

Evaluatie Beleidsbrief
Bestrijding van
Kindermishandeling

Amsterdam, augustus 1994
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
A.E. van Burik
N.C. Hilhorst
A. van Hoek
P.M. de Savornin Lohman

Inhoudsopgave

	Pagina:
1 Inleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Onderzoek	2
2 Realisering beleidsvoornemens	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Voorlichting en preventie	5
2.3 Signalering en melding	10
2.4 Bureaus Vertrouwensarts en Raden voor de Kinderbescherming	13
2.5 Hulpverlening	17
2.6 Overige beleidsvoornemens	21
2.7 Nieuwe ontwikkelingen/initiatieven	24
2.8 Samenvatting	26
3 Een aantal thema's nader belicht	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Evaluatie experiment Samenwerking rondom hulpverlening	31
3.3 Evaluatie aanbod deskundigheidsbevordering kindermishandeling	34
3.4 Evaluatie methodiekontwikkeling hulpverlening kindermishandeling	38
4 Realisering beleidsdoelen	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Primaire preventie	46
4.3 Secundaire en tertiaire preventie	48
4.4 Conclusies en financiële analyse	57
5 Bouwstenen voor toekomstig beleid	60
5.1 Inleiding	60
5.2 Voorlichting en preventie	61
5.3 Signalering en melding	65
5.4 Hulpverlening	69
5.5 Samenvatting en conclusies	73
6 Inventarisatie provinciaal beleid kindermishandeling	76
6.1 Inleiding	76
6.2 Thema's op provinciaal en grootstedelijk regio-niveau	76
6.3 Knelpunten bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid	79
6.4 Conclusies	80
7 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	82
7.1 Samenvatting	82
7.2 Algemene conclusies en aanbevelingen	89
7.3 Inhoudelijke conclusies en aanbevelingen	91

Bijlage 1: Leden begeleidingscommissie Onderzoek

Bijlage 2: Tabellen

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Op 4 december 1990 is de Beleidsbrief Bestrijding van Kindermishandeling naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze beleidsbrief werd uitgebracht onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van WVC en Justitie. In deze 'brief' - van 30 pagina's - wordt de stand van zaken beschreven op het gebied van de bestrijding van kindermishandeling. In deze beschrijving wordt tevens aangegeven welke bestaande activiteiten op het gebied van hulpverlening en preventie verder gestimuleerd dienen te worden en welke beleidsvoornemens - veelal in de vorm van onderzoeken of experimenten - in gang gezet dienen te worden. De financiële kosten van de voorgestelde maatregelen zouden vanaf 1991 in totaal 2,6 miljoen gulden bedragen.

In de Beleidsbrief wordt geconstateerd dat kindermishandeling een complex en ernstig maatschappelijk probleem is, waarvan de omvang lange tijd is onderschat. Ook wordt gesteld dat kindermishandeling een probleem is waar overheden, beroepsbeoefenaren, die binnen hun werk in aanraking komen met kinderen, hulpverleners en het bredere publiek gezamenlijk verantwoordelijkheid voor dragen.

Uit de in de Beleidsbrief genoemde beleidsvoornemens blijkt dat de (landelijke) overheid zich in een rol plaatst die gekenschetst kan worden als ondersteunend aan en voorwaardenscheppend voor het professionele veld, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de preventie en hulpverlening inzake kindermishandeling. Daar waar knelpunten of lacunes worden geconstateerd in de kennis over kindermishandeling dan wel de preventie- en hulpverleningsactiviteiten 'springt de overheid bij'.

Bij de inhoudelijke invulling van het beleid is gebruik gemaakt van de adviezen die bij de Raad voor het Jeugdbeleid, de Nederlandse Gezinsraad en het College van Advies voor de Kinderbescherming zijn ingewonnen¹.

Aangezien voor 1994 een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer is aangekondigd, bestaat bij de landelijke overheid behoefte aan inzicht in de bereikte resultaten van de activiteiten, experimenten en onderzoeken die in de beleidsbrief zijn genoemd. Onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) is gevraagd deze evaluatie voor haar rekening te nemen².

1 Daarnaast hebben de Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM), het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), de Vereniging van secretarissen van de Raden van Kinderbescherming (VVS) en de Landelijke Stichting Buro's Vertrouwensarts Kindermishandeling (LSBVK) ongevraagd gereageerd op de uitgebrachte adviezen.

2 Bij de overheid bestaat het voornemen om na afronding van de onderhavige evaluatie, een consultatie van deskundigen uit het veld te (laten) organiseren met als doel hen uitspraken te laten doen over de gewenste richting van toekomstig beleid.

1.2 Onderzoek

Vraagstelling onderzoek

De volgende hoofdvragen kunnen worden geformuleerd.

- 1 Op welke wijze en in welke mate is invulling gegeven aan concrete beleidsvoornemens die in de Beleidsbrief worden genoemd?
- 2 In hoeverre hebben de als gevolg van de Beleidsbrief in gang gezette activiteiten bijgedragen aan de bestrijding van kindermishandeling?
- 3 Welke aanknopingspunten zijn er te distilleren ten behoeve van toekomstig landelijk beleid ter bestrijding van kindermishandeling?

Opgemerkt dient te worden dat de evaluatie zich beperkt tot die aspecten van het beleid rond kindermishandeling waarin de landelijke overheid zelf een actieve rol speelt.

In deze rapportage hanteren we de beschrijving van kindermishandeling zoals in de Beleidsbrief is opgenomen:

Kindermishandeling is elke vorm van voor het kind bedreigende en gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de opvoeders het kind in de afhankelijkheidsrelatie, actief of passief, opdringen waardoor ernstige schade wordt berokkend aan het kind in de vorm van fysiek letsel en/of psychische stoornissen.

Inhoudelijke beperkingen

Kindermishandeling is een complex, en door veel lastig te beïnvloeden factoren gedetermineerd, probleem. Bovendien is het bestaande inzicht in de omvang van de problematiek (nog) gebrekkig. Deze twee kenmerken hebben als belangrijke implicaties:

- dat men geen te hoog gespannen verwachtingen moet hebben van de mogelijkheden om via overheidsbeleid de problematiek effectief te bestrijden en te voorkomen;
- dat de mogelijkheden om directe effecten van het gevoerde beleid te meten in de zin van een aantoonbare vermindering van het probleem (zeer) beperkt zijn.

Bovendien geldt dat het te evalueren beleid vrij recent is ingezet, zodat hooguit gekeken kan worden naar korte termijn effecten dan wel naar verwachtingen omtrent effecten. Het onderzoek is daarom in de eerste plaats beschrijvend van karakter.

Verder is het in dit kader van belang op te merken dat de invloed van de (landelijke) overheid op de problematiek altijd een indirecte is: door het realiseren van bepaalde 'tussendoelen' tracht men het gestelde beleidsdoel te realiseren.

Uitvoering onderzoek

De uitvoering van het onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen.

- 1 Analyse beleidsvoornemens
- 2 Evaluatie op onderdelen (belangrijke clusters)
- 3 Toetsing van achterliggende beleidsgedachten
- 4 Analyse registratiegegevens
- 5 Inventarisatie huidig provinciaal en grootstedelijk beleid

1 Analyse beleidsvoornemens

Via een inhoudelijke analyse zijn alle concrete beleidsvoornemens die genoemd worden in de Beleidsbrief geïnventariseerd. Hierbij gaat het in beperkte mate ook om voornemens die reeds in gang gezet waren op het moment van verschijnen van de Beleidsbrief en om activiteiten die reeds bestonden, doch verder gestimuleerd dienden te worden.

De beleidsactiviteiten zijn ingedeeld in een aantal clusters. Aan de hand van schriftelijke informatie en gesprekken met betrokken ambtenaren is voor elk cluster nagegaan:

- welke voornemens zijn uitgevoerd en met welk resultaat;
- welke voornemens niet zijn uitgevoerd en waarom niet.

Waar nodig en mogelijk is aanvullende informatie verzameld bij derden (zoals uitvoerende instanties).

2 Evaluatie op onderdelen

Een aantal beleidsvoornemens is uitgebreid geëvalueerd. Via face-to-face interviews, telefonische interviews en schriftelijke enquêtes uitgezet onder direct betrokkenen (zoals deelnemers, projectuitvoerders en leden van begeleidingscommissies) is dieper ingegaan op de vraag in hoeverre gestelde doelen zijn bereikt. Daarnaast is aandacht besteed aan het uitvoeringsproces van projecten, geconstateerde knelpunten en oplossingen en ideeën voor verdere uitwerking en verspreiding van initiatieven.

3 Toetsing van achterliggende beleidsgedachten

Via inhoudelijke analyse van de Beleidsbrief zijn de uitgangspunten of achterliggende gedachten - door ons beleidsgedachten genoemd - die ten grondslag liggen aan de concrete beleidsvoornemens, achterhaald. Van een deel van deze beleidsgedachten³ en enkele meer actuele beleidsgedachten is nagegaan in hoeverre deze op dit moment (nog) ondersteund worden dan wel bijstelling behoeven. Dit is gebeurd middels een schriftelijke enquête, uitgezet onder een groep van 80 sleutelfiguren op het gebied van kindermishandeling. Aldus is informatie verzameld ten behoeve van toekomstig beleid.

4 Analyse registratiegegevens

Er is nagegaan in hoeverre cijfermatig materiaal beschikbaar is op basis waarvan kan worden nagegaan of de preventie(sub)doelen die in de Beleidsbrief zijn geformuleerd worden bereikt. Dit blijkt maar in zeer beperkte mate het geval te zijn. Via de LSBVK zijn registratiegegevens beschikbaar over de ontwikkeling in de omvang en de aard van de **meldingen** van kindermishandeling. Via analyse van deze registratiegegevens kon een tweetal subdoelen in beperkte mate worden getoetst, te weten:

- verbetering van signalering en melding vanuit de directe omgeving van het kind;
- verbetering van vroegtijdige onderkenning van kindermishandeling.

5 Inventarisatie provinciaal en grootstedelijk beleid

De evaluatie van de Beleidsbrief dient materiaal aan te dragen voor de ontwikkeling van toekomstig beleid op het gebied van kindermishandeling. De Beleidsbrief is in 1990 opgesteld, inmiddels is de jeugdhulpverlening - en daarmee de BVA's -

³ Bij de selectie zijn de volgende criteria gehanteerd:

- De beleidsgedachten moeten afdoende 'algemeen' zijn geformuleerd en niet direct verwijzen naar instellingen en instellingsbelangen.
- De beleidsgedachten moeten een (actueel) onderwerp van discussie betreffen en voldoende specifiek zijn om - via een schriftelijke enquête - een gemotiveerde mening op te roepen.

gedecentraliseerd. Daarmee is ook een deel van het beleid inzake kindermishandeling gedecentraliseerd naar de provincies en de grootstedelijke regio's. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid - op landelijk en provinciaal niveau - moet daarom zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij het beleid dat door de provincies is en wordt uitgezet. Er is daarom een telefonische ronde gehouden langs alle provincies en grootstedelijke regio's. Aldus is het bestaande provinciale en grootstedelijke beleid met betrekking tot kindermishandeling in kaart gebracht.

De onderzoekers zijn bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door een begeleidingscommissie van inhoudelijk deskundigen (zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie bijlage 1).

Rapportage

Voorafgaand aan de totstandkoming van de onderhavige rapportage is een aantal deelrapporten verschenen. Deze deelrapporten hebben betrekking op drie onderdelen van het onderzoek: de evaluatie op onderdelen, de analyse van registratiegegevens en de inventarisatie van provinciaal en grootstedelijk beleid.

- Deelrapport 'Evaluatie samenwerking rondom hulpverlening', DSP, Amsterdam, april 1994.
- Deelrapport 'Evaluatie aanbod deskundigheidsbevordering kindermishandeling', DSP, Amsterdam, april 1994.
- Deelrapport 'Evaluatie methodieontwikkeling hulpverlening kindermishandeling', DSP, Amsterdam, mei 1994.
- Deelrapport 'Analyse landelijke registratiegegevens kindermishandeling', DSP, Amsterdam, april 1994.
- Deelrapport 'Inventarisatie provinciaal beleid kindermishandeling', DSP, Amsterdam, mei 1994.

Leeswijzer

De hoofdstukindeling loopt sterk synchroon met de uitvoering van het onderzoek.

- In hoofdstuk 2 wordt de stand van zaken van alle beleidsvoornemens beschreven. In paragraaf 2.7 wordt een en ander schematisch weergegeven.
- In hoofdstuk 3 wordt een aantal clusters van beleidsvoornemens nader geëvalueerd.
- In hoofdstuk 4 wordt een beoordeling gegeven van het gerealiseerde beleid. De beleidsvoornemens worden gerelateerd aan de in de Beleidsbrief gestelde preventiedoelen⁴. Er wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de (mogelijke) uitwerking van gerealiseerde beleidsvoornemens op primaire preventie enerzijds en secundaire/tertiaire preventie anderzijds. Waar mogelijk worden kwantitatieve gegevens - voortkomend uit de LSBVK-registratie - gepresenteerd.
- In de hoofdstukken 5 en 6 wordt materiaal aangedragen ten behoeve van de ontwikkeling van toekomstig beleid. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de enquête over de toetsing van beleidsgedachten gepresenteerd. In hoofdstuk 6 volgt vervolgens een samenvatting van het deelrapport 'Inventarisatie provinciaal beleid kindermishandeling'.
- Het rapport wordt afgesloten met algemene conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 7).

⁴ We gaan daarbij uit van een tweedeling, te weten:

- **primaire preventie:** afname van de omvang van kindermishandeling (afname van het aantal incidenten en het aantal slachtoffers);
- **secundaire en tertiaire preventie:** het beperken van de gevolgen van kindermishandeling en het voorkomen van herhaling van kindermishandeling.

2 Realisering beleidsvoornemens

2.1 Inleiding

In de Beleidsbrief Bestrijding van Kindermishandeling wordt een groot aantal concrete beleidsvoornemens genoemd. Deze beleidsvoornemens zijn door ons ingedeeld in de volgende clusters, te weten:

- voorlichting en preventie;
- melding en signalering;
- Bureaus Vertrouwensarts en Raden voor de Kinderbescherming;
- eerste opvang en hulpverlening;
- overige;
- nieuwe initiatieven.

De betreffende voornemens zijn steeds kort vetgedrukt vermeld, met daarachter het betreffende paginanummer van de Beleidsbrief. In de toelichtende tekst eronder wordt de stand van zaken met betrekking tot het betreffende voornemen beschreven. Op basis hiervan wordt duidelijk:

- welke beleidsvoornemens gerealiseerd zijn;
- aan welke voornemens nog gewerkt wordt;
- welke voornemens niet gerealiseerd zijn en waarom;
- welke nieuwe voornemens er zijn.

In paragraaf 2.7 wordt een en ander schematisch samengevat.

In het volgende hoofdstuk wordt een aantal clusters nader belicht. In hoofdstuk 4 wordt een globale beoordeling gegeven van de mate waarin (en het succes waarmee) de overheid erin geslaagd is om concrete resultaten te boeken op de beleidsdoelen.

2.2 Voorlichting en preventie

2.2.1 Publiekscampagne 'Over sommige geheimen moet je praten'. (pag. 11)

Deze campagne is - na een voorbereidingsperiode van 2 jaar - uitgevoerd in de periode september 1991-september 1992.

Hoofddoelstelling van de campagne was: "... kinderen handvatten te geven om mishandelingssituatie te doorbreken en de weerbaarheid van kinderen met betrekking tot mishandeling te vergroten". De primaire doelgroep van de campagne betrof mishandelde kinderen zelf (in de leeftijd van 8 - 14 jaar), daarnaast vormden volwassenen in de directe omgeving van de kinderen (als 'intermediairen') een tweede doelgroep.

Bij de voorlichting is voornamelijk gebruik gemaakt van twee kanalen: het onderwijs en de massamedia.

