essentiële of nuttige informatie en stuur die informatie proactief zelf met enige regelmaat per gestandaardiseerde e-mail aan hen toe.
	Zorg dat in kantines en kleedruimtes altijd informatie hangt over de vertrouwenscontactpersoon. Zet deze informatie ook standaard op de website en in het bonds- of verenigingsblad.
5. Onderzoek naar prevalentie van seksuele intimidatie en misbruik en naar de beleving van sporters en andere betrokkenen	Laat periodiek een onderzoek instellen naar prevalentie van seksuele intimidatie en misbruik in de sport. Draag daarbij zorg voor een vraagstelling die is afgestemd op onderzoek in andere landen en die bij een vervolgonderzoek consequent kan worden herhaald. Besteed in dit onderzoek ook aandacht aan de ernst van de verschillende vormen van seksuele intimidatie en misbruik, met inbegrip van nieuwe vormen zoals sextortion, en aan sportspecifieke aspecten hiervan in de verschillende takken van sport.
	Houd periodieke enquêtes onder alle betrokkenen bij de vereniging om op de hoogte te blijven van hun beleving van het functioneren van de vereniging. Gebruik daarbij bijvoorbeeld technieken die in het hotel- en reiswezen worden toegepast.
6. Veiliger sportklimaat	Bevorder een open cultuur in de vereniging waarin gedrag bespreekbaar is.
	Onderzoek of – analoog aan het onderwijs – een keurmerk 'Veilige Sportvereniging' kan worden ontwikkeld. Formuleer in elk geval aan welke criteria een vereniging die zo'n predicaat zou wensen, moet voldoen.
	Investeer in de uitbreiding en opleiding van vertrouwenscontactpersonen. Scherp hun taakomschrijving aan, zodat zij hun rol zo goed mogelijk kunnen vervullen.
	Zorg dat het belang van preventie bij iedere bestuurder in de sport en bij allen die daarin werkzaam zijn 'in de genen' komt te zitten.
	Ga systematisch na hoe de vindbaarheid en toegankelijkheid van het uitgebreide instrumentarium voor preventief handelen kunnen worden verbeterd.
	Stel vast hoe moet worden omgegaan met de aanstelling van betaald personeel en van vrijwilligers. Denk daarbij aan een kennismakingsgesprek, het inwinnen van referenties bij organisaties waar betrokkene eerder heeft gewerkt, het inleveren van een Verklaring Omtrent Gedrag en het bevragen van het registratiesysteem veroordeelden seksuele intimidatie van NOC*NSF.
	Investeer in de samenwerking met politie en justitie in de geest van het in juni 2017 gesloten akkoord, teneinde – met behoud van ieders verantwoordelijkheid – de signalering en opsporing van plegers te vereenvoudigen.
	Zoek samenwerking met gemeenten – plaatselijk of in regionaal verband – om gezamenlijk te bespreken hoe de veiligheid in de sport kan worden verbeterd.
	Besteed bij het ontwikkelen en inrichten van accommodaties aandacht aan de bescherming van sporters tegen ongewenst seksueel gedrag.
7. Wettelijk kader	Onderzoek of een wettelijk kader ondersteuning kan bieden bij het bevorderen van een veiliger sportklimaat
8. Ontwikkeling beleid	Werk veel intensiever samen bij het ontwikkelen van beleid om seksuele intimidatie en misbruik tegen te gaan. Benoem wie hierbij het voortouw heeft en stel een agenda op.
9. Aangiftebereidheid slachtoffers	Onderzoek in welke mate de grote discrepantie tussen prevalentie van seksueel misbruik en het aantal aangiften, vervolgingsbeslissingen en rechterlijke uitspraken in ernstige zedenzaken, alsmede de lange duur van procedures, mede valt toe te schrijven aan gebrek aan capaciteit bij politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke instanties.

Aanbevelingen	Actiepunt
10. Ondersteuning door vrijwilligersorganisaties	Intensiveer de ondersteuning van vrijwilligersorganisaties in de sport bij hun inzet om een veiliger sportklimaat te creëren, in het kader van het gemeentelijk beleid op het gebied van veiligheid, maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg.

Commissie Samson

Aanbevelingen	Actiepunt
A1. Professionalisering: Opleidingen en permanente educatie	In verplichte vakken van alle relevante basisopleidingen wo, hbo en mbo, moet aandacht worden besteed aan de ‘gewone’ seksuele ontwikkeling van kinderen en jongeren, afwijkende seksuele ontwikkelingen in geval van stoornissen en aan de problematiek van seksueel misbruik.
	Er moet aandacht zijn voor – en getraind worden in manieren om bespreekbaar te maken met jongeren – de wijze waarop seksualiteit een rol speelt in machtsverhoudingen en welke factoren maken dat professionals tot mishandeling en misbruik kunnen overgaan.
	Het thema dient een vaste plaats te hebben in de begeleiding van pleegouders (o.a. onderdeel van voorbereidende training op het pleegouderschap).
	Jeugdzorginstellingen dienen via bijscholing structureel te investeren in kennis over seksuele ontwikkeling van kinderen en jongeren, afwijkende seksuele ontwikkelingen bij stoornissen en de problematiek van seksueel misbruik, toegesneden op de specifieke taken van de professional en de doelgroep (o.a. minderjarigen met een (licht) verstandelijke beperking en minderjarigen met een verleden van seksueel misbruik) waarmee wordt gewerkt.
	Professionals moeten leren hoe het kan dat professionals over de schreef gaan.
	Instellingen moeten voorzien in verplichte permanente educatie aan de hand van cursussen, intervisie, supervisie, visitatie en versterking van het zelflerend vermogen door een grondige evaluatie van incidenten en calamiteiten in een open en veilige sfeer (e.g., praktische trainingen, learning by doing, oefenen aan de hand van casuïstiek, serious case review, PRISMA-methode).
	Het bestuur moet zorg dragen voor een open cultuur waarin de handelingsverlegenheid wordt teruggedrongen en het thema seksualiteit altijd op elk moment bespreekbaar is (d.m.v. collegialiteit, tone at the top).
A2. Professionalisering: Seksualiteit en (seksueel) grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar maken binnen de leefgroep en in het pleeggezin	Bestuurders en managers dienen uit te stralen dat niet het wegwerken van onzekerheid een teken is van professionaliteit, maar het vermogen te werken met onzekerheid.
	Er dient structureel aandacht te zijn voor gezonde seksualiteit, (seksueel) grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik, waaronder misbruik dat buiten het terrein van de instelling plaatsvindt (zoals loverboy-problematiek; e.g., aansluiting met ‘vlaggensysteem’).
	Maak deze thema’s bespreekbaar in het team, eventueel met behulp van beeldmateriaal en rollenspellen, rekening houdend met de doelgroep (kinderen met een (licht) verstandelijke beperking, seksueel traumatisch verleden van kinderen, culturele verschillen, geloof enzovoort). Het bespreken van seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag kan worden ingepast in (bestaande), meer algemene gesprekken over gedrag, grenzen en respect.
	Maak deze thema’s bespreekbaar op de leefgroep, eventueel met behulp van beeldmateriaal en rollenspellen, rekening houdend met de doelgroep (kinderen met een (licht) verstandelijke beperking, seksueel traumatisch verleden van kinderen, culturele verschillen, geloof enzovoort). Het bespreken van seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag kan worden ingepast in (bestaande), meer algemene gesprekken over gedrag, grenzen en respect.
	Maak deze thema’s bespreekbaar met pleegkinderen in pleeggezinnen, eventueel met behulp van beeldmateriaal en rollenspellen, rekening houdend met de doelgroep (kinderen met een (licht) verstandelijke beperking, seksueel traumatisch verleden van kinderen, culturele verschillen, geloof enzovoort). Het bespreken van seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag kan worden ingepast in (bestaande), meer algemene gesprekken over gedrag, grenzen en respect.
	Maak deze thema’s bespreekbaar met pleegouders in pleeggezinnen, eventueel met behulp van beeldmateriaal en rollenspellen, rekening houdend met de doelgroep (kinderen met een (licht) verstandelijke beperking, seksueel traumatisch verleden van kinderen, culturele verschillen, geloof enzovoort). Het bespreken van seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag kan worden ingepast in (bestaande), meer algemene gesprekken over gedrag, grenzen en respect.

Aanbevelingen	Actiepunt
A3. Professionalisering: Verplichte certificering	<p>De overheid dient wettelijk te verplichten dat alle medewerkers in de (justitiële) jeugdzorg zich laten certificeren (als onderdeel van het kwaliteitskader).</p> <p>De sector moet zelf een norm formuleren voor certificering, welke wordt vertaald naar een puntensysteem (e.g., met verplichting tot een jaarlijks te behalen aantal punten door middel van permanente educatie, waaronder training, intervisie, supervisie en collegiale toetsing).</p> <p>De IJZ krijgt de bevoegdheid hierop toe te zien en waar nodig sanctionerend op te treden.</p>
A4. Professionalisering: Leerprocessen inrichten	<p>Er moet een lerende organisatie komen waarbij de bestuurder zelf meeleert, de noodzaak van blijven leren uitdraagt, stimuleert en faciliteert.</p> <p>Kennis en ervaring zoals best practices, nieuwe werkwijzen en bijzondere expertise, moet beter en sectorbreed met elkaar gedeeld worden.</p> <p>Het inrichten van lokale leeromgevingen, met als doel om door reflectie en discussie met elkaar wijzer te worden van actuele of recente casuïstiek (aanbeveling is 3-4 sessies).</p> <p>Elke instelling moet een monitoringssysteem inrichten om de voortgang en verbeteringen zichtbaar te maken.</p>
B1. Rond het kind: Weerbaarheid van minderjarigen vergroten	<p>Aandacht voor het onderwerp seksualiteit en seksuele weerbaarheid op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs.</p> <p>Zo snel mogelijk na de uithuisplaatsing dient – naast het kennismakingsgesprek over onder andere de reden van de uithuisplaatsing – een gesprek plaats te vinden van de mentor/ groepsleider (instelling) gezinsvoogd (pleeggezin) met het kind over omgangsvormen, verwachtingen, programma’s enzovoort, waarbij ook gezond en ongezond seksueel gedrag aan bod moeten komen.</p> <p>In dit gesprek worden normen aangegeven van wat niet geaccepteerd hoeft te worden en bij wie het kind melding kan doen wanneer een ander het (in seksueel opzicht) lastigvalt. Deze thema’s kunnen geïntegreerd worden in een gesprek over ongewenst gedrag in brede zin.</p> <p>Laat het kind waar mogelijk meebeslissen over zaken die het aangaan. Geef kinderen een stem. Het is erg belangrijk dat het kind het gevoel heeft dat zijn mening ertoe doet.</p>
B2. Rond het kind: Diagnostisch onderzoek bij uithuisplaatsing	<p>Ieder kind dat uit huis wordt geplaatst dient onderzocht te worden op de mogelijk aanwezige effecten van een belaste voorgeschiedenis en de wenselijkheid van eventuele hulpverlening ter verwerking daarvan. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor medische hulpverlening aan het slachtoffer.</p> <p>De overheid moet daartoe voorzien in een landelijke dekking voor diagnostiek en hulpverlening door meer centra zoals het Kinder- en Jeugdtraumacentrum in Haarlem.</p> <p>Groepsleiders en pleegouders dienen in voldoende mate betrokken te worden bij het opstellen van een hulpverleningsplan en, zo mogelijk, in samenspraak met het kind behandeldoelen op te stellen.</p> <p>Groepsleiders en pleegouders moeten bekend zijn met de voorgeschiedenis van een kind en diens eventuele ervaringen met seksueel misbruik.</p> <p>Er moet goed zicht zijn op de voorgeschiedenis en problematiek van het kind, waardoor het waarschijnlijker wordt dat het kind in een passende omgeving geplaatst wordt en vele overplaatsingen kunnen worden voorkomen.</p>
B3. Rond het kind: Signalering en melding	<p>De omgeving van een kind, zoals huisartsen, fysiotherapeuten, tandartsen, leraren, burens etc., moeten weten dat een signaal van misbruik in het officiële circuit terecht moet komen en dat – al dan niet via het AMK – de raad van bestuur van de instelling het juiste niveau is.</p> <p>AMK heeft de verplichting de melding door te zetten naar de raad van bestuur van de (pleeg- zorg)instelling.</p> <p>Het AMK moet de melder daarna op de hoogte stellen van de ondernomen acties.</p> <p>De Kindertelefoon moet beschikbaar zijn voor kinderen om zich te uiten, zonder dat er meteen een melding in het formele circuit terechtkomt.</p> <p>Indien er toch actie moet worden ondernomen ter bescherming van het kind zelf en van andere kinderen, doet de Kindertelefoon dit zo veel mogelijk in samenspraak met het kind te werk te gaan en het vertrouwen van het kind niet te schenden.</p> <p>Er moet nader bekeken worden naar de mogelijkheden van moderne media om laagdrempelig en veilig te melden, om verhalen kwijt te kunnen en om ervaringen met lotgenoten uit te wisselen.</p>