- Onderwijs: naast inzet van reeds bestaand onderwijsmateriaal zijn specifieke lespakketten ontwikkeld (eerste jaren voortgezet onderwijs) en zijn cursussen voor docenten gegeven.
- Massamedia: men heeft met name massamediale middelen ingezet die kinderen zelfstandig kunnen gebruiken (tv-spots, posters, stickers en jeugdbladen).

Daarnaast was gedurende de campagneperiode een tweetal telefonische 06-lijnen beschikbaar voor respectievelijk directe hulp aan kinderen en informatie en advies

voor volwassenen⁵.

De stichting SotK⁶, initiatiefnemer tot de campagne, heeft op 29 september het eindverslag van de campagne gepresenteerd⁷. Het SotK komt daarin tot de conclusie dat de campagne zeer succesvol is geweest. Dit wordt afgemeten aan het gebruik van de 06-lijnen, de afname van de lespakketten, de interesse vanuit de pers en in de politiek. Als enige knelpunt wordt genoemd dat de dringende oproepen aan het hulpverleningsveld om de onderlinge samenwerking op het gebied van kindermishandeling te intensiveren en (waar nodig) de doelstelling van de bestaande samenwerking te verbreden naar alle vormen van kindermishandeling, weinig respons opleverden.

De effecten van de campagne zijn onderzocht door Hoefnagels van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hoofdconclusies uit deze effectevaluatie zijn:

- Het blijkt mogelijk om de omvang van het probleem 'het zwijgen over kindermishandeling' te verminderen door middel van massamediale voorlichting. De televisie lijkt hierbij de belangrijkste informatiebron te zijn. Naar schatting heeft minimaal 4 % van de doelgroep (mishandelde kinderen van 8 tot en met 14 jaar) gehoor gegeven aan de campagneboodschap door middel van het bellen van de Kindertelefoon voor het eerst aan een ander te vertellen dat ze mishandeld worden. Het totaal aantal mishandelde kinderen dat door de campagne voor het eerst over de mishandeling is gaan praten, zal overigens groter dan 4 % zijn, aangezien de kinderen hierover ook met anderen dan met medewerkers van de Kindertelefoon kunnen zijn gaan praten.
- De campagne heeft het meest invloed gehad op het spreken over en melden van fysieke kindermishandeling en het minst op psychische mishandeling en verwaarlozing.
- De campagne heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de ongewone toename in het aantal meldingen van kindermishandeling bij de BVA's (de toename was ruim 6 % groter dan verwacht kon worden) die zich tijdens de campagneperiode heeft voorgedaan. Met name mensen in de nabije omgeving van het mishandelde kind (in het bijzonder leerkrachten) zijn aanmerkelijk meer vermoedens ten aanzien van mishandeling van kinderen gaan melden bij de BVA's.
- Aandacht in het onderwijs voor het onderwerp kindermishandeling is meer een persoonlijke keuze van de leerkracht dan een professionele keuze van de school. Het onderwerp staat niet hoog op de agenda van de scholen. Geconstateerd wordt dat de mogelijkheden van een schoolbeleid op het gebied van kindermishandeling, individuele deskundigheid van leerkrachten en schoolartsen en de interactie tussen deze laatste twee beroepsgroepen, bij lange na niet uitgeput lijken. Daarom wordt aanbevolen de deskundigheid van leerkrachten en schoolartsen met betrekking tot kindermishandeling te vergroten en in het schoolbeleid meer aandacht te besteden aan de rol van de school bij kindermishandeling. Hierin dient dan de functionele relatie tussen leerkracht en schoolarts geëxpliciteerd te worden.

5 In het kader van de campagne is door de VKM, in samenwerking met de stichting Korrelatie een 06-infolijn voor volwassenen geopend. Dit initiatief maakt formeel geen onderdeel uit van de campagne. Zie verder bij punt 5.5 van dit stuk. De andere 06-lijn (voor kinderen) maakte wel onderdeel uit van de campagne.

6 Samenwerkende Organisaties tegen Kindermishandeling, waarin verenigd zijn: het Landelijk Bureau Vertrouwensarts inzake Kindermishandeling (LSBVK), het Landelijk Overleg Kindertelefoons (LOK), de Nederlandse Vereniging voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg (NVAGG), de Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM) en de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling binnen het gezin (VSK). De SotK is op 1 januari 1991 formeel opgericht. Voor die tijd werkten de genoemde organisaties samen in de landelijke Werkgroep Media en Kindermishandeling (gestart in januari 1986).

7 'Eindverslag van de landelijke campagne tegen kindermishandeling', SotK, september 1992.

- Verder wordt aanbevolen om de uitnodiging aan mishandelde kinderen om over mishandeling te spreken te blijven herhalen en wordt gesteld dat nader onderzoek ter verhoging van de effectiviteit van zulke massamediale voorlichtingscampagnes aanbeveling verdient. Ook worden er enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot de preventie van kindermishandeling in het algemeen (meer aandacht voor primaire preventie, het verrichten van nader onderzoek en het verbeteren van de registratie).

Er wordt nog een aparte analyse uitgevoerd naar de ontvangst van de campagne bij volwassenen.

2.2.2 Een voorlichtingsproject gericht op jongens en mannen, ter preventie van seksueel geweld. (pag. 13)

WVC en Justitie nemen deel aan het (door SoZaWe 'getrokken') voorlichtingsproject 'Preventie van seksueel geweld gericht op jongens en mannen'. Dit project omvat twee onderdelen: een campagne via de massamedia, gericht op het brede publiek, en een traject gericht op intermediarissen. Het project is gestart in 1990 en heeft een looptijd van 5 jaar. Per jaar wordt een ander thema gekozen:

- in 1994 is het onderwerp seksuele intimidatie op de werkplek;
- in 1995 (seksuele) mishandeling in heteroseksuele partnerrelaties.

Op 10 juni 1992 is een voortgangsverslag naar de Tweede Kamer gestuurd.

Door de Stichting Mannen Tegen Seksueel Geweld is voorjaar 1991 een affiche⁸ en de brochure "Gedwongen sex? Gewoon niet doen!" verspreid. Door SOMAN⁹ is in 1993 een evaluatie gepubliceerd van het productieproces van en de reacties op deze affiche.

In het kader van het intermediaire traject is door het NIZW een werkboek ontwikkeld voor groepsleiders en andere hulpverleners in de residentiële jeugdhulpverlening getiteld: "Jongens het kan ook anders!". Het werkboek biedt achtergrondinformatie en handreikingen voor het alledaagse handelen én voor een projectmatige aanpak gericht op het voorkomen en tegengaan van seksueel gewelddadig gedrag van jongens (van 14-18 jaar) ten opzichte van meisjes.

Er blijkt ook belangstelling te bestaan voor het gebruiken van het werkboek in de opleidingen HBO- en MBO-inrichtingswerk. Onbekend is echter of en hoe vaak het werkboek in het kader van deze opleidingen gebruikt wordt.

Op dit moment is men bezig om een cursus te ontwikkelen voor residentiële instellingen om de methoden uit het werkboek te implementeren. De cursus bestaat 3,5 dagen (een halve dag voor de hele instelling, één dag voor de staf/coördinatoren en twee dagen voor de groepsleiders) en is bij wijze van pilot onlangs uitgetest in De Glind. Binnenkort wordt hij uitgevoerd in Hoenderloo en zullen ook enkele vaste mensen getraind worden om deze cursus regelmatig te geven.

⁸ Op deze affiche was een vrouwelijke opblaaspop afgebeeld en de tekst "Je wilt een vriendin die altijd voor je klaar ligt? Ach man, ga met je pop spelen".

⁹ Vanaf oktober 1991 is binnen SOMAN het project Mannen Tegen Seksueel Geweld van start gegaan. Dit project is een voortzetting van de Stichting Mannen Tegen Seksueel Geweld.

2.2.3 Het (laten) opstellen van een bibliografie van onderzoek en methodiek-ontwikkeling en -overdracht ten aanzien van signalering, diagnostiek en hulpverlening inzake kindermishandeling. (pag. 13)

Deze bibliografie, waarin ruim honderd publikaties op het gebied van kindermishandeling zijn verwerkt, is in september 1992 verschenen¹⁰. Het was de bedoeling om aan de hand van een overzicht van onderzoeksresultaten (en andere ontwikkelingen) lacunes te kunnen opsporen in de bestrijding van kindermishandeling, met name op methodisch gebied. Dit zou dan aanknopingspunten kunnen bieden voor innovatieve beleidsmaatregelen. WVC heeft recentelijk aan het NIZW gevraagd uit deze bibliografie handvatten te distilleren.

2.2.4 In overleg treden met het NIZW, met als doel dat deze organisatie methodieken ontwikkelt in de eerstelijnszorg en de jeugdhulpverlening, gericht op vergroting van de signaalgevoeligheid voor kindermishandeling bij degenen die in direct contact staan met gezinnen. Daarnaast ook verbetering van conflicthantering en interventies in dergelijke situaties. NIZW dient de ontwikkelde methodieken aan te bieden aan opleidingsinstituten om dit in hun curriculum op te nemen. (pag. 13)

Dit voornemen is niet in deze vorm uitgevoerd. Er is voor gekozen om eerst een bibliografie op te stellen (zie paragraaf 1.3) aan de hand waarvan het overleg met het NIZW gevoerd zou worden.

2.2.5 Het subsidiëren van (tijdelijke) intensivering van de deskundigheidsbevordering van jeugdhulpverleners, met het oog op de te verwachten effecten van de publiekscampagne (toename hulpvraag). (pag. 14)

Dit voornemen heeft geresulteerd in een samenwerkingsproject van STAT, CIRCON en VKM. In totaal hebben in de jaren 1991, 1992 en 1993 ongeveer 250 jeugdhulpverleners een trainingsprogramma gevolgd van minimaal 6 dagdelen en maximaal 17 dagdelen. Het streven was om minimaal 350 instellingen te bereiken (één persoon per instelling). Eind 1993 waren 169 instellingen bereikt. Het project is met één jaar verlengd¹¹.

¹⁰ WVC-literatuurrapport nr. 65: Kindermishandeling; van preventie tot interventie, Rijswijk, september 1992.

¹¹ Dit beleidsvoornemen is uitgebreider geëvalueerd (zie hoofdstuk 3).

2.2.6 Stimuleren dat in de initiële opleiding van studenten in het medische en justitiële circuit, het maatschappelijk werk, de jeugdhulpverlening en het onderwijs aandacht besteed wordt aan kennis en vaardigheden die relevant zijn ten aanzien van signalering en preventie van kindermishandeling. Daarnaast dient aandacht besteed te worden aan de eigen houding, waarden en normen van de studenten ten opzichte van conflicten, geweld, seksualiteit, (sub-)culturele verschillen en dergelijke. Tenslotte is het van belang de studenten de eigen beroepscode voor te houden, waarin steeds vaker passages opgenomen zijn die betrekking hebben op misbruik van patiënten/cliënten/pupillen. (pag. 14-15)

In 1992 heeft SOMAN een lesmodule opgesteld voor het HBO-onderwijs, getiteld "Lessen over seksueel misbruik van jongens". De module heeft betrekking op jeugdervaringen van jongens en mannen en heeft de volgende leerdoelen:

- weet hebben van het bestaan van seksueel misbruik van jongens;
- inzicht hebben in de mythen en vooroordelen die bestaan over seksueel misbruik van jongens;
- inzicht hebben in de specifieke gevolgen en signalen die bij mannelijke cliënten kunnen wijzen op seksueel-misbruikervaringen;
- inzicht hebben in het belang van het actief vragen naar dergelijke ervaringen;
- inzicht hebben in de specifieke valkuilen die er zijn in het werken met mannelijke cliënten met seksueel-misbruikervaringen.

In mei 1993 is deze lesmodule gepresenteerd op een studiemiddag voor MBO, HBO en WO. Deze studiedag is door 35 docenten bezocht, die allen de module hebben meegekregen. Uit de evaluatie van de dag bleek dat een aantal docenten het voornemen had om in ieder geval onderdelen uit de module te gaan gebruiken. Er wordt gestreefd naar een structurele inbedding van de module of in ieder geval van het onderwerp seksueel misbruik van jongens in de opleidingen. Waarschijnlijk wordt hiertoe op termijn door SOMAN contact gezocht met onder meer de HBO-Raad. Ook wordt samenwerking gezocht met de Leergangen Vrouwenhulpverlening en de Stichting Medusa.

In het kader van het project "zwarte en migrantenvrouwen en -meisjes" is door Medusa lesmateriaal ontwikkeld over (ambulante) hulpverlening aan zwarte en migrantenvrouwen en -meisjes die slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld. De neerslag hiervan is te vinden in het werkboek "De tweede drempel", dat te beschouwen valt als een aanvulling op het in opleidingen veel gebruikte boek "Seksueel geweld aan de orde", dat praktisch alleen gericht is op hulpverlening aan "witte" slachtoffers. Het werkboek "De tweede drempel" wordt zowel in HBO-opleidingen voor eerstelijns hulpverleners gebruikt als in het kader van de deskundigheidsbevordering van reeds practiserende hulpverleners. Overigens huren opleidingen regelmatig gastsprekers in om het onderwerp kindermishandeling nader toe te lichten (b.v. SOMAN, VSK e.d.). Deze gastsprekers maken dan meestal gebruik van eigen lesmateriaal.

Er bestaat sinds 1991 een syllabus over het signaleren en hanteren van incest/seksueel geweld ten behoeve van de verpleegkundige opleiding. Deze syllabus is ontwikkeld door de GHIGV. Het is niet bekend of en hoe vaak hiermee wordt gewerkt.

2.3 Signalering en melding

2.3.2 Voorstel een meldcode te (laten) ontwikkelen voor beroepsgroepen en burgers die niet over een ethische code beschikken in verband met het melden van kindermishandeling. Dit door middel van het bijeenroepen van een landelijk beraad van beroepsgroepen en landelijke organisaties om een meldingscode te ontwikkelen en te onderschrijven. (pag. 19)

Over dit punt is in 1991 uitgebreid overleg geweest met het NIZW. Deze stelde zich op dat moment op het standpunt dat de ontwikkeling van een meldcode een afgeleide is van (en wat betreft invulling afhankelijk is van) de organisatie van een centraal meldpunt. Dit betekent dat er eerst centrale meldpunten zouden moeten komen en de organisatie van dergelijke meldpunten duidelijk moet zijn. WVC was het hiermee eens en heeft daarom geen initiatief genomen voor de ontwikkeling van een meldcode.

2.3.3 Wat betreft registratieplicht: afwachten van de resultaten van een werkgroep van 5 beroepsgroepen die werkt aan een handelingsprotocol inzake diagnostiek en hulpverlening bij vermoedens van seksuele kindermishandeling. In dit protocol zal ook aangegeven worden hoe men de registratie van kindermishandeling wil vormgeven. (pag. 19)

Zie ook punt 2.4. In de inmiddels verschenen handleiding van de Commissie SMJ¹² "Richtlijnen voor handelen bij vermoeden van Seksueel Misbruik Jeugdigen" wordt wel aandacht besteed aan het thema 'dossiervorming en inzage-recht' en wordt stilgestaan bij een aantal wetten waarin registratie, dossiervorming en inzage-recht aan de orde komen (Wet op de persoonsregistratie e.d.). Er worden echter geen concrete richtlijnen met betrekking tot de registratie van (vermoedens van) seksuele kindermishandeling geformuleerd. Overigens wordt wel gepleit voor het ontwikkelen van een meldingscode voor beroepsbeoefenaren die in hun werk te maken krijgen met (het vermoeden van) kindermishandeling, waarbij de melding in eerste instantie plaatsvindt bij het BVA. Deze meldingscode zou deel moeten gaan uitmaken van de beroepscode van de betreffende beroepsgroepen en de sancties op niet-melden zouden in de tuchtrechtelijke sfeer dienen te liggen. Geconstateerd wordt dat het vaststellen van een meldingscode voor alle beroepsgroepen die met kinderen werken wel een duidelijke juridische fundering van het BVA zou eisen en ook consequenties zou hebben voor de menskracht van de Bureaus.

12 Eind 1989 is, in overleg met de Hoofdinspecteur Jeugdhulpverlening van WVC een Commissie Seksueel Misbruik Jeugdigen (SMJ) ingesteld, waarin vertegenwoordigers van vijf beroepsgroepen in de sfeer van de jeugd(gezondheids)zorg zitting hebben. Het betreft vertegenwoordigers van: de Nederlandse Vereniging van pedagogen, onderwijskundigen en andragologen (NVO); het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP); de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVP), sectie Kinder- en Jeugdpsychiatrie en de Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK). De Commissie wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter (dhr. Wafelbakker).

2.3.4 Laten onderzoeken welke mogelijkheden de Bureaus Vertrouwensartsen inzake Kindermishandeling (BVA's)¹³ hebben om hun registratiesysteem ook toe te passen bij de invoering van gegevens uit andere bronnen. (pag. 19 en 24)

Hier is niets mee gebeurd. Wel is besloten dat de BVA-registratie wordt aangesloten op de landelijke registratie jeugdhulpverlening (SRJV). Hierover is nog overleg gaande.

2.3.5 Contact met de Inspectie Jeugdhulpverlening en de Geneeskundige Inspectie omtrent het ontwikkelen van een handelingsprotocol inzake diagnostiek en hulpverlening bij kindermishandeling, e.e.a. aansluitend op het initiatief van de Inspecties om tot een handelingsprotocol inzake seksuele kindermishandeling te komen voor professionele hulpverleners. (pag. 19-20)

Uit het eerder genoemde rapport van de Commissie SMJ blijkt dat men er niet in geslaagd is om het originele voornemen - om op korte termijn een beknopt protocol voor de betrokken beroepsgroepen op te stellen - te realiseren: het bleek niet mogelijk om te komen tot een voor ieder aanvaardbare route. Het overleg in de Commissie SMJ heeft uiteindelijk geresulteerd in een handleiding, die ondersteuning kan bieden bij het op lokaal of regionaal niveau maken van afspraken over hoe men dient te handelen bij vermoedens van actueel seksueel misbruik bij jeugdigen. De handleiding richt zich daarbij nadrukkelijk op de fase van het vermoeden, de signalering en het uit de signalering voortvloeiende eerste handelen, waaronder de diagnostiek.

Een belangrijke aanbeveling in de handleiding is, dat de beroepsgroepen de vorming van 'deskundigenpools' dienen te stimuleren, die ingeschakeld kunnen worden bij zaken van de Raad voor de Kinderbescherming en als getuige-deskundige bij strafzaken. Voor specialistisch lichamelijk onderzoek met een forensisch doel zouden er per gezondheidsregio deskundigen moeten worden opgeleid.

Aan de betrokken Inspecties (Jeugdhulpverlening, Volksgezondheid en Geestelijke Gezondheid) is gevraagd om op basis van de handleiding alsnog enkele korte richtlijnen te ontwikkelen ten aanzien van de signalering en diagnostisering van (vermoedens van) seksueel misbruik bij jeugdigen. De drie hoofdinspecties hebben dit inmiddels gedaan. De Inspecties hebben nadrukkelijk aangegeven in toezichtbezoeken aandacht te geven aan de toepassing van deze richtlijnen.

De definitieve handleiding is op 15 april 1994 gepresenteerd op een congres voor de betrokken vijf beroepsgroepen en voor de politie en justitie.

De handleiding ligt nu in de winkel. Het is aan het werkveld om deze nu te gaan gebruiken. In de handleiding is een 'groene bladzijde' opgenomen, die fungeert als richtlijn voor de drie hoofdinspecties bij hun toetsing in de praktijk.

¹³ De formele afkorting van het bureau vertrouwensartsen is BVK. Aangezien uit stukken en gesprekken blijkt dat men het meestal heeft over BVA's houden wij in dit rapport deze term aan.

2.3.6 Adviesaanvraag van de Staatssecretaris van WVC aan de Gezondheidsraad inzake de mogelijkheid van een meer protocollaire benadering van de onderkenning van seksueel misbruik door de medische beroepsgroep. Op basis van hun antwoord zal bekeken worden of het zinvol is de adviesaanvraag te verbreden naar andere vormen van kindermishandeling. (pag. 20)

De Gezondheidsraad heeft in juni 1992 hierover advies uitgebracht aan de minister en staatssecretaris van WVC¹⁴. Naast beantwoording van de 6 specifieke vragen uit de adviesaanvraag worden door de Gezondheidsraad ondermeer de volgende aanbevelingen gedaan:

- Er dient meer onderzoek gedaan te worden naar seksueel misbruik onder groepen met een allochtone religieuze en culturele achtergrond en er moeten meer mogelijkheden worden gecreëerd voor deskundigheidsbevordering op dit gebied.
- Voor het stellen van de diagnose 'seksueel misbruik' is specialistisch lichamelijk onderzoek nodig dat uitgevoerd dient te worden door een arts met specifieke deskundigheid op dit terrein. Per gezondheidsregio dienen artsen hiervoor opgeleid te worden.
- In de basisopleiding van huisartsen, en in het kader van na- en bijscholing, dient aandacht besteed te worden aan de problematiek van kindermishandeling, en in het bijzonder aan seksueel misbruik.
- Er dient een stappenplan te komen dat houvast biedt voor het medisch handelen bij een vermoeden van seksueel misbruik. Overleg met een collega of met het BVA dient onderdeel uit te maken van dit plan.

Verdere voortgang:

- WVC heeft aan het KNMG en aan de Geneeskundige Hoofdinginspectie voor de Volksgezondheid om een reactie op het advies gevraagd.
- Er is, naar aanleiding van het advies, geen - meer uitgebreide - adviesaanvraag uitgegaan naar de Gezondheidsraad.
- De adviezen van de Gezondheidsraad worden door WVC en Justitie meegenomen in de verdere ontwikkeling van meldpunten en meldcodes.

2.3.7 Betrekken van de uitkomsten van onderzoek van het NcGv naar signalering kindermishandeling bij verdere uitwerking van beleidsaanbevelingen op dit gebied. (pag. 20)

Het NcGv heeft een rapport over dit onderwerp uitgebracht¹⁵. In het rapport wordt een groot aantal aanbevelingen geformuleerd, die betrekking hebben op het beleid, op uitvoeringskwesties en op verder onderzoek.

WVC en Justitie zullen de beleidsaanbevelingen meenemen in het beleid rond de meldpunten kindermishandeling.

14 Het betreft het rapport 'Medische aspecten van seksueel misbruik van kinderen', opgesteld door de commissie 'Medische aspecten van seksueel misbruik van kinderen' van de Gezondheidsraad. Daarnaast liet de Gezondheidsraad een vertaling verschijnen van het rapport 'Physical signs of sexual abuse in children' van het Royal College of Physicians of London (1991), onder de titel 'Seksueel misbruik van kinderen; de interpretatie van lichamelijke afwijkingen' (Gezondheidsraad, 1992).

15 Het betreft: 'Kindermishandeling: van signaal naar hulp', deel I ; NcGv, 1990. Deel I behandelt signalering en melding, op basis van een vragenlijstonderzoek in het basisonderwijs, onder schoolartsen, huisartsen en het algemene publiek. Deel II behandelt hulpverlening en samenwerking, op basis van netwerkonderzoek in enkele regio's alsmede interviews met enkele BVA's.

2.3.8 Extra aandacht voor signalering en onderkenning van psychische kindermishandeling, o.a. via de film "Johan". (pag. 20)

Deze film is in opdracht van de VKM gemaakt en in januari 1990 uitgebracht. De film wordt gebruikt door de regiomedewerkers in hun voorlichting. De film is te koop bij de VKM, of kan via NIAM, NcGv en een aantal bibliotheken gehuurd worden.

Vanaf 1990 tot en met 1993 heeft de VKM de band 520 maal vertoond en 170 maal verkocht. Het NIAM heeft de band ongeveer 14 maal verhuurd. Er zijn geen verdere activiteiten ten aanzien van dit beleidsvoornemen ontwikkeld.

2.3.9 Extra aandacht voor kinderen jonger dan 6 jaar bij de ontwikkeling van diagnostische procedures inzake kindermishandeling. Tevens zal WVC stimuleren dat de ontwikkelde diagnostische procedures gevolgd worden (via NIZW). (pag. 21)

Het Wilhelmina Kinderziekenhuis (WKZ) en de Stichting Noordelijke Orthopedagogische Voorzieningen (SNOV) hebben een gezamenlijk onderzoeksproject gericht op verbetering van psycho-sociale diagnostiek (instrumentarium en procedures) in geval van een vermoeden van seksueel misbruik bij jonge kinderen (1990-1994). Een overzicht van resultaten zal eind 1994 beschikbaar zijn¹⁶.

2.3.10 Inventarisatie van aard en omvang van kindermishandeling in de residentiële jeugdhulpverlening. (pag. 20)

De Inspectie Jeugdhulpverlening heeft in 1991 een inventarisatie uitgevoerd van gevallen van seksueel misbruik van cliënten door hulpverleners bij instellingen voor jeugdhulpverlening. Hieruit bleek dat er in een periode van 3 jaar (1988-1990) 43 meldingen van kindermishandeling zijn gedaan bij 314 instellingen. Tevens bleek het aantal meldingen bij residentiële instellingen significant hoger dan dat bij de overige instellingen. In aansluiting hierop heeft de Inspectie Jeugdhulpverlening in toezichtsbezoeken in 1992 uitvoerders aangemoedigd om een gericht beleid ten aanzien van seksueel misbruik van hulpverleners, als onderdeel van de interne kwaliteitszorg, te ontwikkelen. Uit een rapportage dienaangaande (juni 1993) blijkt dat er sinds 1991 sprake is van een bescheiden toename van (geschreven) instellingsbeleid op dit gebied¹⁷.

2.4 Bureaus Vertrouwensarts en Raden voor de Kinderbescherming

2.4.1 Voorlopige handhaving van de bestaande positie van de BVA's. (pag. 21-22)

Wat betreft de positie vallen de BVA's onder de wet op de Jeugdhulpverlening. In tegenstelling tot wat in de Beleidsbrief staat ten aanzien van de landelijke positie, zijn de BVA's per 1 januari 1992 gedecentraliseerd naar de provincies en grootstedelijke regio's waarbij voor de jaren 1992 en 1993 een overgangsregeling werd

¹⁶ Dit experiment is uitgebreider geëvalueerd (zie hoofdstuk 3).

¹⁷ In juni 1993 blijkt 10% van de instellingen geschreven beleid te hebben op dit punt, terwijl 23% van de instellingen voornemens of bezig is handelingsprotocollen te ontwikkelen.

ingesteld die inhield dat de BVA's in deze periode onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van WVC, Justitie en IPO/grote steden vallen. Per 1 januari 1994 heeft het Rijk zijn medeverantwoordelijkheid voor de BVA's beëindigd. Een en ander is vastgelegd in een Memorandum, die als bijlage 4 bij het Convenant Decentralisatie Jeugdhulpverlening (d.d. 5 december 1991) is opgenomen. De inventarisatie onder provinciale ambtenaren (uitgevoerd in het kader van dit onderzoek) laat zien dat er sprake is van een diversiteit aan provinciaal beleid ten aanzien van de BVA's.

2.4.2 Voorlopige handhaving van de taken van de BVA's: het naast de RvdK ontvangen van meldingen, registratiepunt, exploreren, overleg voeren met (samenwerkingsverbanden van) hulpverlenende instanties in het kader van het opstarten van de hulpverlening, consultatiepunt voor hulpverleners. (pag. 22)

Naar aanleiding van de motie Laning-Boersma (Tweede Kamer, 1990-1991), waarin de regering gevraagd werd om "het daartoe te leiden dat meldingen van kindermishandeling volgens een geprotocolleerde methode, omringd met de noodzakelijke waarborgen worden behandeld" alsmede om, in overleg met de RvdK en de BVA's te komen tot "voorstellen die leiden tot één herkenbaar meldpunt", hebben de minister en staatssecretaris van WVC en de staatssecretaris van Justitie in augustus 1993 het Regeringsstandpunt over het meldpunt kindermishandeling aan de Tweede Kamer aangeboden¹⁸.

In dit standpunt wordt gesteld dat er binnen een periode van twee jaar per provincie één meldpunt voor het ontvangen en afhandelen van meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling wordt gerealiseerd. De basis hiervan wordt gevormd door de BVA's. Provincies dragen er zorg voor dat een dergelijk meldpunt wordt ingericht. Hiervoor zal een wettelijke basis in de Wet op de Jeugdhulpverlening worden gecreëerd (pag. 9).

Daarnaast behouden de Raden voor de Kinderbescherming binnen hun functie, dat wil zeggen onderzoeken, rekestreneren en adviseren daar waar bedreiging van de ontwikkeling van kinderen in het geding is (pag. 6), een taak op het gebied van bestrijding van kindermishandeling.

Alle betrokken instanties, en met name de raden en het nieuw te vormen meldpunt dienen zo veel mogelijk af te stemmen en samen te werken. Duidelijke afspraken dienaangaande dienen te worden vastgelegd in op te stellen protocollen en meldcodes. Voorts wordt in het standpunt gesteld dat het op te richten centrale meldpunt geen anonieme meldingen in behandeling dient te nemen (dit in tegenstelling tot de door de BVA's gehanteerde werkwijze, die wel anonieme melding toelaat).

Het regeringsstandpunt brengt mogelijk wel enige verandering in het huidige takenpakket van de BVA's. De huidige consultatie- en adviesfunctie van de BVA's wordt neergelegd op provinciaal niveau.

Om de uitvoering van het regeringsstandpunt te begeleiden en te stimuleren dient een werkgroep in het leven te worden geroepen. Deze werkgroep heeft verder tot taak om de bewindslieden te adviseren over de organisatorische vormgeving van een nieuw te vormen herkenbaar provinciaal meldpunt. Na een periode van twee jaar dient een definitief oordeel gevormd te zijn over de organisatorische vorm-

18 Daarvóór (juni 1993) is het concept-regeringsstandpunt voorgelegd aan het Bestuurlijk Gestructureerd Overleg Jeugdbeleid. Tevens is kennis genomen van schriftelijke reacties van IPO (Interprovinciaal Overleg) en SOJN (Stichting Overleg Jeugdvoorzieningen Nederland).

geving en dient hierover te worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

2.4.3 Uitwerking van de juridische grondslag van de BVA's, op advies van de daartoe ingestelde commissie van advies inzake bevoegdheden van bureaus vertrouwensarts inzake kindermishandeling. (pag. 22)

Tegelijk met het regeringsstandpunt over het meldpunt kindermishandeling is aan de Tweede Kamer een regeringsstandpunt inzake bevoegdheden Bureaus vertrouwensartsen aangeboden.

Dit standpunt is gebaseerd op het advies van de Commissie van Advies inzake bevoegdheden van Bureaus Vertrouwensartsen Kindermishandeling. Belangrijke elementen in het standpunt zijn:

- Er wordt geen aparte wettelijke regeling voor de BVA's ontworpen. Er wordt aansluiting gezocht bij bestaande (of aanstaande) wettelijke regelgeving.
- Voor een aantal knelpunten in het functioneren van de BVA's zijn wettelijke voorzieningen (wijziging van de Wet op de Jeugdhulpverlening) noodzakelijk. Het betreft: de verstrekking van gegevens uit het bevolkingsregister; de termijn waarop gegevens ter inzage beschikbaar worden gesteld aan ouders en/of jeugdigen en de bevoegdheid van BVA's om, ten behoeve van het op gang brengen van de hulpverlening, gegevens beschikbaar te stellen aan hulpverleners.
- De bestaande (bij protocol geregelde) klachtprocedure van de BVA's zal gewijzigd worden conform de klachtenregeling in de Wet op de Jeugdhulpverlening.
- Ouders/verzorgers dienen zo spoedig mogelijk na melding hierover geïnformeerd te worden (termijn van één tot twee weken). Hiervan kan worden afgeweken als er sterke vermoedens zijn dat informeren van de ouders tot ernstige schade zal leiden bij een of meer kinderen.