Aanbevelingen	Actiepunt
B4. Rond het kind: Zorg voor veiligheid en werken met onzekerheid	Bij vermoedens van seksueel misbruik in een pleeggezin wordt niet onmiddellijk ingegrepen als een vorm van op safe spelen met te grote risico's voor alle betrokkenen als de beschuldiging ten onrechte gebeurt.
	Bij vermoedens van seksueel misbruik in een pleeggezin moeten alle betrokkenen de ernst van de situatie onderkennen, inclusief de bestaande onzekerheid.
	Bij vermoedens van seksueel misbruik in een pleeggezin moet er – in de onderkenning dat die onzekerheid voorlopig niet op te lossen is – met elkaar en met personen uit het sociale netwerk van pleegouders en pleegkind afspraken gemaakt worden ter verhoging van de veiligheid en minimalisering van de risico's.
	Bij vermoedens van seksueel misbruik in een pleeggezin moeten er afspraken worden gemaakt over toezicht op de nakoming van die afspraken.
	Bij vermoedens van seksueel misbruik in een pleeggezin moeten er afspraken worden gemaakt over eventuele sancties op niet-nakoming van gemaakte afspraken.
B5. Rond het kind: Diagnostiek en hulpverlening na seksueel misbruik	Na seksueel misbruik of seksuele grensoverschrijdingen tussen groepsleden dient er altijd passende hulpverlening voor het (vermeende) slachtoffer te zijn.
	Na seksueel misbruik of seksuele grensoverschrijdingen tussen groepsleden dient er altijd passende hulpverlening voor de (vermeende) dader te zijn.
	Er moeten voldoende specialisten voor diagnostisch onderzoek op korte afstand zijn.
	Er moeten voldoende specialisten voor aansluitende hulpverlening op korte afstand zijn.
B6. Rond het kind: Klachtenprocedure	Instellingen moeten voorzien in een heldere en toegankelijke klachtenprocedure.
	De mentor (instelling) en de (gezins)voogd (pleeggezin) moeten het kind bij binnenkomst informeren over de klachtenprocedure.
	De mentor (instelling) en de (gezins)voogd (pleeggezin) moeten bij binnenkomst van het kind de biologische- en pleegouders informeren over de klachtenprocedure.
	Instellingen moeten voldoende bekendheid geven aan de klachtenprocedure, bijvoorbeeld door middel van posters en klachtenbussen in de instelling
	De IJZ houdt procedureel toezicht op de kwaliteit en snelheid van de klachtafhandeling.
	De IJZ houdt inhoudelijk toezicht op de kwaliteit en snelheid van de klachtafhandeling.
C1. De residentiële jeugdzorginstelling: Screening en aandacht voor seksueel misbruik in sollicitatie- en functioneringsgesprekken	Organisaties in de residentiële jeugdzorg dienen in de sollicitatieprocedure altijd referenties op te vragen en na te trekken.
	Instellingen moeten eerlijke referenties aan mogelijke nieuwe werkgevers te verstrekken, ook als deze negatief zijn.
	Er moet met de sollicitant worden gesproken over eventuele negatieve referenties.
	Sollicitanten moeten in staat zijn open te praten over erotische gevoelens op het werk en eventuele ervaringen daarmee.
	Er dient tijdens sollicitatie- en functioneringsgesprekken (mogelijk in de vorm van een jaarlijks terugkerend assessment) standaard aandacht te zijn voor de problematiek van seksueel misbruik.
	Het bespreekbaar maken van eigen seksuele gevoelens van groepsleiding richting minderjarigen verdient aandacht in functioneringsgesprekken.
	De sollicitant moet er blij van geven te beseffen dat en hoe eigen jeugdervaringen een rol kunnen spelen in het werk.
	Tijdens functioneringsgesprekken moet een verandering in de persoonlijke omstandigheden deel uitmaken van het gesprek, omdat hierin een risicoverhogende factor kan liggen.
C2. De residentiële jeugdzorginstelling: Samenstelling leefgroep	'Lastige gevallen doorschuiven' is niet acceptabel. Zeker niet zonder dat het complete dossier meegaat.
	Er dient altijd een grondige risicoanalyse plaats te vinden (o.a. op basis van leeftijd, kwetsbaarheid en problematiek), mede op basis van de bekende voorgeschiedenis, alvorens een jeugdige in een groep wordt geplaatst.
	Bij plaatsing moet expliciet bezien worden of plaatsing in een gemengd samengestelde groep gewenst is, omdat een gemengde groep risicoverhogend kan zijn, vooral voor meisjes.

Aanbevelingen	Actiepunt
C3. De residentiële jeugdzorginstelling: Ratio begeleider-pupil	<p>Uit huis geplaatste kinderen en jongeren hebben veelal te maken met ernstige problematiek en een belastende voorgeschiedenis waarvoor zij een intensieve behandeling nodig hebben, inclusief de begeleiding van het kind bij zijn seksuele ontwikkeling.</p> <p>De ratio begeleider-pupil dient dusdanig te zijn dat voldoende aandacht aan deze behandeling kan worden gegeven.</p> <p>Ook moet er voldoende controle en toezicht kunnen worden uitgeoefend.</p> <p>De sector dient hiertoe nadere normen op te stellen.</p> <p>De IJZ ziet toe op de naleving van deze normen.</p>
D1. Pleegzorg: Screening aspirant-pleegouders	<p>Pleegzorgorganisaties dienen altijd referenties op te vragen en af te geven bij de aanmelding van aspirant-pleegouders.</p> <p>Seksualiteit, (afwijkende) seksuele ontwikkeling en seksueel misbruik onderdeel dienen te zijn van de voorbereidende training van pleegouders (herhaling).</p> <p>De sector dient een landelijke norm te ontwikkelen waaraan de voorbereidende training moet voldoen.</p> <p>Bij netwerkplaatsingen dienen de voorbereiding op pleegouderschap en de beoordeling van geschiktheid en matching voldoende aandacht te krijgen.</p>
D2. Pleegzorg: Voorbereiding en ondersteuning pleegouders	<p>Pleegouders moeten door de pleegzorgorganisatie voorbereid worden op de komst van een kind met een traumatische voorgeschiedenis (herhaling).</p> <p>Bij de intakeprocedure dient vermeld te worden dat kinderen met een misbruikverleden mogelijk seksueel wervend gedrag kunnen vertonen. Te bespreken onderwerpen zijn hoe pleegouders deze gedragingen van pleegkinderen moeten interpreteren en hoe ze ermee moeten omgaan.</p> <p>Er dient besproken te worden dat pleegkinderen mogelijk seksuele gevoelens bij pleegouders en hun kinderen oproepen.</p> <p>Pleegouders moeten zich van mogelijke seksuele gevoelens bewust zijn en hier adequaat op voorbereid worden.</p> <p>Pleegouders moeten adequaat geïnformeerd worden zodat zij een oordeel kunnen vormen over de vraag of een pleegkind bij hen en in hun gezin op zijn plaats zal zijn.</p> <p>De pleegzorgorganisatie dient te voorzien in ondersteuning, bijvoorbeeld door een orthopedagoog, in geval van gedragsproblemen (ook seksuele problematiek) van het kind (e.g., een 24-uurs hulplijn, chat en waar nodig via face-to-face-contact).</p> <p>De pleegzorgwerker dient bij of enige tijd na aanvang van de plaatsing met pleegouders te bespreken wie in hun sociaal netwerk belangrijk zijn als steun bij hun pleegouderschap.</p> <p>De pleegzorgwerker dient een overleg te arrangeren van pleegouders met deze personen en de pleegzorgwerker, waarin besproken wordt welke verwachtingen en mogelijkheden tot steun er over en weer zijn.</p>
D3. Pleegzorg: Evaluatie pleegouders	<p>Er dient een jaarlijkse evaluatie door de pleegzorgorganisatie (pleegzorgwerker) plaats te vinden met nadrukkelijk oog voor de stabiliteit van de gezinssituatie en expliciete aandacht voor wijzigingen zoals scheiding, werkloosheid of ziekte.</p> <p>Het invoeren van een 'apk' voor pleegouders.</p> <p>Tijdens reguliere contacten tussen pleegzorgorganisatie en pleegouders dient er aandacht te zijn voor de relatie van de pleegouders.</p>
D4. Pleegzorg: Duidelijke rolverdeling tussen pleegzorgwerker en (gezins)voogd en verhoging van de contactfrequentie met het kind	<p>De sector moet komen tot een duidelijke rolverdeling tussen pleegzorgwerker en (gezins)voogd. Mogelijk kunnen beide rollen vertegenwoordigd worden in één functionaris.</p> <p>De bewindslieden van VWS en VenJ bezien of er aanleiding is tot aanpassing van de wet.</p> <p>De werkdruk van de functionaris die verantwoordelijk is voor de veiligheid van het kind dient zodanig te zijn dat voldoende face-to-face- en een-op-eencontact met het kind mogelijk is, afgestemd op de zwaarte van de casus (i.e., verlagen case load).</p>

Aanbevelingen	Actiepunt
D5. Pleegzorg: Ondersteuning en toezicht pleegzorg	Het sociale netwerk dient gebruikt te worden om pleegouders te ondersteunen (i.e., preventieve werking).
	Het sociale netwerk dient gebruikt te worden om ongewenste ontwikkelingen te signaleren (i.e., vorm van controle; meer ogen die meekijken).
	Het sociale netwerk dient gebruikt te worden om sociale isolatie van pleeggezinnen tegen te gaan (i.e., preventieve werking).
	Met de overgang van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg naar de gemeenten is het raadzaam om samenwerking tussen pleegzorgorganisatie en het buurtmaatschappelijk werk tot stand te brengen.
E1. Het systeem van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: Casusoverleg	In elke regio moet multidisciplinair casusoverleg zijn, met daarin alle professionals die betrokken zijn bij het kind, waar een casus van (vermoedelijk) seksueel misbruik ingebracht kan worden.
	Alle betrokken organisaties dienen in goed overleg informatie met elkaar te delen en acties af te stemmen.
	Het opsporingstraject en hulpverleningstraject moeten gelijk opgaan zonder dat ze elkaar tegenwerken.
	Het moet voor iedereen duidelijk zijn wie de regie heeft.
	Op bestuurlijk niveau moet voorzien worden in een periodiek overleg (zowel bij het Rijk als bij de gemeenten). Hierdoor blijven bestuurders goed op de hoogte van het handelen van hun organisaties en kunnen ze met ketenpartners gezamenlijk belemmeringen die zich op operationeel niveau voordoen, oplossen.
E2. Het systeem van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: Versterking rol Inspectie Jeugdzorg	De IJZ dient voldoende instrumenten in handen te hebben om de sector te innoveren, te controleren en waar nodig te sanctioneren.
	De IJZ moet af van alleen maar papieren toezicht.
	De IJZ moet van reactief naar meer proactief het veld in.
	De inspectie zou in ernstige gevallen meer gebruik moeten maken van bestaande interventiemogelijkheden (e.g., schorsen van professionals, bestuurders en toezichthouders).
	Als ultieme remedie zou de inspectie het ministerie moeten adviseren instellingen definitief te sluiten.
	Er moet een klachtenafdeling voor burgers worden ingericht wordt bij de IJZ.
	In ernstige gevallen kan de inspectie zelf onderzoek doen en indien nodig maatregelen nemen.
	Aan melders moet worden teruggekoppeld wat er met een signaal is gedaan.
E3. Het systeem van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: Raden van toezicht	Raden van toezicht hebben in de non-profitsector een steeds zwaardere taak gekregen in het toezicht op de publieke taken. Er dient intensivering van het inhoudelijke toezicht op de residentiële jeugdzorg plaats te vinden, waarvan de thematiek van seksueel kindermisbruik expliciet deel uitmaakt.
E4. Het systeem van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: Vergroting capaciteit gespecialiseerde zedenpolitie	Het ministerie van VenJ moet ervoor zorgen dat de capaciteit van kindverhoorstudio's en gespecialiseerde rechercheurs in elke politieregio voldoende is, zodat er minder barrières zijn om aangifte te doen en de doorlooptijden van onderzoeken verkort kunnen worden.
E5. Het systeem van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: Kinderrechter	De kinderrechter moet meer tijd krijgen voor een (gezins)voogdijzaak, opdat hij ruimer dan marginaal kan toetsen. Er zijn momenteel te weinig checks-and-balances waardoor de onafhankelijke toets door de rechter dreigt te verworden tot een louter formele handeling.
E6. Het systeem van de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg: Mediation	Voor de kleinere geschillen tussen (pleeg)ouder en (gezins)voogd en pleegzorgwerker en tussen ouder en pleegouder moet er een laagdrempelige vorm van geschilbeslechting komen buiten de rechter om (e.g., d.m.v. mediation).

Aanbevelingen	Actiepunt
F1. De politiek: Erkenning en excuses	Huidige bestuurders moeten erkenning geven en excuses aanbieden, ook voor misbruik uit het verleden. Daarbij past niet dat zij zich verschuilen achter gebrekkige en/of afwezige dossiers.
	De Commissie adviseert het ministerie van VenJ dringend om de tijdsrestrictie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven te laten vervallen en zaken van voor 1 januari 1973 ook toe te laten, zodat slachtoffers van seksueel misbruik zonder belemmering terecht kunnen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven.
F2. De politiek: Breed meldpunt en toegang tot hulpverlening	De ministeries van VenJ en VWS dienen één breed meldpunt voor slachtoffers van seksueel misbruik en geweld te organiseren.
	Het meldpunt heeft betrekking op zaken uit het verleden en op zaken waarvoor op dit moment niet in een meldpunt is voorzien.
	Daarnaast dienen beide ministeries zorg te dragen voor voldoende financieel haalbare en passende hulpverlening. Ook voor slachtoffers die geen aanspraak kunnen maken op de bijzondere regeling van Jeugdzorg Nederland mag de eigen bijdrage ggz hiervoor geen beletsel vormen.
F3. De politiek: Cliëntvolgsysteem	De ministeries van VenJ en VWS moeten voorzien in een cliënt- volgsysteem, waardoor voor opvolgende hulpverleners duidelijk is wie zich professioneel met het kind heeft beziggehouden, wat de problematiek en voorgeschiedenis zijn en welke interventies geboden zijn.
	De BJZ's en de zorgaanbieders moeten zorg dragen voor goede dossiervorming en een compleet en overzichtelijk overgangsdossier als een kind elders geplaatst wordt.
	Deze informatie dient op centraal gemeentelijk niveau vastgelegd te worden.
F4. De politiek: Meer transparantie door sturing op een toename van meldingen	De ministeries van VWS en VenJ moeten sturen op een stijging van het aantal meldingen om meer transparantie rond seksueel misbruik te bewerkstelligen.
	Er dient een incentive bedacht te worden voor alle residentiële jeugdzorg- en pleegzorginstellingen om het aantal meldingen te laten stijgen.
F5. De politiek: Sturing en kwaliteitsborging	Het ministerie van VWS dient minder aan het veld over te laten, dus minder te opereren vanuit de filosofie 'sturen op afstand'.
	Het ministerie van VWS moet bij verdergaande decentralisatie zorgen voor kwaliteitsborging.
	Het ministerie dient de sector te verplichten een kwaliteitskader te ontwikkelen.
	De IJZ moet een duidelijke handhavende taak krijgen en toezien op de naleving van de kwaliteitsnormen.
	Het ministerie van VWS moet erop toezien dat dit kwaliteitskader eind 2012 gereed is.
	Over twee jaar moet de gehele sector, inclusief de JJI's, vanwege de transitie naar de gemeenten aan de kwaliteitseisen voldoen.
	Het ministerie van VWS moet zorgen dat de IJZ over twee jaar voldoende instrumenten in handen heeft om te kunnen sanctioneren als instellingen en/of professionals niet aan de gestelde normen voldoen.
Tot gemeenten de kennis over de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg in huis hebben mag de verantwoordelijkheid voor de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg niet overgaan naar de gemeenten.	
G1. Wetenschappelijk onderzoek: Nader wetenschappelijk onderzoek	Er moet wetenschappelijk onderzoek gedaan worden naar: de aard en omvang van seksueel misbruik van minderjarigen met een (licht) verstandelijke beperking, waarbij zowel voor slachtoffers als plegers aandacht is.
	Er moet wetenschappelijk onderzoek gedaan worden naar: mechanismen die maken dat iemand die als professional of pleegouder de zorg heeft voor een kind ertoe komt het kind seksueel te misbruiken.
	Er moet wetenschappelijk onderzoek gedaan worden naar: seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg van kinderen jonger dan 12 jaar.
	Er moet wetenschappelijk onderzoek gedaan worden naar: de impact (medisch, psychisch en maatschappelijk) van seksueel misbruik door leeftijdgenoten in vergelijking met de impact van seksueel misbruik door verzorgende volwassenen.
	Er moet wetenschappelijk onderzoek gedaan worden naar: fysieke gevolgen van seksueel misbruik.
G2. Wetenschappelijk onderzoek: Data-infrastructuur	Er dient een data-infrastructuur te komen die het mogelijk maakt om later beleidsaanpassingen te evalueren.
	De ministeries van VWS en VenJ moeten samen met de sector onderzoeken hoe een dergelijke data-infrastructuur vorm moet krijgen.