De wettelijke basis van de BVA's is dus vastgelegd via de Wet op de Jeugdhulpverlening. Voor het oplossen van knelpunten is een commissie gevormd (de Commissie Hermans).

2.4.4 Aan het LSBVK worden middelen ter beschikking gesteld om de capaciteit van de BVA's uit te breiden. (pag. 22)

Gezien de grote werkdruk is het budget van de BVA's tijdelijk uitgebreid (met 400.000 gulden) tot 1 januari 1994, toen de decentralisatie van de BVA's een feit was. In 8 van de 15 provincies/grootstedelijke regio's hebben de BVA's in 1993 veelal structureel meer geld gekregen.

Vroeger namen de BVA's min of meer automatisch de verantwoordelijkheid over van de melder. Vanaf 1992 is het beleid van alle BVA's¹⁹ dat getracht wordt de rol van het BVA waar mogelijk te beperken tot advisering en de (professionele) melders zelf zoveel mogelijk verantwoordelijk te houden en te activeren. Dit ter bevordering van de deskundigheid en verantwoordelijkheid van derden en ter vermindering van de grote werkdruk van de BVA's.

De BVA's vervullen met name taken waar het gaat om het verifiëren van meldingen en het (snel) op gang brengen van hulpverlening, daar waar hulpverlening ontbreekt, en het coördineren van de hulpverlening, daar waar sprake is van

19 Per begin 1992 werd dit beleid landelijk gepropageerd door de LSBVK en overgenomen door alle regionale BVA's. Enkele, m.n. Rotterdam, waren hier al eerder toe overgegaan.

meerdere hulpverleningssporen.

2.4.5 Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (Den Haag, mei 1990) zal binnen de Raad aanwezige deskundigheid verder worden verbreed. (pag. 22)

Enkele Raden hebben voor hun medewerkers op lokaal/regionaal niveau cursussen uitgevoerd. Daarnaast is door de centrale commissie vorming en opleiding van de Raad de cursus "Bij kinderen te rade" georganiseerd. Deze cursus heeft een lengte van 13 dagen en is met name gericht op het vergroten van de theoretische kennis van de maatschappelijk werkers bij de Raden op het gebied van de ontwikkelingspsychologie en het leren praten met kinderen²⁰. Kindermishandeling is één van de thema's die in deze veel bredere cursus wordt behandeld en dit thema beslaat 2 dagdelen: één over kindermishandeling in het algemeen en één over seksuele kindermishandeling. Het doel is dat uiteindelijk alle maatschappelijk werkers bij de Raden deze cursus hebben gevolgd. Begin 1994 hadden 235 deelnemers de cursus gevolgd. Vanaf 1991 is de cursus 4 keer per jaar aangeboden, per 1994 is dit teruggebracht naar 2 keer per jaar. Bedoeling is dat er nog ongeveer 150 mensen getraind worden. Aangezien het personeelsbestand bij de Raden nogal wisselt, wordt de cursus voorlopig nog wel gegeven.

In de toekomst zal er, ook op het gebied van deskundigheidsbevordering, steeds meer met de gezinsvoogdij-verenigingen samengewerkt gaan worden.

Waarschijnlijk gaan zij deze cursus binnenkort ook afnemen²¹, zij het in iets gewijzigde vorm.

Volgens de Vereniging van Secretarissen van de Raden (VVS) staat er voor de toekomst (1994-1997) een scholingscursus met betrekking tot meldtaken op het programma. Melding van kindermishandeling vormt hier een onderdeel van.

2.4.6 Stimuleren dat tussen BVA's en RvdK werkafspraken worden gemaakt. (pag. 23)

Justitie heeft de laatste tijd in het mondeling overleg, dat jaarlijks met de diverse Raden wordt gevoerd, de samenwerking met de BVA's aan de orde gesteld.

Daarnaast is vanuit Justitie geïnventariseerd hoe het staat met de werkafspraken RvdK-BVA in de verschillende rayons. Uit deze inventarisatie (1993) blijkt dat in 7 provincies/grootstedelijke regio's de RvdK en het BVA inmiddels samenwerken (soms op experimentele basis). Uit de inventarisatie onder provinciale ambtenaren (april 1994) blijkt dat in 9 provincies/grootstedelijke regio's op dit moment overleg wordt gevoerd over samenwerking (in het kader van de inrichting van één provinciaal meldpunt).

Volgens de VVS²² is er in 1991 onder de Raden en de BVA's een enquête gehouden over de verbetering van de onderlinge samenwerking. Sinds die tijd zijn op landelijk niveau de contacten tussen Raden (VVS) en BVA's (LSBVK) toegenomen.

20 De cursus richt zich op het praten met kinderen van 0 - 12 jaar.

21 De cursus is uitbesteed aan de Universiteit van Utrecht. De Raden spreken per jaar met de Universiteit af hoeveel cursussen ze dat jaar zullen afnemen. Aangezien het aantal afgenomen cursussen in 1994 zakt van 4 naar 2, is het goed mogelijk dat de resterende 2 cursussen door de gezinsvoogdij-verenigingen worden afgenomen.

22 De landelijke Vereniging Van Secretarissen van de Raden voor de Kinderbescherming.

Verder kan een belangrijke actuele ontwikkeling gemeld worden. Door de werkgroep 'verkenning meldfunctie'²³ is een "proeve van samenwerking tussen BVA's en Raden - een experimenteel ontwikkelingskader voor meldfunctie Kindermishandeling" geconcipieerd. De proeve zal - ter stimulering van de samenwerking - door de besturen van de VVS en van de LSBVK aan de Raden en de BVA's worden toegestuurd.

2.5 Hulpverlening

2.5.1 Uitnodigen van provincies en regionale samenwerkingsverbanden jeugdhulpverlening om plannen te ontwikkelen die voorzien in een residentieel aanbod met een voldoende kwalitatieve begeleiding voor incest-slachtoffers. Hierbij wordt extra aandacht gevraagd voor allochtone incestslachtoffers. (pag. 25)

Dit is niet gebeurd. Het voornemen om specifieke aandacht te vragen voor allochtone incestslachtoffers kwam voort uit de publikatie van F. Deug (En dan ben je pas echt ver van huis, Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes over seksueel geweld en de hulpverlening, 1990).

Er zijn twee initiatieven te melden bedoeld voor allochtone incestslachtoffers. Deze hebben geen betrekking op de residentiële sector.

Door de Stichting Medusa wordt aandacht besteed aan methodieontwikkeling gericht op incestslachtoffers onder migranten. Zo is in 1992 een driejarig project "zwarte en migrantenvrouwen en -meisjes" van start gegaan. In het kader van dit project wordt lesmateriaal ontwikkeld over (ambulante) hulpverlening aan zwarte en migrantenvrouwen en -meisjes, die slachtoffer zijn van seksueel geweld (zie paragraaf 2.2.6). Medusa heeft onlangs - op grond van een project in Groningen - een draaiboek gemaakt aan de hand waarvan regionale projecten, gericht op het bespreekbaar maken van seksueel geweld binnen migrantengroepen, kunnen worden uitgevoerd. Medusa zal binnenkort actie ondernemen om de toepassing van dit draaiboek te stimuleren.

Vanuit WVC/Volksgesondheid is in 1992 een beperkt subsidiebedrag verstrekt aan het JAC te Amsterdam ten behoeve van een project methodieontwikkeling hulpverlening bij seksueel geweld tegen zwarte en migrantenmeisjes. Aanleiding hiertoe vormde de constatering in het Amsterdams Stedelijk Incest Overleg dat het hulpaanbod aan slachtoffers van seksueel geweld niet toegesneden was op de specifieke behoeften van zwarte en migrantenmeisjes. Het NIZW participeerde in de begeleidingscommissie in verband met een eventueel vervolg. De resultaten waren echter van dien aard dat het NIZW er geen vervolg aan heeft gegeven.

2.5.2 Verzoek aan de Inspectie Jeugdhulpverlening om het mogelijk voorkomen van misbruik van persoonlijke gegevens te inventariseren en bestaande waarborgen waar nodig aan te scherpen. Dit voor wat betreft het werkgebied van de Inspectie (RSJ's). (pag. 28)

Naar aanleiding van een verzoek van de Tweede kamer heeft de Inspectie een inventarisatie uitgevoerd naar het gebruik van persoonlijke gegevens door de regionale samenwerkingsverbanden en andere overlegplatforms op het terrein van de

23 Deze werkgroep, waarin naast de Raden en de BVA's, ook de VKM en de Politie zijn vertegenwoordigd, is ingesteld naar aanleiding van de motie Laning-Boersema.

jeugdhulpverlening. Gevraagd is of in de bijeenkomsten van de verbanden vragen over individuele jeugdigen worden gesteld en of er beleid/afspraken hierover zijn gemaakt. In de meeste verbanden bestaan (schriftelijke of mondelinge) afspraken hierover. De Inspectie was van plan om actie te ondernemen naar de samenwerkingsverbanden die niet hebben gereageerd en naar die samenwerkingsverbanden die de afspraken niet schriftelijk hebben vastgelegd. De resultaten van de inventarisatie waren echter dermate geruststellend, dat hieraan geen prioriteit is gegeven.

2.5.3 Onderzoek naar een aantal experimenten op het gebied van samenwerking in het kader van kindermishandeling. (pag. 26 - 27)

Het NcGv heeft in 1990 een rapport uitgebracht over een onderzoek naar regionale samenwerking bij de hulpverlening inzake kindermishandeling²⁴. Uit het onderzoek komen zowel het belang van, als de vele obstakels rond het samenwerken bij kindermishandeling duidelijk naar voren. Het rapport eindigt met een aantal aanbevelingen, waaronder beleidsaanbevelingen die betrekking hebben op:

- de wenselijkheid van juridische onderbouwing van de positie van BVA's;
- duidelijkheid (landelijk en regionaal) omtrent taken en bevoegdheden van betrokken instellingen, en met name de taakafbakening tussen BVA's en RvdK;
- het opstellen van protocollen inzake kindermishandeling in brede zin;
- het scheppen van meer duidelijkheid over privacyregelgeving, ethische beroeps-codes en (ouderlijk) inzagerecht in dossiers;
- het belang van een uniform registratiesysteem inzake kindermishandeling;
- het belang van intern instellingsbeleid ten aanzien van kindermishandeling, en steun van directiewege voor aandachtsfunctionarissen/specialisten binnen de instelling;
- het belang van beleidsmatige en bestuurlijke aandacht voor de problematiek.

2.5.4 Bevorderen van regionale samenwerking van hulpverleningsinstellingen op dit terrein vanuit bestaande verbanden. (pag. 26)

Hiertoe heeft WVC het experiment "Samenwerking bij hulpverlening inzake kindermishandeling" uitgezet, dat heeft gelopen van begin 1992 tot eind 1993. Het experiment is in de tweede helft van 1993 geëvalueerd²⁵. Uit deze evaluatie blijkt onder meer het volgende.

- De samenwerking tussen de individuele deelnemers aan de verbanden is verbeterd, maar dit heeft nog lang niet altijd een 'doorwerking' naar de instellingen die de deelnemers vertegenwoordigen.
- In de meeste verbanden zijn vorderingen gemaakt op het gebied van de verbreding van de doelstelling (naar alle vormen van kindermishandeling), de ontwikkeling van protocollen en het opzetten van meersporenbeleid. De interne evaluatie, alsmede het bereiken van de meer extern gerichte doelen (terugkoppeling naar de instelling en vergroten externe bekendheid) laten echter (nog) te wensen over.

24 Het betreft: 'Kindermishandeling: van signaal naar hulp', deel II ; NcGv, 1990. Deel II behandelt hulpverlening en samenwerking, op basis van netwerkonderzoek in enkele regio's alsmede interviews met enkele BVA's.

25 'Tussenevaluatie projecten verbetering samenwerking kindermishandeling'; Van Dijk, Van Soomeren en Partners, januari 1994. De evaluatie van dit beleidsvoornemen komt uitgebreider aan de orde in hoofdstuk 3.

- Beleidsmatige samenwerking (gezamenlijke beleidsontwikkeling, afstemming tussen instellingen op management/directieniveau) begint in ruim de helft van de onderzochte verbanden gestalte te krijgen, maar in 3 van de 7 verbanden wordt alleen op uitvoerend niveau samengewerkt.

2.5.5 Stimuleren van de ontwikkeling van een specifiek aanbod voor jongens die slachtoffer worden van seksueel misbruik. (pag. 27)

Op dit gebied heeft de stichting SOMAN verschillende activiteiten ontwikkeld gericht op de verbetering van de signalering, diagnostiek en hulpverlening aan mannen die in hun jeugd seksueel zijn misbruikt: er is een lesmodule voor het HBO-onderwijs ontwikkeld, een conferentie voor docenten uit HBO, MBO en WO georganiseerd (zie paragraaf 2.2.6) en er zijn regionale studiedagen gehouden (die door ongeveer 200 jeugdhulpverleners zijn bezocht), waarvan de tekst is gebundeld in de brochure "Jongens als slachtoffer van seksueel misbruik". In 1992 is door SOMAN een expertmeeting georganiseerd over de eerste versie van het onderzoeksrapport van de Riagg Stad Utrecht "Jongens kijken wel uit....om erover te praten. Over disclosure bij mannelijke slachtoffers van seksueel geweld". Verder is er een training ontwikkeld en in 1993 uitgevoerd bij de Kinder- en Jeugdtelefoons²⁶, een studiemiddag voor RIAGG medewerkers georganiseerd en is er een basiscursus "Werken met mannelijke slachtoffers van seksueel geweld" ontwikkeld, die najaar 1993 aan 14 hulpverleners van verschillende instanties is gegeven. Deze basiscursus zal najaar 1994 worden herhaald.

2.5.6 In het kader van het meersporenbeleid dient er een gedifferentieerd aanbod te komen voor zowel slachtoffers, familie en verwanten en daders

Binnen het WVC-experiment 'Samenwerking bij hulpverlening inzake kindermishandeling' is expliciet aandacht besteed aan de ontwikkeling van het meersporenbeleid (zie ook paragraaf 2.5.4 en hoofdstuk 3).

Het ministerie van WVC heeft de afgelopen jaren subsidie verstrekt aan een methodiekontwikkelingsproject: meersporenbeleid in Jeugddorp Bethanië. Een van de uitgangspunten van de meersporenbenadering binnen dit project is dat juisititueel ingrijpen zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het NIZW houdt zich bezig met de methodiekb beschrijving in de vorm van een handboek dat eind 1994 zal verschijnen²⁷.

2.5.7 Hulpverlening aan daders dient, mede in het kader van het meersporenbeleid, verder ontwikkeld te worden.

Er zijn diverse ontwikkelingen te melden op dit gebied²⁸.

- In 7 arrondissementen worden incestdaderprojecten voorbereid en uitgevoerd (gesubsidieerd door het ministerie van Justitie). Het Incestdaderproject in Rotterdam (IDBR) is echter wegens financiële problemen opgeheven.

26 In deze training werden trainers en coördinatoren van de Kinder- en Jeugdtelefoons getraind. Deze trainen op hun beurt weer de vrijwilligers. Bij deze training van vrijwilligers worden meestal onderdelen van de SOMAN-training gebruikt.

27 Dit beleidsvoornemen is uitgebreider geëvalueerd (zie hoofdstuk 3).

28 Voor een uitgebreidere evaluatie zie hoofdstuk 3.

- Binnen Harreveld vindt een residentiële behandeling plaats van jeugdige plegers van seksueel geweld. Er wordt onderzoek uitgevoerd naar de behandel-effecten.
- De leerprojecten 'seksuele vorming voor jeugdige zedendelinquenten' zijn in aantal toegenomen (van 15 begeleidingen in 1989 naar 55 in 1993). Toch wordt een dergelijke taakstraf nog steeds slechts in een minderheid van alle gevallen opgelegd.