Aanbevelingen	Actiepunt
G3. Wetenschappelijk onderzoek: Prevalentiemonitor	Er dient een tweejaarlijkse prevalentie-monitor seksueel misbruik in de residentiële jeugdzorg en de pleegzorg te komen.
H1. Implementatie: Rapportage aan de Tweede Kamer	Het implementatieproces van de aanbevelingen dient kritisch gevolgd te worden. De ministeries van VWS en VenJ dienen jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren in hoeverre de implementatie van de aanbevelingen is gerealiseerd en of het kind beter wordt beschermd.
H2. Implementatie: Monitoren	Er dient een monitoring bij een onafhankelijke instantie te worden belegd (kinderombudsman).

Commissie de Winter

Aanbevelingen	Actiepunt
1. Erkenning bieden aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg	Het kabinet en de verschillende brancheorganisaties jeugd dienen hun verantwoordelijkheid te erkennen voor wat in de jeugdzorg vanaf 1945 gebeurd is.
	Het kabinet en de verschillende brancheorganisaties jeugd dienen specifiek te erkennen dat een groep ex-pupillen in de jeugdzorg (soms ernstig en veelvuldig) geweld heeft meegemaakt.
	Het kabinet en de verschillende brancheorganisaties jeugd dienen uit te spreken dat de verantwoordelijken voor de pupillen in de jeugdzorg destijds te weinig hebben gedaan om geweld te voorkómen en te doen ophouden.
	Erkenning kan gepaard gaan met een individuele invulling, zoals de Nederlandse Samsom schaderegeling.
	Erkenning kan gepaard gaan met een individuele invulling, zoals individuele schaderegelingen getest in het buitenland (klein pensioen, een OV-kaart, tandartsverzekering tot een vergoeding van therapeutische hulp).
	Onderzoek welke vorm van schadevergoeding passend is voor verschillende lotgenotengroepen.
2. Archieven van de commissie toegankelijk houden en uitbreiden	De archieven van Commissie de Winter - bestaande uit verhalen van slachtoffers en schriftelijke archieven - moeten bewaard blijven.
	Melders (van geweld) moeten toestemming geven of hun melding bewaard mag blijven in het archief.
	Opzetten archiefbeheerscommissie voor behandelen aanvragen schriftelijke archieven slachtoffers. Deze commissie wordt ingesteld voor een periode van 5 jaar.
	Een fonds voor het blijvend doen van verdergaand wetenschappelijk onderzoek is nodig.
	Openbaar beschikbaar maken en beheren van een datacollectie (e.g., oral history database, digitale tentoonstelling, life story book, online community).
	Beheersinstantie opzetten voor openbare datacollectie.
	Indien in het belang van de melder, faciliteren dat zijn of haar informatie bij andere instanties terechtkomt. Deze instanties kunnen helpen bij het verkrijgen van toegang tot archieven, hulpverlening, contacten met lotgenoten.
	Het moet mogelijk gemaakt worden dat aan de datacollectie van de commissie in de toekomst nieuwe getuigenissen en schriftelijke bronnen toegevoegd kunnen worden.
	Verhogen publiek besef en educatie met betrekking tot (seksueel) geweld in de jeugdzorg (e.g., publieks-campagne, tentoonstellingen, fotoseries, opgenomen interviews, toneelvoorstellingen).
	Wijzigen archiefwet: Persoonsdossiers dienen minstens 100 jaar bewaard te blijven in plaats van vernietigd te worden conform de huidige archiefwet.
	Slachtoffers dienen in praktische zin geholpen te worden met het vinden van hun jeugdzorgdossier.
Indien nodig, dienen slachtoffers morele steun te ontvangen als zij op zoek gaan naar documentatie over hun periode in de jeugdzorg.	

Aanbevelingen	Actiepunt
3. Verbeteren van het hulpaanbod aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg	Verbeteren van hulpaanbod voor mensen die in hun kinderjaren in de jeugdzorg met geweld te maken kregen. Slachtoffers moeten erkenning krijgen, waarmee zij de overtuiging krijgen echt serieus genomen en erkend te worden.
	Verbeteren van hulpaanbod voor mensen die in hun kinderjaren in de jeugdzorg met geweld te maken kregen. Slachtoffers moeten hun verhaal kwijt kunnen.
	Verbeteren van hulpaanbod voor mensen die in hun kinderjaren in de jeugdzorg met geweld te maken kregen. Slachtoffers moeten - indien nodig - kunnen worden doorverwezen naar professionele hulpverlening.
	Op verschillende niveaus dient hulp aangeboden te worden, waaronder door naasten.
	Op verschillende niveaus dient hulp aangeboden te worden, waaronder door lotgenoten.
	Op verschillende niveaus dient hulp aangeboden te worden, waaronder door zorgprofessionals (van preventie tot nulde-, eerste-, tweede- en derdelijnszorg).
	In de preventie en de nuldelijnszorg zouden getroffen al een aanbod moeten kunnen krijgen. Essentieel is dat zij daar hun verhaal kunnen vertellen en erkenning kunnen krijgen voor hun nare herinneringen.
	Wanneer specialistischer hulp noodzakelijk is, dienen zorglijnen beter op elkaar afgestemd te worden zodat zorg vanuit de ene lijn gecombineerd kan worden met zorg uit (een) andere lijn(en).
	Indien nodig, moet specialistische hulp gecombineerd worden met financiële en maatschappelijke ondersteuning (e.g., schuldsanering, hulp bij huisvesting, arbeidstoeliding).
	Deskundigheidsbevordering is gewenst bij huisartsen.
	Deskundigheidsbevordering is gewenst bij praktijkondersteuners van de huisarts (POH-GGZ).
	Deskundigheidsbevordering is gewenst bij hulpverleners in de tweede- en derdelijnszorg.
	Specifiek: De kennis van diagnose en behandeling van complexe traumagerelateerde problematiek moet worden vergroot.
	Wachtlijsten moeten worden verkort.
	4. Plaatsing in (gesloten) instellingen zoveel mogelijk voorkomen
Plaatsingen in het strafrechtelijk kader in een JJI moeten bij voorkeur zo kort mogelijk zijn, waarbij er voortdurend aandacht dient te zijn voor de mogelijkheid van een vervolgsituatie in een minder risicovolle omgeving.	
Een plaatsing in een gesloten setting binnen het civielrechtelijk kader (accommodaties voor gesloten jeugdhulp) mag nooit gebruikt worden bij gebrek aan minder intrusieve vormen van hulpverlening.	
Verbeter mogelijkheden die een stapsgewijze overgang mogelijk maken van intensieve (residentiële) hulp naar lichtere community based vormen, danwel naar (begeleide) zelfstandigheid of een thuisplaatsing	
Uitbreiding van lichtere vormen van jeugdzorg.	
Betere samenwerking tussen hulpverleningsorganisaties om de overgang tussen de verschillende vormen van hulpverlening zo goed mogelijk te laten plaatsvinden en het zogenaamde rondpompen van jongeren tussen instellingen te voorkomen.	
5. Groepsgrootte verkleinen	Verkleinen groepsgrootte (meer aandacht, liefde en ruimte voor maatwerk)

Aanbevelingen	Actiepunt
6. Zorg dragen voor goed geschoold personeel en pedagogische continuïteit	Ter professionalisering van de jeugdzorg moet goed geschoold personeel gewaarborgd worden.
	Ter professionalisering van de jeugdzorg moet de pedagogische continuïteit gewaarborgd worden (e.g., verleng hoe lang groepsleiding werkzaam is binnen een organisatie).
	Om aan de basisvoorwaarde van goed personeel te voldoen, moet er niet alleen naar de zwaarte van het werk gekeken worden, maar ook naar aspecten als beloning en doorgroeimogelijkheden.
	Groepsleiding moet leren om zoveel mogelijk deëscalerend te werk te gaan
	Groepsleiding moet voldoende ondersteuning ervaren door middel van interventie.
	Groepsleiding moet voldoende ondersteuning ervaren door middel van supervisie. Groepsleiding moet voldoende ondersteuning ervaren door middel van bijscholing met betrekking tot situaties waar geweld dreigt of heeft plaatsgevonden.
7. Meer samenwerken met ouders en familie	Vergroten van blijvende betrokkenheid van ouders van uit huis geplaatste kinderen.
8. Verbeteren van ondersteuning voor pleegouders	Er moet een spoedprocedure VOG (Verklaring Omtrent Gedrag) komen voor de screening van pleeggezinnen.
	Pleegouders moeten in hun pedagogische vaardigheden meer begeleid en ondersteund worden door pleegzorgbegeleiders.
	Bij een pleegzorgplaatsing van jongeren met een ondertoezichtstelling is het van belang dat de gezinsvoogd en de pleegzorgwerker op één lijn zitten en op basis daarvan met de pleegouders samenwerken.
	Bij jongeren die onder voogdij gesteld staan is het van belang dat de gezinsvoogd en de pleegzorgwerker op één lijn zitten en op basis daarvan met de pleegouders samenwerken.
	Verbetering van onderlinge en professionele steun is wenselijk, waarbij ook meer aandacht gewenst is voor het zien en horen van pleegkinderen zelf.
9. Betere uitoefening van de rol van de gezinsvoogd	Gezinsvoogden moeten beter hun wettelijke taak kunnen vervullen zodat alle mogelijke inspanningen kunnen worden verricht die de veiligheid en ontwikkeling van het uit huis geplaatste kind waarborgen (e.g., het kind kennen, toegankelijk aanspreekpunt, werken aan terugkeer).
	Uit huis geplaatste kinderen moeten gezien en gehoord worden.
	Uithuisplaatsing moet voor kinderen zo optimaal mogelijk wordt ingevuld, bijvoorbeeld door voorkeur betreffende gezinsomgeving mee te nemen.
	Uithuisplaatsing moet voor kinderen zo optimaal mogelijk wordt ingevuld, met voldoende omgang en contact met ouders of verzorgers en broertjes en zusjes.
	Per kind dat uit huis is geplaatst is meer contacttijd nodig.
10. Bij voogdij betere invulling van de uithuisplaatsing	Per kind dat uit huis is geplaatst is meer contacttijd nodig (herhaling).
	Er moet controle komen op de wijze waarop de voogden de uithuisplaatsing invullen (e.g., voogd moet jaarlijks rapporteren aan de Raad voor de Kinderbescherming).
	De voogdijpupil moet de mogelijkheid krijgen om vragen en geschillen met betrekking tot de uitoefening van de voogdij (dus niet alleen de uithuisplaatsing) aan de kinderrechter voor te leggen.
11. Een pro-actief, sterker en onafhankelijk toezicht organiseren	Externe toezicht op de jeugdzorg moet verbeteren (meer proactief en met een sterkere invulling van de wettelijke toezichtsrol van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd).
	De inspectie moet meer reguliere veldbezoeken afleggen waarbij met de pupillen zelf wordt gesproken.
	De inspecties moeten geheel los gemaakt worden van zowel de ministeries als van het veld voor een meer onafhankelijke invulling van de wettelijke toezichtsrol van de inspectie.