2.5.8 Instelling Werkgroep 'Seksuele kindermishandeling' door vergadering van de Procureurs Generaal, met als taak het OM in praktische zin te adviseren. (pag. 28)

De opdracht van de in oktober 1989 ingestelde werkgroep was om de ontwikkelingen en procedures binnen het OM te inventariseren, de knelpunten te signaleren en voorstellen te doen voor onderlinge afstemming en coördinatie van beleid en deskundigheid op het gebied van seksuele kindermishandeling. Uit het inventariserend onderzoek is gebleken dat aanpak, organisatie en coördinatie van seksuele kindermishandelingszaken van parket tot parket verschillen en voor een belangrijk deel bepaald worden door plaatselijke omstandigheden. De werkgroep komt op grond van haar onderzoek onder meer tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Naarmate de consequenties van de strafvervolgning van de dader dieper ingrijpen in de levenssfeer van het slachtoffer, dient het slachtoffer een gewichtiger stem in de beslissing tot vervolging te hebben.
De officier van justitie zal, meer dan tot nu toe gebruikelijk, het slachtoffer en/of diens wettelijk vertegenwoordiger en/of de hulpverlener moeten bewegen een gesprek met de officier aan te gaan. Aldus kan op basis van wederzijdse informatie-uitwisseling beter een adequaat oordeel over de zaak gevormd worden.
- Projecten en onderzoeken in het kader van daderbehandeling dienen door het OM gesteund te worden. Wat betreft de afhandeling van de strafzaak wordt een voorkeur uitgesproken voor het model van aanhouding van de zaak, opdat bewijsbaarheid van de gepleegde feiten en de schuld van de verdacht zijn onderworpen aan het oordeel van de rechter.
- Het voeren van overleg tussen het OM en hulpverlenende instanties is zinvol, gelet op de wederzijdse onbekendheid met elkaars werkteurte en mogelijkheden. Het verdient aanbeveling dat het OM zo mogelijk participeert in enig beleids-overleg in het arrondissement of in de politieregio. Verder verdient het de voorkeur dat de politie deelneemt aan het zogenaamde casusoverleg.
- Het OM dient in overleg met de politie te treden teneinde te bereiken dat meer dan tot nu toe de officier van justitie in zaken van seksuele kindermishandeling fungeert als leider van het opsporingsonderzoek. Het OM dient te bevorderen dat in gevallen van (vermoedens van) seksuele kindermishandeling de verhoren van jonge getuigen/slachtoffers (4-12 jaar) zo mogelijk plaatsvinden op de voorgeschreven wijze in de zogenaamde kindvriendelijke verhoorruimten.
- De rijksoverheid dient op de kortst mogelijke termijn zorg te dragen voor nadere regelgeving omtrent de taak en bevoegdheden van BVA's. Eerst dan kunnen politie en OM hun positie ten opzichte van de BVA's goed bepalen.
- Het verdient aanbeveling om wederom een cursus intrafamiliaal geweld op te nemen in het opleidingspakket van de rechterlijke macht. In deze cursus werd aandacht besteed aan achtergronden van seksuele kindermishandeling, werkwijzen en organisatiestructuren binnen de hulpverlening alsmede aan daderbehandeling als alternatief voor onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

De volgende aanbevelingen van de werkgroep zijn in augustus 1992 verworpen door de vergadering van procureurs-generaal:

- Op elk parket zou een coördinator seksuele kindermishandeling moeten worden aangesteld, die onder meer de contacten met hulpverlenende instanties onderhoudt.
- Het OM zou de ontwikkeling betreffende (medische) methoden ter vaststelling van seksueel misbruik nauwlettend dienen te volgen.

2.5.9 Cliëntenrecht: juridische aspecten van het optreden van BVA's worden meegenomen in de (bovengenoemde) commissie van advies inzake bevoegdheden BVA's. (pag. 28)

Dit is inderdaad meegenomen in de regeling inzagerecht (zie paragraaf 2.4.3). Daarnaast heeft Justitie onlangs de, per 1 februari 1990 gewijzigde, Beklageregeling RvdK geëvalueerd²⁹. Uit de evaluatie blijkt dat de directeurs van de raden en de klachtencommissies over het algemeen goed te spreken zijn over de beklagregeling. De klagers zelf (waarvan slechts een beperkt deel heeft gereageerd) waren in meerderheid negatief. Het rapport eindigt met een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de voorlichting over de klagprocedure aanklagers, de gehanteerde termijnen en de rapportage over de maatregelen die volgen op gegrond verklaarde klachten.

2.6 Overige beleidsvoornemens

2.6.1 Stimuleren van onderzoek naar factoren die in het gezin een rol spelen bij kindermishandeling en naar mogelijkheden tot preventief optreden in deze. De onderzoeksuitkomsten kunnen ondersteunend zijn bij de ontwikkeling van methoden voor vroegtijdige herkenning en interventie.

Dit is niet van de grond gekomen. Er zijn wel aanzetten geweest, o.a. onderzoeksplannen van de Universiteit van Nijmegen (overleg afgebroken) en onlangs van Draijer, Dijkstra, Compernelle e.a. (VU). Er bestond bij WVC enige twijfel over de uitvoerbaarheid en de directe beleidsmatige relevantie van de onderzoeksplannen voor de preventie van kindermishandeling. Bovendien was er geen budget meer voor dergelijk (omvangrijk) onderzoek.

2.6.2 Stimuleren van (lokale) initiatieven gericht op de ondersteuning van ouders bij hun opvoedingstaak (bijvoorbeeld oudercursussen, opvoed-telefoon, pedagogische eerstelijnsprojecten).

Binnen WVC bestaat een apart programma opvoedingsondersteuning. Een van de notities behorende bij de nota "Jeugd verdient de toekomst" heeft als thema opvoedingsondersteuning. Uit deze notitie blijkt dat WVC door middel van enkele Experimenten Opvoedingsondersteuning de volgende doelstellingen wil verwezenlijken:

- inzicht krijgen in een adequaat, op de behoeften afgestemd, aanbod van opvoedingsondersteuning op 3 niveaus (werkinhoudelijk niveau, voorzieningenniveau en regelgevings- en financieringsniveau).
- inzicht krijgen in de bestuurlijke voorwaarden voor een adequaat aanbod aan opvoedingsondersteuning.

²⁹ Evaluatie Beklageregeling Raden voor de Kinderbescherming', Ministerie van Justitie, maart 1993.

- inzicht krijgen in de voorwaarden om een adequaat aanbod aan opvoedingsondersteuning op landelijke schaal te kunnen implementeren.

Gesteld wordt dat de vormgeving van de experimenten niet in de vorm van een blauwdruk is te leveren. Wel zijn er voorbeelden voorhanden in de vorm van pilotprojecten jeugdhulpverlening en lokaal geïntegreerd jeugdbeleid³⁰. Er dient primair aangesloten te worden bij initiatieven van "onderop".

Begin 1994 zijn voor een periode van drie jaar acht experimenten van start gegaan³¹ en is er per experiment een contract gesloten. Randvoorwaarden zijn dat er geen nieuwe voorzieningen worden gecreëerd, de uitvoerende activiteiten uit bestaande financiële stromen gefinancierd worden en dat er samenhang is met het aanbod op aanpalende terreinen als onderwijs, gezondheidszorg en jeugdhulpverlening. Op afgesproken tijdstippen vindt evaluatie plaats.

Implementatie en landelijke verspreiding gebeuren na afloop van deze uitvoeringsfase.

Het Programmeringscollege onderzoek jeugd (PCOJ) heeft ervoor gekozen om het thema Opvoeding en Ondersteuning tot 1997 centraal te stellen in de te ontwikkelen jaarprogramma's. Onderzocht zal worden of het aanbod van de bestaande voorzieningen voor opvoedingsondersteuning aansluit op de vragen die bij de verschillende groepen ouders leven en op hun behoefte aan ondersteuning. Daarbij gaat het ook om ondersteuning bij de opvoeding die in een justitieel kader plaatsvindt. Het onderzoek zal zich niet alleen richten op de inhoud van het ondersteunend aanbod, maar ook op de organisatie en infrastructurele kanten daarvan. Ook wil het PCOJ onderzoek uitzetten naar de opvoedende taak van de medewerkers van kinderopvangvoorzieningen en dagbehandelingsinstellingen en van leerkrachten.

Het is de bedoeling dat het hele traject van voorgesteld programmatisch onderzoek wordt afgesloten met een meta-studie aan de hand waarvan een omvattend advies aan de ministeries van Justitie en WVC gegeven kan worden over de opvoeding in ons land en de inhoud en organisatie van de ondersteuning daarvan.

Verder was er gedurende de periode van de publiekscampagne "Over sommige geheimen moet je praten" (zie paragraaf 2.7.2) de 06-informatie- en advieslijn van de VKM/Stichting Korrelatie.

De VKM heeft vervolgens begin 1994 een infocentrum opgericht, waar iedereen terecht kan met vragen.

30 De experimenten lokaal geïntegreerd jeugdbeleid, die in 1988 startten, zijn in 1992 afgerond. Op grond van de ervaringen werd een handleiding geschreven, waarin onder meer de relatie tussen lokaal geïntegreerd jeugdbeleid en opvoedingsondersteuning belicht wordt. Ook de bij de VNG aangestelde consultant, die gedurende twee jaar gemeenten zal informeren en ondersteunen bij het opzetten van het jeugdbeleid, zal deze relatie onder de aandacht van gemeenten brengen.

31 Als experimentlocaties zijn aangewezen: Sneek, Deventer, Twente, Den Bosch, Tilburg, Rotterdam deelraad Feijenoord-Noordereiland, Zuid-Holland Noord en Amsterdam deelraad De Baarsjes.

2.6.3 Voorkomen van secundaire victimisatie van mishandelde kinderen door te stimuleren dat kinderen zorgvuldig gehoord worden door politie en justitie. Concrete voornemens: ondersteuning van het voorstel om een landelijk vervolg te geven aan een lokaal experimenteel trainingsprogramma "horen van minderjarigen" (RP Amsterdam).

In dit verband dient in de eerste plaats te worden vermeld dat van diverse kanten (onder andere door de werkgroep 'Ritueel misbruik van kinderen'; zie paragraaf 2.7.4) wordt gesteld dat door de opheffing van de jeugd- en zedenpolitie veel kennis en ervaring op het gebied van het verhoren van incestslachtoffers verloren is gegaan.

Op de researcheschool in Zutphen wordt sinds 1991 de cursus "Horen van jonge getuigen en slachtoffers van ernstige misdrijven" aangeboden. Deze cursus is bedoeld voor rechercheurs die de twee recherche-basis cursussen al gedaan hebben. Indien het korps het van belang acht, kan het beslissen om rechercheurs naar deze intensieve en vrij kostbare cursus te sturen. Er wordt dan eerst een intake-gesprek gevoerd om na te gaan of de betreffende deelnemer wel in aanmerking voor de cursus komt en om te checken of de verwachtingen die de deelnemer over de cursus heeft wel kloppen. De prijs van de cursus ligt rond de f 7.000,- en de cursus beslaat negen maanden. Aan de cursisten worden vaardigheden bijgebracht in het horen van kinderen van 4 tot en met 12 jaar, in een speciaal hiervoor ingerichte interviewruimte. Tevens wordt de cursisten geleerd een video-registratie van de verhoren te maken. In het theoretische deel van de cursus wordt onder andere aandacht besteed aan oorzaken en gevolgen van seksueel misbruik en mishandeling, het horen van allochtone kinderen en juridische en medische aspecten van kindermishandeling. Tot nu toe hebben ongeveer 80 rechercheurs deze cursus gevolgd.

2.6.4 Een aanzet geven tot een onderzoekprogramma naar de factoren en omstandigheden die bijdragen aan voorkoming of vermindering van ernstige lange termijn effecten van kindermishandeling. Hierbij worden succesvolle maatregelen geïnventariseerd. De uitkomsten van het onderzoek worden opgenomen in het deskundigheidsbevorderings-aanbod inzake kindermishandeling

Over dit voornemen is slechts nagedacht, maar een dergelijk onderzoeks-programma is niet in de praktijk gerealiseerd.

2.6.5 Het uitvoeren van onderzoek naar prevalentie van kindermishandeling bij kinderen met sociale, gedrags- en emotionele problematiek. (pag. 31)

Met steun van het PCOJ (Programmerings College Onderzoek Jeugd) is in 1990 een vooronderzoek gestart naar de prevalentie van kindermishandeling bij kinderen met sociale, gedrags- en emotionele problematiek. Het (vragenlijst)onderzoek is uitgevoerd in een aantal Medisch Kleuterdagverblijven, Medisch Kinderhuizen en Instellingen voor kinder- en jeugdpsychiatrie³². Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Vrije Universiteit te Amsterdam.

In december 1992 is een tussenrapport over de eerste fase van het onderzoek ver-

32 Het betrof in het totaal 59 deelnemende instellingen, met een populatie van 2690 kinderen in de leeftijd van 0 tot 21 jaar.

schenen. Uit het onderzoek blijkt dat bij 21% van de kinderen sprake is van (vermoedens van) fysieke mishandeling, bij 18% is sprake van (vermoedens van) fysieke verwaarlozing, voor seksueel misbruik is dit percentage 10%. In het totaal gaat het om 35% van de populatie van de onderzochte instellingen. Voorts bleek dat men over fysieke mishandeling en fysieke verwaarlozing veel vaker zeker was dan over seksueel misbruik; bij deze laatste categorie betrof het merendeel van de meldingen vermoedens. In het onderzoeksrapport wordt tevens aandacht besteed aan het bronnengebruik van de respondenten en verschillen tussen beroepsgroepen in de mate waarin men gevallen/vermoedens van kindermishandeling meldt.

In een tweede fase van het onderzoek is de vraag aan de orde geweest naar verschillen tussen mishandelde en niet-mishandelde kinderen (en hun gezinnen) allen verblijvend in genoemde instellingen. In de zomer van 1994 verschijnt een tweede rapportage. Uit het concept hiervan blijkt het volgende.

Verschillen in problematisch gedrag tussen mishandelde en niet-mishandelde kinderen en verschillen tussen de gezinnen van deze kinderen, werden nauwelijks gevonden. Blijkens dit onderzoek zijn de problemen die hulpverleners ervaren met betrekking tot kindermishandeling meer van procedurele en beleidsmatige aard dan van therapeutisch-technische aard.

2.7 Nieuwe ontwikkelingen/initiatieven

2.7.1 Buurtnetwerken jeugdhulpverlening

Het ministerie van WVC heeft de VKM subsidie gegeven voor het - samen met het NIZW - ontwikkelen en uitvoeren van een cursus kindermishandeling voor buurtnetwerken (samenwerking van professionele hulp-, zorg- en dienstverleners op buurtniveau). De cursus 'Praten, doen en laten' is in de eerste drie maanden van 1994 op 11 locaties (regio's) uitgevoerd. Er hebben in totaal 204 deelnemers deelgenomen. De deelnemers waren afkomstig uit 30 buurtnetwerken. De deelnemers van de buurtnetwerken jeugdhulpverlening leren via de cursus onder andere signalen van vermoedens van kindermishandeling te herkennen en worden getraind om contact met ouders te blijven houden bij signalen van vermoedens van kindermishandeling.

2.7.2 Tijdelijke 06-infolijn VKM/Korrelatie

In aansluiting op de landelijke campagne "Over sommige geheimen moet je praten" heeft de VKM, in samenwerking met de stichting Korrelatie een 06-lijn geopend met als doelstelling om aan volwassenen informatie en advies te verstrekken over kindermishandeling. Dit in aanvulling op de in het kader van de campagne geopende 06-lijn die gericht was op opvang en hulp voor kinderen.

Over deze lijn zijn een evaluatierapport³³ en een eindverslag van het VKM³⁴ verschenen. De VKM doet in haar verslag ondermeer de volgende aanbevelingen:

- samenvoeging en voortzetting van de beide 06-lijnen op het gebied van kindermishandeling (beide lijnen zijn inmiddels - na het afsluiten van de campagne - opgeheven);
- herbezinning op de taakbreedte van de lijn, en met name op de mogelijkheid om

33 'Evaluatie-onderzoek 06-informatie en advieslijn kindermishandeling', Nederlands Instituut voor Onderzoek van de eerstelijns gezondheidszorg (NIVEL), mei 1992.