Aanbevelingen	Actiepunt
12. In de jeugdzorg geweld bespreken met kinderen	Er moet meer aandacht komen voor de ervaringen van het kind zelf tijdens zijn verblijf in de jeugdzorg.
	Het onderwerp geweld moet, zowel bij de intake als daarna, geregeld met pupillen besproken worden.
	Er moeten exitgesprekken gevoerd worden waarin expliciet naar geweldservaringen wordt gevraagd.
	Er moet worden geïnvesteerd in ondersteuning van kinderen door personen buiten de instelling of het pleegezin en het gesprek moet met hen worden aangegaan over hun leefsituatie gedurende de uithuisplaatsing (e.g., gezinsvoogd, voogd, iemand uit eigen netwerk).
	De toepassing van de klachtenprocedure voor kinderen in de jeugdzorg moet verbeterd worden zodat klachten omtrent geweld eerder bekend worden. Op dit moment gaat het geregeld mis omdat kinderen er onvoldoende over weten, niet durven of tegengehouden worden om te melden.
13. Prevalentiestudie uitvoeren naar geweld in de huidige jeugdzorg	Er moet permanent en herhaaldelijk (periodiek) een prevalentiestudie naar vormen van geweld tegen minderjarigen worden gedaan onder de huidige pupillen in de jeugdzorg en onder professionals van de jeugdzorg.
	Dit prevalentieonderzoek moet een scherpere onderzoeksvraag als uitgangspunt hanteren.
	Dit prevalentieonderzoek moet op zoek gaan naar de actuele cijfers van fysiek geweld in de jeugdzorg.
	Dit prevalentieonderzoek moet op zoek gaan naar de actuele cijfers van psychisch geweld in de jeugdzorg.
	Dit prevalentieonderzoek moet op zoek gaan naar de actuele cijfers van seksueel geweld in de jeugdzorg.
	Het prevalentieonderzoek gebeurt analoog aan de eerdere prevalentiestudie naar seksueel misbruik van Commissie Samson (Alink et al., Prevalentie seksueel misbruik). Het prevalentieonderzoek is gebaseerd op de methodiek van de Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen (NPM).

B3 Overzicht interviews

B3.1 Commissie Deetman

Interviews afgenomen met:

- De auteur van de o-meting (17 juni 2021)
- Een begeleider van het voorzittersoverleg (17 juni 2021)
- Prof. Joost Vijselaar van Universiteit Utrecht (24 juni 2021)
- Vertegenwoordigers van Mea Culpa United (25 juni 2021)
- Een vertegenwoordiger van KLOKK (29 juni 2021)
- Vertegenwoordigers van de Bisschoppenconferentie en Konferentie Nederlandse Religieuzen (6 juli 2021)
- Een vertegenwoordiger van Slachtofferhulp Nederland (27 juli 2021)
- Vertegenwoordigers van de Universiteit Tilburg / Intervict (2 augustus 2021)
- Een vertegenwoordiger van SKIP (5 augustus 2021)
- Vertegenwoordigers van Commissie Deetman (10 augustus 2021)
- Een vertegenwoordiger van het VPKK (23 augustus 2021)
- Vertegenwoordigers van Stichting Beheer & Toezicht (30 augustus 2021)

B3.2 Commissie de Vries

Interviews afgenomen met:

- Vertegenwoordigers van NOC*NSF en CVSN (16 april 2021 en 16 september 2021)
- Vertegenwoordigers van Commissie de Vries (4 mei 2021)
- Een vertegenwoordiger van het ministerie van VWS (1 juni 2021)
- Een vertegenwoordiger van het ministerie van JenV (1 juni 2021)
- Een vertegenwoordiger van Vereniging Sport en Gemeenten (18 juni 2021)
- Vertegenwoordigers van gemeente Rotterdam en Stichting Support Sport (19 augustus 2021)
- Een vertegenwoordiger van gemeente Amsterdam (24 augustus 2021)

B.3.3 Commissie Samson

Interviews afgenomen met:

- Vertegenwoordigers van Commissie Samson (4 juni 2021)
- Vertegenwoordigers van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (11 en 18 mei 2021)
- Een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland (27 mei 2021)
- Een vertegenwoordiger van Pleegzorg Nederland (26 oktober 2021)

- Vertegenwoordigers van het ministerie van VWS (20 juli 2021)
- Een vertegenwoordiger van SKIP (5 augustus 2021)
- Vertegenwoordigers van Slachtofferhulp Nederland (9 juni 2021)
- Vertegenwoordigers van Commissie Rouvoet (5 augustus 2021)
- Vertegenwoordigers van het ministerie van JenV (27 juli 2021)
- Vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieder Level (25 november 2021)

B.3.4 Commissie de Winter

Interviews afgenomen met:

- Vertegenwoordigers van Commissie de Winter (17 mei 2021)
- Vertegenwoordigers van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (11 en 18 mei 2021)
- Een vertegenwoordiger van Jeugdzorg Nederland (15 juni en 14 september 2021)
- Vertegenwoordigers van Slachtofferhulp Nederland (9 juni en 7 oktober 2021)
- Een vertegenwoordiger van De Nederlandse ggz (2 juli en 19 oktober 2021)
- Vertegenwoordigers van het ministerie van VWS (20 juli 2021)
- Een vertegenwoordiger van SKIP (5 augustus 2021)
- Vertegenwoordigers van het ministerie van JenV (20 juli en 23 augustus 2021)
- Een vertegenwoordiger van het Trimbos Instituut (29 juli 2021)
- Een vertegenwoordiger van de Vereniging voor Orthopedagogische Behandelcentra (19 oktober 2021)
- Een vertegenwoordiger van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (19 oktober 2021)
- Een vertegenwoordiger van Pleegzorg Nederland (26 oktober 2021)
- Vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieder Level (25 november 2021)

B4 Vragenlijst Sport

B4.1 Vragen aan sportbonden

1. Welke functie heeft u (de invuller) binnen de bond?
2. Er zijn verschillende mogelijkheden om ervoor te zorgen dat de sportbonden een eenduidig tuchtreglement seksuele intimidatie en seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben. Kruis aan welke van toepassing is op uw sportbond:
 - De sportbond heeft een eigen tuchtreglement seksuele intimidatie gebaseerd op de blauwdruk.
 - De sportbond sluit zich aan bij het ISR en maakt hierdoor gebruik van het tuchtreglement seksuele intimidatie en de tuchtprocedure van het ISR.
 - De sportbond neemt het tuchtreglement seksuele intimidatie van het ISR integraal over, maar sluit zich niet aan bij het ISR.
 - Anders, namelijk
3. Kruis aan over welke van de volgende maatregelen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag uw bond beschikt. Meerdere opties zijn mogelijk:
 - Gedragsregels
 - Huisregels
 - Klachtenregeling
 - Tuchtreglement
 - Vertrouwenspersonen
 - Anders, namelijk
4. In hoeverre acht u het een prioriteit om als bond het belang van een veilige sportcultuur te agenderen onder het bestuur en leden van de bond en de aangesloten verenigingen? [Likert scale]
5. Op welke manier(en) worden leden van de bond ondervraagd over hun ervaringen met sociale veiligheid en het functioneren van de bond?
 - Niet
 - Via (telefonische) enquêtes
 - Via informatieavonden en bijeenkomsten
 - 'Langs de lijn'
 - Anders, namelijk
6. Maakt de bond gebruik van het instrumentarium voor preventief handelen van het NOC*NSF?
 - Ja
 - Nee

7. (Indien nee gekozen bij vraag 6) Waarom maakt de bond geen gebruik van het instrumentarium voor preventief handelen van het NOC*NSF?
 - Niet mee bekend
 - We zijn niet bezig met preventief handelen
 - We gebruiken instrumentarium ontwikkeld door een andere partij
 - We gebruiken instrumentarium ontwikkeld door onszelf

8. (Indien gekozen voor de laatste optie bij de vorige vraag) Wordt de toegankelijkheid en vindbaarheid voor leden en andere geïnteresseerden periodiek getoetst?
 - Ja
 - Nee

9. (Indien ja gekozen bij de bovenstaande vraag) Hoe vaak wordt de toegankelijkheid en vindbaarheid getoetst?
 - Wekelijks
 - Maandelijks
 - Halfjaarlijks
 - Jaarlijks
 - Anders, namelijk

10. Maakt de bond gebruik van (een van) de volgende hulpmiddelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen en bestrijden? Kruis aan welke van toepassing is, meerdere opties mogelijk:
 - Gratis VOG-regeling
 - Stappenplan High 5 van het Centrum Veilige Sport Nederland
 - Poule vertrouwenspersonen van het Centrum Veilige Sport Nederland
 - Anders, namelijk...

B4.2 Vragen aan sportverenigingen

1. Tot welke bond behoort uw vereniging? [dropdown menu]
2. Welke functie heeft u (de invuller) binnen de vereniging?
3. Hoeveel leden heeft de vereniging (in totaal, dus inclusief sportend en niet sportend)?
 - <100
 - 100-500
 - 500-1000
 - >1000
 - Onbekend
4. Opbouw ledenbestand (minderjarig en volwassenen)?
 - Meer volwassenen dan jeugdigen
 - Gelijk aantal jeugdigen als volwassenen
 - Meer jeugdigen dan volwassenen
 - Onbekend

5. Kruis aan over welke van de volgende maatregelen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag uw vereniging beschikt. Meerdere opties zijn mogelijk:
 - Gedragsregels
 - Huisregels
 - Klachtenregeling
 - Tuchtreglement
 - Vertrouwenspersonen
 - Anders, namelijk

6. Op welke manier(en) verspreidde de vereniging informatie over de maatregelen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag in de afgelopen twee jaar? Kruis aan welke van de volgende wijzen van toepassing zijn, meerdere opties zijn mogelijk:
 - Ouders en leden periodiek mailen
 - Informatie publiceren op website
 - Informeren via de nieuwsbrief
 - Bijeenkomsten voor leden organiseren
 - Regels ophangen in publieke ruimtes
 - Anders, namelijk

7. (Indien gekozen voor periodiek mailen) Hoe vaak worden ouders en leden geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. het voorkomen en aanpakken van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de vereniging?
 - Wekelijks
 - Maandelijks
 - Halfjaarlijks
 - Jaarlijks
 - Anders, namelijk

8. Is er een aanpak en/of protocol ontwikkeld voor preventief handelen en seksueel grensoverschrijdend gedrag op de vereniging?
 - Ja
 - Nee
 - Is nog in ontwikkeling

9. In hoeverre acht u het een prioriteit om het belang van een veilige sportcultuur op de vereniging te blijven agenderen onder zowel het bestuur als de leden, ouders en begeleiders/coaches? [likert scale]

10. Op welke manier(en) worden leden van de vereniging ondervraagd over hun ervaringen met sociale veiligheid en het functioneren van de vereniging?
 - Niet
 - Via (telefonische) enquêtes
 - Via informatieavonden en bijeenkomsten
 - 'Langs de lijn'
 - Anders, namelijk

11. Maakt de vereniging gebruik van het instrumentarium voor preventief handelen van het NOC*NSF?
 - Ja
 - Nee

12. (Indien nee gekozen bij vraag 11) Waarom maakt de vereniging geen gebruik van het instrumentarium voor preventief handelen van het NOC*NSF?
 - Niet mee bekend
 - We zijn niet bezig met preventief handelen
 - We gebruiken instrumentarium ontwikkeld door een andere partij
 - We gebruiken instrumentarium ontwikkeld door onszelf

13. (Indien gekozen voor de laatste optie bij de vorige vraag) Wordt de toegankelijkheid en vindbaarheid voor leden en andere geïnteresseerden periodiek getoetst?
 - Ja
 - Nee

14. (Indien ja gekozen bij de bovenstaande vraag) Hoe vaak wordt de toegankelijkheid en vindbaarheid getoetst?
 - Wekelijks
 - Maandelijks
 - Halfjaarlijks
 - Jaarlijks
 - Anders, namelijk

15. Maakt de vereniging gebruik van de volgende hulpmiddelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen en bestrijden? Kruis aan welke van toepassing is, meerdere opties mogelijk.
 - Gratis VOG-regeling
 - Stappenplan High 5 van het Centrum Veilige Sport Nederland
 - Poule vertrouwenspersonen van het Centrum Veilige Sport Nederland
 - Anders, namelijk

B4.3 Scenario's gebruikt in de vragenlijsten

Voorbeeld scenario's gericht aan verenigingen (acceptabel of niet acceptabel)

1. Een begeleider of coach mag een 15-jarige pupil aanraken bij de billen en/of borsten indien dit voor sport of medisch gerelateerde doeleinden is
2. Een coach of begeleider mag tijdens een wedstrijd of training een minderjarige pupil 'langs de lijn' aanspreken op onsportief of grensoverschrijdend gedrag
3. Een 19-jarige pupil en 16-jarige pupil mogen onderling een affectieve relatie aangaan
4. Een begeleider of coach mag geschenken uitwisselen met een 16-jarige pupil
5. Tijdens trainingen, wedstrijden of reizen mag de begeleider of coach zich in de kleedkamer bevinden
6. Leden die kennis krijgen van een geval van seksuele intimidatie of misbruik zijn niet verplicht dit te melden bij het bestuur van de vereniging
7. De begeleider heeft de plicht – voor zover in zijn of haar vermogen ligt – de sporter te beschermen tegen schade en (machts)misbruik als gevolg van seksuele intimidatie

Scenario's over regels tussen begeleider en pupil

1. De begeleider dringt niet verder in het privéleven van de sporter door dan nodig is in het kader van de sportbeoefening
2. De begeleider meldt een affectieve relatie met een sporter direct bij het bestuur

3. Seksuele handelingen en seksuele relaties tussen de begeleider en de jeugdige sporter tot zestien jaar zijn onder geen beding geoorloofd en worden beschouwd als seksueel misbruik
4. De begeleider onthoudt zich van (verbale) seksueel getinte intimiteiten via welk communicatiemiddel dan ook
5. De begeleider zal tijdens training(stages), wedstrijden en reizen gereserveerd en met respect omgaan met de sporter en met de ruimte waarin de sporter zich bevindt, zoals de kleedkamer of de hotelkamer
6. De begeleider heeft de plicht – voor zover in zijn vermogen ligt – de sporter te beschermen tegen schade en (machts)misbruik als gevolg van seksuele intimidatie
7. De begeleider aanvaardt geen financiële beloning of geschenken van de sporter die in onevenredige verhouding tot de gebruikelijke dan wel afgesproken honorering staan

Scenario's over relaties tussen sporters onderling

1. De sporter mag een andere sporter niet tegen de wil op een zodanige wijze aanraken dat de sporter en/of de begeleider deze aanraking als seksueel of erotisch van aard kan ervaren (zoals het doelbewust aanraken van geslachtsdelen, billen en borsten)
2. Een sporter zal een andere sporter geen (im)materiële vergoedingen geven met de kenmerkende bedoeling seksuele tegenprestaties te verlangen

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bestaat uit de Nationaal Rapporteur en een team van deskundige en bevoegde medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
@NLRapporteur

februari 2022