34 'Eindverslag 06 informatie- en advieslijn kindermishandeling, VKM, juni 1993.

de lijn tevens een meldpuntfunctie te geven door de mogelijkheid van directe doorschakeling naar de hulpverlening in te bouwen.
Continuering van de landelijke bereikbaarheid is vormgegeven door middel van een infocentrum binnen de VKM.

2.7.3 Justitie en Kindermishandeling

Er is een onderzoek uitgevoerd door de VU³⁵ (Van Montfoort), gesubsidieerd door Justitie (via het PCOJ) naar de feitelijke afhandeling van meldingen van kindermishandeling en seksueel misbruik van kinderen bij drie Raden voor de Kinderbescherming en zes politiekorpsen.

Het rapport eindigt met een groot aantal aanbevelingen, waaronder:

- De vraag aan de raad en de route van meldingen naar de raad moeten meer aandacht krijgen. Belemmeringen van potentiële melders om contact op te nemen met de raad moeten worden opgespoord en waar mogelijk worden weggenomen.
- Melders behoren altijd een bevestiging te ontvangen van hun melding; professionele melders behoren altijd een schriftelijk afloopbericht van de raad te ontvangen.
- De 'methodiek' van het raadswerk is nauwelijks schriftelijk uitgewerkt. Hieraan zou meer aandacht kunnen worden besteed, bij voorkeur samen met andere instanties zoals het bureau vertrouwensarts, de politie en crisisdiensten. Ook de beroepsopleidingen zouden meer aandacht kunnen besteden aan de interventiepraktijk van ongevraagde bemoeienis met gezinnen.
- De 'uitgang' van de raad is te eenzijdig gericht op de (gezins)voogdijinstellingen; de raden zouden actief kunnen nagaan waarom zij zo weinig door hun onderzochte gezinnen verwijzen naar de RIAGG en andere instellingen.
- In de nieuwe politie-organisatie moet worden gestreefd naar meer eenduidigheid in het functioneren van de politie als meldpunt voor vermoedens van kindermishandeling, seksueel misbruik van kinderen en andere voor kinderen bedreigende opvoedingssituaties.

2.7.4 Ritueel misbruik

In augustus 1993 heeft de staatssecretaris van Justitie een werkgroep ingesteld 'Ritueel misbruik van kinderen' met onder meer als taakstelling het omschrijven van het verschijnsel en het doen van aanbevelingen omtrent de aanpak hiervan. In april 1994 is het rapport van de werkgroep onder leiding van de heer Hulsenbek verschenen, waarin geconcludeerd wordt dat het tot dusver niet gelukt is vast te stellen dat kinderen ritueel werden misbruikt. Noch politie-onderzoek noch het bestuderen van vakliteratuur heeft daarvoor bewijzen opgeleverd, zodat de kans gering is dat verhalen over ritueel misbruik 'in volle omvang' op waarheid berusten. De werkgroep hanteert overigens de volgende definitie van ritueel misbruik: "met rituelen omgeven en in groepsverband uitgevoerd seksueel sadisme jegens meerdere kinderen in combinatie met extreme vormen van fysiek geweld en bedreiging".

De werkgroep gaat niet zover dat ze het bestaan van ritueel misbruik ontkent. Ze acht het zeer wel mogelijk dat zich zeer ernstige gevallen van seksuele kindermishandeling voordoen, waarbij zij de vraag of dit tot ritueel misbruik moet worden gerekend, van minder belang acht. Ook al kan ritueel misbruik niet onomstotelijk

35 Kindermishandeling en justitie, Adrie van Montfoort (1993).

worden vastgesteld, de werkgroep is er wel van overtuigd dat in een deel van de onderzochte gevallen (enkele tientallen uit de periode 1985 tot heden) wel degelijk sprake is (geweest) van ernstig misbruik en mishandeling van kinderen. De werkgroep adviseert dat de betreffende kinderen veelal langdurig en buiten het gezin zullen moeten worden behandeld en dat hulpverleners eventueel hun zwijgplicht moeten doorbreken. Verder is de werkgroep van mening dat de recentelijk opgeheven jeugd- en zedenpolitie opnieuw moet worden ingesteld om de noodzakelijke know-how bij de politie niet verloren te laten gaan.

De werkgroep adviseert een Beraadsgroep op te zetten voor hulpverleners om de verbinding te maken tussen de verhalen van de slachtoffers en onderzoek door vertrouwensartsen, de Raden voor de Kinderbescherming en politie en justitie.

2.8 Samenvatting

In onderstaand schema staat samengevat:

- tot welke concrete resultaten/produkten de in de Beleidsbrief genoemde voornemens hebben geleid;
- wat er (uit evaluaties) bekend is over effecten/bereik en dergelijke.

Tevens is toegevoegd welke subsidiebedragen in de periode 1991-1994 door de verschillende Ministeries, met name WVC en Justitie, zijn toegekend voor uitvoering van de gestelde voornemens³⁶. In totaal gaat het hierbij om een bedrag van 6,2 miljoen. Het financieel overzicht waarmee de Beleidsbrief eindigt komt uit op 2,6 miljoen. Dit betekent dat er ruim twee keer zoveel subsidie is toegekend als was voorgesteld.

Voornemen	Resultaat/evaluatie
1 Voorlichting	
Publiekscampagne (2.2.1) Subsidie WVC: f 583.075,- ³⁷ O&W: f 276.385,-	Landelijke campagne (september 1992-september 1993). Positieve evaluatie: - aantal meldingen is hierdoor waarschijnlijk toegenomen; - meeste invloed op spreken over en melden van fysieke kindermishandeling; - mogelijkheden van het onderwijs - ten aanzien van signalering - zijn bij lange na niet uitgeput.
Campagne tegen seksueel geweld (2.2.2) Subsidie SoZaWe (en WVC): f 630.000,-	Campagne gericht op brede publiek loopt nog. In kader intermediaire benadering is werkboek voor residentiële hulpverleners ontwikkeld.
Bibliografie (2.2.3)	WVC-literatuurrapport; voor inventarisatie van lacunes op methodisch gebied in bestrijding kindermishandeling heeft WVC het NIZW benaderd.
Ontwikkeling methodieken signaalgevoeligheid professionele intermediairen (2.2.4)	Heeft niet plaats gevonden.

³⁶ Het gaat dus niet om structurele subsidiëring.

³⁷ Bovendien is aan de LSBVK een (extra) subsidie verschafte van f 300.000,- wegens de verwachte toename van het aantal meldingen ten gevolge van de campagne. Aan de VSK en de VKM werd om dezelfde reden een projectsubsidie van in totaal f 270.000,- toegekend.

Voornemen	Resultaat/evaluatie
Deskundigheidsbevordering jeugdhulpverleners (2.2.5) Subsidie WVC: f 1.067.836,-	Trainingsprogramma van STAT, CIRCON en VKM. In 1991 t/m 1993 hebben circa 250 jeugdhulpverleners deelgenomen. Streefaantal is niet bereikt.
Aandacht voor kindermishandeling in initiële opleidingen (2.2.6)	Beperkte uitvoering: lesmodule voor HBO over seksueel misbruik van jongens; werkboek De tweede drempel o.a. over misbruik van allochtone meisjes; werkboek Preventie van seksueel geweld gericht op jongens; syllabus incest/seksueel geweld voor verpleegkundige opleiding. Gegevens over daadwerkelijk gebruik lespakketen ontbreken.
2 Signalering en melding	
Meldcode ontwikkelen (2.3.2)	(Nog) niet gebeurd; meldcode is afgeleide van organisatie van een centraal meldpunt.
Registratieplicht: afhankelijk van de resultaten van de Commissie SMJ (2.3.3)	Commissie heeft geen concrete richtlijnen geformuleerd. Er wordt wel gepleit voor meldcode (met sancties op niet melden).
Registratie BVA verbreden (2.3.4)	Niet gebeurd; er wordt aangesloten op de landelijke registratie JHV.
Protocol seksuele kindermishandeling (2.3.5) Subsidie WVC: f 108.300,-	Handleiding commissie SMJ voor 5 beroepsgroepen hoe te handelen bij vermoedens van actueel seksueel misbruik bij jeugdigen. Er is een werkconferentie geweest. Inspecties hebben richtlijnen ontwikkeld ten aanzien van signalering en diagnosticering.
Protocol seksueel misbruik voor medici (2.3.6)	Rapport en boek Gezondheidsraad (juni 1992). Advies o.a. - Er dient een stappenplan te komen bij vermoeden van seksueel misbruik. - Deskundigheidsbevordering via basisopleiding huisartsen. - Voor stellen diagnose is specialistisch lichamelijk onderzoek nodig. Adviezen worden door WVC en Justitie meegenomen bij inrichting meldpunten en meldcode.
Uitkomsten onderzoek NcGv gebruiken bij uitwerking beleid signalering (2.3.7)	Rapport NcGv (december 1990) met groot aantal aanbevelingen ten behoeve van beleid rond provinciale meldpunten. Adviezen worden door WVC en Justitie meegenomen bij inrichting meldpunten en meldcode.
Aandacht voor psychische kindermishandeling (2.3.8) Subsidie WVC: f 10.700,-	Beperkt tot film 'Johan' (VKM, 1990). Ruim 500 keer vertoond (1990-1993). Ruim 150 keer verkocht.
Diagnostiek bij jonge kinderen ontwikkelen en stimuleren gebruik* (2.3.9) Subsidie WVC: f 604.231,-	WKZ/SNOV project; moet instrumenten opleveren voor verbetering diagnostiek, instrumentarium en procedures.
Het voorkomen van kindermishandeling in residentiële jeugdhulpverlening (2.3.10)	Is beperkt tot seksueel misbruik door hulpverleners. Inventarisatie is uitgevoerd door Inspectie. Vervolg is gericht op stimulering ontwikkeling beleid binnen instellingen. Dit werpt in beperkte mate resultaten af.

Voornemen	Resultaat/evaluatie
3 BVA's en Raden	
Handhaven positie BVA's (2.4.1)	BVA's toch gedecentraliseerd.
Handhaven taken BVA's (2.4.2)	BVA's gaan op in de provinciale meldpunten. De taak: consultatie voor hulpverleners is geen basis-taak van de te vormen meldpunten.
Juridische grondslag BVA's (2.4.3)	Regeringsstandpunt bevoegdheden BVA's (augustus 1993). BVA's vallen onder Wet JHV. Voor aanpassing wet op onderdelen is commissie gevormd.
Tijdelijke uitbreiding capaciteit BVA's (2.4.4) Subsidie WVC: f 400.000,-	Is gebeurd (tot volledige decentralisatie: 1 januari 1994). In 1993 hebben 8 van de 15 provincies de BVA's veelal structureel meer geld gegeven.
Deskundigheidsbevordering (2.4.5)	Cursus via de Raad 'Bij kinderen te rade' over 1991-1993. 235 deelnemers; kindermishandeling is beperkt onderdeel. Voor de toekomst scholings-cursus met betrekking tot meldtaken.
Stimuleren werkafspraken BVA-RvdK (2.4.6)	Uit: inventarisatie Justitie (1993) blijkt dat in 7 regio's wordt samengewerkt. Begin 1994 wordt met het oog op de totstandkoming van provinciale meldpunten in 9 regio's overlegd over samenwerking. Er is een proeve van samenwerking gecon-cipieerd.
4 Hulpverlening	
Ontwikkeling residentieel aanbod incest door provincies/RSJ's met aandacht voor allochtonen-slachtoffers (2.5.1)	Niet gebeurd. Wel 2 initiatieven methodiekwik-keeling slachtoffers onder migrantenvrouwen en -meisjes in ambulante hulpverlening.
Voorkomen misbruik persoonlijke gegevens (2.5.2)	In de meeste samenwerkingsverbanden bestaan afspraken. Inspectie wil actie ondernemen naar de overige samenwerkingsverbanden. Is niet gebeurd.
Onderzoek samenwerking kindermishandeling (2.5.3) Subsidie WVC: f 150.000,-	NcGv-rapport (1990) met beleidsaanbevelingen. Adviezen worden door WVC en Justitie meegenomen bij inrichting meldpunten en meldcode.
Bevorderen regionale samenwerking* (2.5.4) Subsidie WVC: f 518.978,-. Subsidie WVC (evaluatie): f 101.670,-.	Experiment Samenwerking bij hulpverlening inzake kindermishandeling in 7 samenwerkings-verbanden was redelijk succesvol (o.a. ontwik-keeling meersporenbeleid). Project is geëvalueerd.
Jongens als slachtoffer (2.5.5) Subsidie WVC: f 18.180,-.	Lesmodule, conferentie, brochure, regionale dagen, expertmeeting, training KJT, basiscursus (SOMAN), gericht op verbetering signalering, diagnostiek en hulpverlening.
Meersporenbenadering CLAS-project (Jeugddorp Bethanië)* (2.5.6) Subsidie WVC: f 223.670,-.	Specifieke benadering waarbij ingrijpen justitie zoveel mogelijk wordt voorkomen. Resultaten bemoedigend; instroom groot. Handboek 'Methodiekwik-keeling' (NIZW) eind 1994.

Voornemen	Resultaat/evaluatie
Ontwikkeling daderbehandeling* Subsidie leerprojecten jeugdige seksuele delinquenten: subsidie Justitie: f 258.600,-(2.5.7) Subsidie Atlantis: WVC f 126.300,-. Subsidie IDBR: Justitie f 50.000,-.	Uitbreiding leerprojecten seksuele vorming voor jeugdige slachtoffers (van 15 in 1989 naar 55 in 1993). Verder is er een specifieke behandelunit voor jeugdige seksuele delinquenten (Atlantis, Harreveld). Behandeleffecten worden onderzocht. In 7 arrondissementen worden incestdaderprojecten uitgevoerd. IDBR in Rotterdam is gestopt.
Advisering Openbaar Ministerie door werkgroep 'seksuele kindermishandeling' (2.5.8)	Werkgroep Hulsensbek, conclusie: aanpak, organisatie en coördinatie verschillen van parket tot parket. Groot aantal aanbevelingen.
Cliëntenrecht (2.5.9)	Is meegenomen in regeling inzagerecht (regeringsstandpunt inzake bevoegdheden BVA's).
5 Overige en nieuwe ontwikkelingen	
Onderzoek risicofactoren en preventief ingrijpen (2.6.1)	Niet uitgevoerd.
Lokale initiatieven ouderondersteuning (2.6.2)	Is apart WVC-programma. Het PCOJ heeft opvoeding en ondersteuning komende jaren centraal gesteld. VKM had 06-infolijn en nu infocentrum.
Zorgvuldig horen (2.6.3) Subsidie Justitie: f 100.000,-	Cursus rechterschool (tot nog toe circa 80 deelnemers). Bestaande deskundigheid bij politie is aangetast door opheffing 'kinder- en zedenpolitie'.
Onderzoeksprogramma voorkoming lange termijn effecten (2.6.4)	Niet in de praktijk gerealiseerd.
Onderzoek prevalentie kindermishandeling bij kinderen met sociale, gedrags- en emotionele problemen (2.6.5).	Onderzoek is uitgevoerd in Medisch Kinderdagverblijven, Medisch Kinderhuizen en instellingen voor jeugdpsychiatrie. Er is tevens gekeken naar verschillen in problematisch gedrag tussen mishandelde en niet-mishandelde kinderen.
Buurtnetwerken jeugdhulpverlening (2.7.1)	VKM- en NIZW-cursus gericht op onderkenning signalen en contact houden met ouders bij vermoedens. Uitgevoerd in 11 regio's; 204 deelnemers uit 30 buurtnetwerken.
06-informatie en advieslijn voor volwassenen (2.7.2) Subsidie WVC: f 212.670,-.	Samenwerking VKM/Korrelatie. Is positief geëvalueerd. VKM heeft continuering aanbevolen. VKM heeft inmiddels infocentrum.
Kindermishandeling en Justitie (2.7.3) Subsidie Justitie: f 228.730,-	Onderzoeksrapportage van Van Montfoort. Aanbevelingen over verbeteringen voor Raden en politie als meldpunten.
Ritueel misbruik (2.7.4)	Werkgroep Hulsensbek. Ritueel misbruik kan niet onomstotelijk worden vastgesteld. Advisering over eerste opvang en hulpverlening bij ernstige gevallen van misbruik.

* De beleidsvoornemens met * zijn uitgebreider geëvalueerd. Resultaten van deze evaluatie worden in hoofdstuk 3 besproken.

3 Een aantal thema's nader belicht

3.1 Inleiding

De reikwijdte van de verschillende beleidsvoornemens loopt aanzienlijk uiteen. Uit inhoudelijke en financiële informatie van het ministerie van WVC blijkt verder dat men zich met prioriteit heeft beziggehouden met bepaalde voornemens. Kortom, er zijn bepaalde beleidsvoornemens te onderscheiden die een relatief groot gewicht hebben binnen het totale beleid inzake kindermishandeling. Deze betreffen:

- 1 het stimuleren van samenwerking tussen alle betrokken organisaties rond melding en hulpverlening;
- 2 de intensivering van het aanbod deskundigheidsbevordering;
- 3 de ontwikkeling van methoden ten bate van de hulpverlening aan slachtoffers van seksuele kindermishandeling³⁸;
- 4 de publiekscampagne.

In totaal werd 68 % van alle toegekende (extra) subsidie besteed aan de uitvoering van deze voornemens.

Met uitzondering van het laatste punt (de publiekscampagne), dat reeds apart geëvalueerd is door Hoefnagels (VU, Amsterdam), is door DSP aan deze beleidsvoornemens uitgebreid evaluatieve aandacht besteed. In dit hoofdstuk zal een samenvatting worden gegeven van de evaluatie van de genoemde voornemens. Een uitgebreide rapportage per beleidsvoornemen is te vinden in de deelrapporten die in hoofdstuk 1 (inleiding) zijn genoemd.

In paragraaf 3.2 zal allereerst stilgestaan worden bij het experiment Samenwerking rondom hulpverlening. Het experiment wordt beschreven en de formele criteria en de criteria met betrekking tot de inhoud en werkwijze worden geëvalueerd. Afgesloten wordt met enkele conclusies. De verstrekte gegevens zijn gebaseerd op materiaalanalyse, interviews met sleutelpersonen en een enquête onder de deelnemers van de verbanden.

In paragraaf 3.3 wordt een beschrijving gegeven van het ontwikkelde aanbod ter bevordering van de deskundigheid op het gebied van kindermishandeling (de STAT-cursus). De verspreiding van dit aanbod, de bereikte doelgroep, de beoordeling van het cursusaanbod en de toekomstbehoeften die er op dit gebied leven zijn geëvalueerd. De gegevens uit deze paragraaf zijn gebaseerd op interviews met sleutelpersonen, bestaand schriftelijk materiaal en een enquête onder de STAT-cursisten.

Het cluster van voornemens: de projecten Methodiekontwikkeling hulpverlening kindermishandeling, wordt in 3.4 behandeld. De vijf projecten die onder dit cluster vallen worden beschreven en afgesloten wordt met conclusies. De gegevens uit deze paragraaf zijn gebaseerd op face-to-face interviews en telefonische gesprekken met betrokkenen (beleidsambtenaren, projectfunctionarissen en leden van begeleidingscommissies) en bestaand schriftelijk materiaal zoals onderzoeksrapporten en projectbeschrijvingen.

De uitgebreide evaluaties hebben een groot aantal aanbevelingen opgeleverd. Deze zijn te vinden in de deelrapporten. Een selectie van deze aanbevelingen, vooral de aanbevelingen die meer algemeen zijn geformuleerd, is opgenomen in hoofdstuk 7 'Conclusies en aanbevelingen'!

38 Dit is een cluster van beleidsvoornemens.

3.2 Evaluatie experiment Samenwerking rondom hulpverlening

3.2.1 Het experiment

Teneinde een stimulans te geven aan de verbetering van de samenwerking binnen bestaande samenwerkingsverbanden heeft het Ministerie van WVC het experiment 'verbetering samenwerking bij hulpverlening inzake kindermishandeling' opgezet. Gedurende de jaren 1992 en 1993 is in totaal een bedrag van f 518.978,- ter beschikking gesteld aan zeven reeds bestaande samenwerkingsverbanden³⁹.

Het WVC-experiment had tot doel de samenwerkingsverbanden te stimuleren planmatig te werken aan verbetering en verbreding van het hulpverleningsaanbod bij kindermishandeling. De **verbreding** betreft het werkteerrein waar de samenwerking zich op richt: van incest of seksueel geweld naar kindermishandeling in het algemeen (fysieke, seksuele, psychische mishandeling en verwaarlozing). Tevens dient invulling gegeven te worden aan het meersporenbeleid: hulp bieden aan slachtoffer, dader en verwant(en). De beoogde **verbetering** diende gericht te zijn op een verdieping van samenwerking op uitvoerend niveau, maar ook op beleidsinhoudelijk en bestuurlijk niveau⁴⁰.

De doelstellingen van het experiment zijn vertaald in een aantal concrete resultaatverplichtingen in formele en inhoudelijke zin.

3.2.2 Evaluatie van de formele criteria en randvoorwaarden

Door WVC waren van tevoren eisen gesteld aan de verbanden betreffende:

- 1 de gewenste deelnemerssamenstelling van de verbanden,
- 2 de wijze waarop de door WVC beschikbaar gestelde middelen (niet) ingezet dienden te worden (geen aparte voorzieningen/functies creëren),
- 3 de niveaus waarop de samenwerking verdiept diende te worden (niet alleen uitvoerend, maar ook beleidsmatig en bestuurlijk), en
- 4 de verankering van de resultaten van het experiment binnen de deelnemende instellingen.

Ten aanzien van de punten 1 en 2 bleken de projecten - ruim een jaar na dato - aan de gestelde eisen te voldoen.

Wat betreft de samenwerking op beleidsmatig niveau (punt 3) bleek dat (eind 1993) slechts twee verbanden hieraan een structurele invulling hadden gegeven in de zin dat er beleidsmatig overleg en afstemming plaatsvindt tussen instellingen op het niveau van directie/management. Slechts in één verband is sprake van structurele samenwerking tussen het project en de provincie⁴¹. Er is meestal wel sprake van

39 Het betreft samenwerkingsverbanden in de volgende gebieden: Drente (provinciaal verband), Rotterdam (lokaal verband), Oost-Gelderland (regionaal verband), Noord-Brabant (provinciaal verband), Midden-Holland (regionaal), Noord-Holland Noord (regionaal), Goeree Overflakkee en Hoekse Waard (2 regionale verbanden).

40 Met beleidsinhoudelijke samenwerking wordt bedoeld op zowel de beleidsmatige verankering van de opbrengsten van de samenwerking binnen de deelnemende instellingen, als op samenwerking tussen instellingen op directie/managementniveau ten behoeve van de beleidsontwikkeling inzake hulpverlening bij kindermishandeling in het betreffende gebied. Bij 'bestuurlijke samenwerking' dient vooral gedacht te worden aan samenwerking met het provinciaal bestuur, dat per 1 januari 1992 verantwoordelijk is geworden voor het jeugdhulpverleningsbeleid.

41 Door de evaluatoren wordt hierbij de kanttekening geplaatst dat het, gezien de samenstelling en doelstelling van de verbanden (uitvoerend/hulpverlening), ook niet opportuun is te eisen dat deze 'hoger niveau' samenwerking tot stand wordt gebracht vanuit de verbanden zelf.

verdieping⁴² van de samenwerking op uitvoerend niveau. Verder heeft het experimentele project vooral bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de overlegstructuren **binnen** de verbanden.

De vorderingen op het vierde punt (verankering resultaten) zijn nauw verweven met de (hierna te bespreken) resultaten ten aanzien van inhoud en werkwijze.

3.2.3 Evaluatie van de criteria met betrekking tot inhoud en werkwijze

Deze criteria hadden betrekking op:

- 1 Verbreding van de doelstelling naar alle vormen van kindermishandeling.
De verbanden hebben formeel hun doelstelling verbreed en dit ook bekend gemaakt aan de buitenwacht. Hierdoor begint het aantal consultaanvragen en meldingen van niet-seksuele vormen van kindermishandeling langzaam toe te nemen. De verbanden vinden het echter vaak moeilijk om aan de verbreding ook echt nader inhoud te geven. Men betwijfelt namelijk of de bij incest gehanteerde hulpverleningsmethodieken (met name het meersporenbeleid) bij gevallen van niet-seksuele kindermishandeling ook toepasbaar zijn, mede omdat bij gevallen van niet-seksuele kindermishandeling meestal een strafrechtelijk 'spoor' ontbreekt, waardoor men bij daderbehandeling geen stok achter de deur heeft. Verder ontbreekt het een aantal verbanden aan de nodige deskundigheid over (de problematiek van en hulpverlening bij) niet-seksuele kindermishandeling. Van een meersporenbenadering van niet-seksuele vormen van kindermishandeling is daarom nog geen sprake.
- 2 Ontwikkeling van het meersporenbeleid (MSB)⁴³.
In alle projecten wordt gewerkt aan de (verdere) ontwikkeling van het meersporenbeleid, maar er zijn aanzienlijke verschillen in het stadium waarin deze ontwikkeling verkeert. Ook de wijze waarop het MSB organisatorisch wordt ingevuld verschilt per lokatie. Opvallend kenmerk van de twee op dit punt meest vergevorderde verbanden, is dat er organisatorisch sprake is van één organisatie die een duidelijke centrale regiefunctie heeft ten aanzien van de coördinatie en afstemming van de hulpverlening aan de verschillende sporen.
- 3 Ontwikkeling en implementatie van protocollen.
In vier verbanden is hard gewerkt aan de ontwikkeling van protocollen⁴⁴. Deze protocollen verschillen onderling nogal sterk wat betreft de onderwerpen die daarin aan de orde komen. Geen van de protocollen regelt alle door WVC genoemde punten⁴⁵. De protocollen zijn vooral gericht op afspraken rond het starten en uitvoeren van de hulpverlening, waardoor de nadruk ligt op afspraken rond het melden, casecoördinatie en casemanagement. De protocollen zijn pas sinds kort losgelaten op het veld en men kon nog weinig zeggen over de effecten die dit heeft op melding en hulpverlening.

42 De verdieping heeft plaatsgevonden op aspecten als coördinatie, informatie-uitwisseling tussen instellingen, bekendheid met elkaars werktterrein en onderling vertrouwen.

43 Het meersporenbeleid (vroeger vaak driesporenbeleid genoemd) houdt in dat er in de hulpverlening aandacht is voor hulp aan slachtoffer, dader en verwant(en) (partner van de dader, andere kinderen in het gezin). Over het algemeen wordt ervan uit gegaan dat de hulpverlening aan de verschillende 'sporen' onafhankelijk van elkaar dient te geschieden, maar dat er daarbinnen wel sprake dient te zijn van afstemming van de verschillende sporen.

44 In twee projecten heeft men (voorlopig) afgezien van de ontwikkeling van protocollen. Bij één project behoorde protocolontwikkeling niet tot de doelstellingen.

45 Volgens WVC dienden in de protocollen de volgende zaken geregeld te worden: melding, registratie, exploratie, verantwoordelijkheden, taakverdeling, verwijzingsmogelijkheden, maximale termijnen die gehanteerd worden voor reactie op een melding, onderzoek, start hulpverlening, tussentijdse check op het nakomen van gemaakte afspraken, nazorg en privacy van alle betrokkenen.

- 4 Ontwikkeling van interne evaluatie-instrumenten⁴⁶.
Op dit punt is in de meeste verbanden niet veel extra's ontwikkeld in de experimentperiode. Van een beleidsmatige interpretatie van registratiegegevens is in de meeste verbanden (nog) geen sprake⁴⁷ en slechts in één verband is een case-volg-systematiek ontwikkeld.
- 5 Deskundigheidsbevordering van de deelnemers.
In alle verbanden is enige - echter weinig planmatige - aandacht besteed aan deskundigheidsbevordering van de deelnemers. Deskundigheidsbevordering is een zaak (gebleven) van de individuele deelnemers en hun instellingen, aangezien deze voor financiering moeten zorgen. De deskundigheidsbevordering richtte zich vaak op daderbehandeling.
- 6 Verspreiding van kennis en ervaring binnen de deelnemende instellingen.
Het overdragen van de in de verbanden opgedane kennis en ervaring naar collega's binnen de eigen instelling wordt meestal overgelaten aan het individuele initiatief van de deelnemers.
- 7 Vergroting van de externe bekendheid van de verbanden.
Er komen over het algemeen weinig consultaanvragen van derden binnen bij de verbanden. Vrijwel alle verbanden zijn echter de laatste maanden bezig om de externe bekendheid te vergroten door vindplaatsgerichte voorlichting, het organiseren van studiedagen en/of het uitbrengen van folders.
- 8 Continuering van de gerealiseerde verbeteringen na de experimentperiode.
Het behoud van de bereikte resultaten is in de eerste plaats (formeel) gegarandeerd doordat zaken als verbreding en protocolontwikkeling zijn geaccordeerd door directies van instellingen. In sommige verbanden worden de nieuw opgezette overleg- en werkvormen (deels noodgedwongen) opgenomen binnen reguliere instellingen. Daarbij maakt men zich soms zorgen over behoud van de kwaliteit. De in het kader van het project opgezette of verbeterde overlegstructuren (stuurgroepen, werkgroepen) blijven over het algemeen bestaan.

3.2.4 Conclusies

Met betrekking tot de doelbereiking op de vier inhoudelijke hoofddoelstellingen van het project (verbreding, MSB, protocolontwikkeling en interne evaluatie)⁴⁸ kan gesteld worden dat op het gebied van verbreding, MSB en protocolontwikkeling de meeste resultaten zijn geboekt. Interne evaluatie is binnen de meeste verbanden in zoverre ontwikkeld dat men systematisch gemaakte afspraken bijhoudt. Van een beleidsmatige interpretatie van evaluatie-activiteiten is in de meeste verbanden niet of nauwelijks sprake.

De doelen die betrekking hebben op de verbreding en verankering van de in de verbanden geboekte resultaten (anders dan via de implementatie van protocollen) worden tot nu toe echter niet of slechts mondjesmaat bereikt.

46 Onder 'interne evaluatie' worden door WVC in feite twee zaken geschaard:

- evaluatie op beleidsmatig niveau, waarbij gedacht wordt aan het instrument 'registratie', met als doel knelpunten in het aanbod op te sporen en te analyseren;
- de bewaking van de kwaliteit van hulpverleningsprocessen zelf, bijvoorbeeld door het opzetten van een case-volgsysteem.

47 Al eerder werd geconstateerd dat - gezien de samenstelling en doelstelling van de verbanden - men eigenlijk niet van deze verbanden kan verwachten dat zij op beleidsmatig niveau actief zijn. Dit zien wij hier ook weer terug.

48 De doelstellingen verspreiding van kennis, vergroten van de externe bekendheid en continuering van de verbeterde samenwerking zijn doelen die betrekking hebben op de continuering en verspreiding van de inhoudelijke resultaten.

Het experiment heeft dus vooral een kwaliteitsverhogend effect gehad voor de **directe** deelnemers. Of en hoe deze verbetering 'doorwerkt' naar de achterliggende instellingen en naar de bredere omgeving blijft de vraag. Daarbij moet echter niet vergeten worden dat een aantal ontwikkelingen die in dat opzicht van belang zijn (externe voorlichting en de implementatie van protocollen) pas recent echt in gang is gezet, en dat de resultaten daarvan slechts op de langere termijn zichtbaar kunnen worden.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat men zich in de meeste verbanden in eerste instantie (en terecht) geconcentreerd heeft op het bereiken van de inhoudelijke doelen (verbreding, MSB, protocol). Op het moment dat de evaluatie plaatsvond (anderhalf jaar na de start van het experiment) was men over het algemeen net begonnen de aandacht te verleggen naar de meer extern gerichte doelen. Dit is ook een logische volgorde.

3.3 Evaluatie aanbod deskundigheidsbevordering kindermishandeling

3.3.1 Het aanbod

WVC heeft in totaal een bedrag van f 1.067.836,- aan extra financiële middelen ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling en uitvoering van een deskundigheid bevorderend programma voor de jeugdhulpverlening op het gebied van kindermishandeling. Aan STAT, Circon en de VKM is opdracht gegeven een dergelijk programma te ontwikkelen⁴⁹. Hiervoor golden de volgende uitgangspunten:

1 Spreiding van kennis.

Doel was dat elke jeugdhulpverleningsinstelling eind 1993 over minimaal één medewerker zou beschikken die geschoold is in het herkennen van signalen van kindermishandeling en op de hoogte is van behandelings- en doorverwijzingsmogelijkheden. Op een totaal van ongeveer 500 jeugdhulpverleningsinstellingen betekende dit dat naast de op dit terrein reeds ervaren hulpverleners er 350 jeugdhulpverleners geschoold dienden te worden voor 1994.

2 Interne deskundigheidsoverdracht door de deelnemers aan de programma's.

De deelnemers dienden na afloop van het programma zorg te dragen voor het verspreiden van de opgedane kennis binnen de instelling.

3 Samenwerking.

De deelnemers dienden in samenwerking met personen binnen andere instellingen het beleid van de instellingen actief te richten op een adequaat hulpverleningsaanbod. Hierbij heeft een regionale aanpak prioriteit.

49 Overigens zijn ook door de Raden voor de Kinderbescherming en de VKM op dit gebied activiteiten ontwikkeld. Zo is door de centrale commissie vorming en opleiding van de Raad de cursus "Bij kinderen te rade" georganiseerd, waar kindermishandeling één van de thema's vormt die in deze veel bredere cursus wordt behandeld. Door de VKM worden jaarlijks bepaalde doelgroepen aangewezen waar voor cursussen worden ontwikkeld. Zo is in 1993 een cursus voor buurtnetwerken gegeven (zie 2.7.1) en een cursus voor leidsters van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Een beschrijving van het exacte aanbod van de Raden en van andere aanbieders valt buiten het bestek van deze samenvatting. Hiervoor wordt verwezen naar het deelrapport zelf.

Door STAT, Circon en de VKM is het volgende trainingsaanbod (de zogenaamde STAT-cursus) ontwikkeld⁵⁰:

1 De **basistraining** 'Kindermishandeling, van signaal tot hulp'.

Deze training omvat drie blokken: een blok over de achtergronden van kindermishandeling en hulpverlening; één over gespreksvoering met respectievelijk kinderen en ouders en één waarin wordt ingegaan op het zogenaamde vijf-fasen model en op samenwerking. De training wordt afgesloten met een dag waarop managers/beleidsmedewerkers van de deelnemende instellingen uitgenodigd zijn.

Doelgroep van de basistraining zijn uitvoerend werkers die op dit terrein al enige ervaring hebben en die zich verder willen bekwamen in het hanteren van de problemen rond kindermishandeling. Deze doelgroep is alleen op de afsluitende dag uitgebreid tot managers/beleidsmedewerkers.

De basistraining bestaat uit 17 dagdelen.

2 De **module 1** - training 'Signalering en hulpverlening bij seksueel misbruik'.

Deze module richt zich op het signaleren van seksueel misbruik, het bespreekbaar maken daarvan met (vermoedelijke) slachtoffers en hun ouders en het op gang brengen van hulpverlening.

Doelgroep van deze module zijn uitvoerend medewerkers, die ten minste enkele jaren hulpverleningservaring hebben en die op grond van ervaring en/of scholing de materie uit de basistraining beheersen.

De module 1 beslaat 8 dagdelen en is vanaf najaar 1992 aangeboden.

3 De **module 2** - training 'Confrontatiegesprekken met ouders en met plegers'.

De training besteedt onder meer aandacht aan de strategische voorbereiding van de confrontatiegesprekken, de gespreksvoering zelf en de opvang volgens verschillende scenario's.

De training gaat uit van een kindgerichte benadering, wat wil zeggen dat contacten met ouders en/of plegers functioneel zijn in de hulp aan het kind.

De **doelgroep** van module 2 bestaat net als bij module 1 uit uitvoerend medewerkers, die tenminste enkele jaren hulpverleningservaring hebben en die geacht worden de materie uit de basistraining te beheersen.

Module 2 beslaat 6 dagdelen en is vanaf najaar 1993 aangeboden.

Verder is in het najaar van 1993 eenmalig een verkorte training kindermishandeling aangeboden, die wegens gebrek aan belangstelling niet is doorgegaan en zijn vanaf 1993 op verzoek van instellingen trainingen op maat verzorgd.

3.3.2 Evaluatie verspreiding van de STAT-cursus

In het kader van de verspreiding van het trainingsaanbod zijn verschillende activiteiten ondernomen: het mailen van een brochure, telefonisch contact met alle regionale samenwerkingsnetwerken en het telefonisch benaderen van alle gemailde instellingen in 3 regio's. Ondanks deze activiteiten liet de respons in 1992 ernstig te wensen over: er kwamen in dat jaar slechts 35 inschrijvingen voor de basistraining binnen. De in het najaar voor het eerst aangeboden module 1 trok 12 deelnemers. Ten einde het aantal deelnemers op te krikken is in november 1992 - in overleg met WVC - besloten de prijs van de basistraining naar beneden te

⁵⁰ De onderlinge taakverdeling van de drie door WVC aangewezen instanties, die samen een project-groep vormden, was van te voren vastgelegd en zag er als volgt uit. Circon heeft de structuur van het programma en het materiaal voor de basistraining ontwikkeld, STAT heeft later de twee modules ontwikkeld en diende zorg te dragen voor de verspreiding en uitvoering van de trainingen, de VKM bracht haar inhoudelijke deskundigheid in. Later heeft de VKM ook haar netwerk van regionale contactpersonen ter beschikking gesteld.

brengen. De respons verbeterde vervolgens in 1993 aanzienlijk. Verder is er door STAT een training op maat ontwikkeld teneinde de vorm en de inhoud van het aanbod beter aan te kunnen laten sluiten op de vraag vanuit het veld. Eind 1993 zijn er twee van zulke in-service-trainingen verzorgd.

In totaal is de basistraining door 160 deelnemers gevolgd, module 1 door 80 en module 2 door 18 deelnemers.

Er zijn 243 verschillende personen⁵¹ en 169 verschillende instellingen via het trainingsaanbod bereikt: 111 instellingen via de basistraining, 48 via module 1 en 10 via module 2.

Het streven, zoals vermeld in de Beleidsbrief Kindermishandeling, was om vóór 1994 van 350 instellingen minimaal één medewerker te trainen. Dit streven is dus bij lange na niet gehaald. Aangezien het project echter een lange aanloop heeft gehad, is besloten om ook 1994 te bestempelen als projectjaar, waarin de ontwikkelde trainingen aangeboden worden. Het is dus mogelijk dat in de komende tijd het streefaantal wat dichter benaderd wordt. Verder dient opgemerkt te worden dat het uitgangspunt van WVC om slechts één werknemer per instelling te trainen, in de loop van de tijd is losgelaten. Om meer aan te sluiten bij de behoeften van de instellingen, zijn in 1993 trainingen op maat aangeboden, waarmee per training meerdere werknemers van één instelling bereikt werden. Het beter afstemmen van het aanbod aan de behoefte van de markt impliceerde dus het loslaten van dit uitgangspunt van WVC.

3.3.3 Evaluatie bereikte doelgroep, beoordeling cursusaanbod en toekomstwensen

Onder alle 243 deelnemers aan het STAT-cursusaanbod is een schriftelijke enquête uitgezet, met als doel na te gaan welke doelgroep bereikt is, hoe men het aanbod beoordeelt, welke effecten deelname heeft gehad op het werk van de cursisten en welke wensen men nog heeft ten aanzien van deskundigheidsbevordering op het gebied van kindermishandeling. Ruim de helft van het totaal aantal cursisten (59%) is via de schriftelijke enquête bereikt.

Bijna twee derde van alle deelnemers aan het cursusaanbod is werkzaam binnen de jeugdhulpverlening. De politie heeft naar verhouding vaak meegedaan. De politiemensen volgden bijna altijd de basistraining. De Raad en het BVA hebben nauwelijks deelgenomen, ook niet aan de modules 1 en 2.

De **doelgroep** van de cursussen bestond uit uitvoerenden met enige ervaring (basistraining) of enkele jaren ervaring (modules). De **deelnemersgroepen** van basistraining en modules bestonden inderdaad voornamelijk uit uitvoerend werkers. Er bestaat echter nauwelijks verschil in werkervaring tussen de drie deelnemersgroepen. Voor elke groep geldt dat de meerderheid al meer dan zes jaar werkervaring heeft. Wat dat betreft is de beoogde doelgroep dus maar in beperkte mate bereikt.

De beoordeling van het cursusaanbod door de cursisten blijkt op alle punten zeer positief uit te vallen. De modules 1 en 2 worden over de hele linie net iets positiever beoordeeld dan de basistraining. De basistraining scoort met name iets slechter met betrekking tot de aansluiting op het kennisniveau van de cursisten. Ruim een derde van deze cursisten gaf namelijk aan dat een (groot) deel van de in de basistraining aangeboden kennis bij hen al bekend was.

Wat betreft de wensen van de cursisten aan nadere scholing op het gebied van kindermishandeling, geeft bijna tweederde van de cursisten (62%) aan hier

51 Er zijn 15 deelnemers die aan meer dan één training hebben meegedaan.

behoefte aan te hebben. De thema's die in dit verband het meest worden genoemd door de respondenten zijn het nader oefenen in gespreksvoering met betrokkenen (met name ouders) en cursussen gericht op het hulpverleners zelf. Voor de STAT-basistraining blijkt nagenoeg geen animo meer te zijn. Voor de modules en met name de trainingen op maat lijkt nog wel wat belangstelling te zijn. Overigens lijkt het continueren van het huidige STAT-aanbod zonder steun van subsidie geen haalbare kaart.

3.3.4 Doelbereiking

Wat betreft de realisering van de inhoudelijke leerdoelen⁵² scoren de modules iets beter dan de basistraining. Tussen de 70 en 87% van de deelnemers van de basistraining geeft aan dat als gevolg van de basistraining de beoogde vaardigheden (minstens 'enigszins') verbeterd zijn. Bij module 1 zegt minimaal 90% dat beoogde vaardigheden (minstens enigszins) zijn verbeterd en bij module 2 liggen deze percentages tussen de 80 en 100%.

Verder waren door WVC de volgende twee eisen gesteld aan het STAT-aanbod:

- 1 Het programma diende regionale samenwerking te stimuleren.

Hoewel men dit doel op een gegeven moment heeft laten vallen - toen het niet mogelijk bleek om de training per regio te organiseren - is dit trainingsdoel toch nog in redelijke mate gerealiseerd. Twee derde van de deelnemers geeft aan dat de training enigszins of in grote mate heeft bijgedragen aan een betere samenwerking met andere instellingen.

- 2 De deelnemers dienden hun opgedane deskundigheid intern over te dragen aan collega's.

Uit de analyse van de enquête blijkt dat slechts 6% van alle cursisten niets ondernomen heeft om hun in de training(en) opgedane kennis te verspreiden. In bijna alle gevallen is er door de cursisten dus kennis aan collega's doorgegeven, met name via kennisoverdracht tijdens werkbijeenkomsten. Hoeveel van de opgedane kennis is doorgegeven, valt lastig vast te stellen. Wel vormt de wijze waarop de kennisoverdracht heeft plaatsgevonden een indicatie voor de omvang en intensiteit van de overdracht. Zo zal er via een interne cursus (die door 16% van de deelnemers na afloop van de STAT-cursus is georganiseerd) meer kennis overgedragen worden dan via een trainingsverslag (door 13% van de deelnemers gemaakt) of een lezing (29%). In welke mate er kennis overgedragen wordt via werkbijeenkomsten (53%) is moeilijk te schatten, omdat dat samenhangt met de vraag hoe lang en hoe vaak het onderwerp besproken wordt. Al met al kan gesteld worden dat het doel, dat de cursisten de kennis uit de trainingen overdragen aan collega's, eveneens in redelijke mate bereikt lijkt te zijn.

3.3.5 Conclusies

Van de drie door WVC geformuleerde doelen is het doel 'spreiding van kennis' (wat geoperationaliseerd was in het streven om voor 1994 van 350 instellingen minimaal één medewerker te trainen) niet gehaald. Het blijkt moeilijk te zijn om de markt een 'produkt' te verkopen waar men niet zelf om gevraagd heeft. Als de overheid in deze toch sturend wil optreden, dient men terdege aandacht te besteden

⁵² Voor een overzicht van de leerdoelen die per type training waren gesteld en de exacte cijfers met betrekking tot de mate waarin die verschillende leerdoelen zijn bereikt, wordt verwezen naar het deelrapport zelf.

aan het afstemmen van het aanbod op de markt, het warm maken van de markt voor het aanbod en het scheppen van zo gunstig mogelijke voorwaarden (waar- onder de prijs). Bovendien moet er een regionaal netwerk zijn voor de implementatie. De twee andere door WVC geformuleerde doelen (een betere samenwerking met andere instellingen en verspreiding van opgedane kennis binnen de eigen organisatie) zijn in redelijke mate gerealiseerd. Overigens wordt het STAT-aanbod door de deelnemers op alle punten zeer positief beoordeeld. De gestelde inhoudelijke leerdoelen zijn ook goed tot zeer goed bereikt. Over de hele linie scoren de modules wat beter dan de basistraining. Het continueren van het huidige STAT-aanbod lijkt zonder steun van subsidies geen haalbare kaart.

3.4 Evaluatie Methodiekontwikkeling hulpverlening kindermishandeling

3.4.1 De vijf projecten

In de Beleidsbrief wordt een vijftal projecten genoemd die betrekking hebben op de ontwikkeling van methoden ten bate van de hulpverlening aan slachtoffers en daders. In totaal is voor deze projecten een bedrag van 1,2 miljoen aan (extra) subsidie beschikbaar gesteld.

Het gaat hier om drie verschillende soorten projecten.

- Project 1 betreft een wetenschappelijk onderzoek dat kennis en instrumenten moet opleveren voor psycho-sociale diagnostiek in geval van vermoedens van seksueel misbruik (een samenwerkingsproject tussen het Wilhelmina Kinderziekenhuis te Utrecht en de Stichting Noordelijke Orthopedagogische voorzieningen te Groningen).
- Project 2 is gericht op de ontwikkeling van een specifieke methodiek bij meer-sporen hulpverlening (de Contextuele Leergroepen voor Alle Betrokkenen bij Seksueel misbruik (CLAS-project) uitgevoerd binnen Jeugddorp Bethanië).
- De projecten 3, 4 en 5 zijn gericht op daderbehandeling (de incest-dader-projecten; de residentiële behandeling van daders binnen Harreveld; de leer-projecten seksuele vorming).

Voor alle projecten geldt dat zij betrekking hebben op seksueel misbruik. Sommige projecten vallen echter, gezien de doelgroep waarop ze zich richten, wellicht eerder onder het beleidsterrein bestrijding van seksueel geweld, dan onder de bestrijding van kindermishandeling. Aangezien alle projecten expliciet in de Beleidsbrief Bestrijding Kindermishandeling worden genoemd, zijn ze allemaal door ons geëvalueerd.

Bij de vijf evaluaties gaat het primair om de vraag in hoeverre de beoogde doelstellingen worden bereikt.

Evaluatie project 1:

Onderzoeksproject diagnostiek naar mogelijk seksueel misbruik bij kinderen

Met het onderzoeksproject 'diagnostiek naar mogelijk seksueel misbruik bij kinderen' wordt beoogd in de behoefte aan verbetering van diagnostische procedures inzake onderkenning van kindermishandeling te voorzien, althans voor zover het **seksuele** kindermishandeling betreft.

Het onderzoek heeft betrekking op kinderen in de leeftijd van 2 tot en met 12 jaar. Het onderzoeksproject, is grotendeels door WVC gesubsidieerd met in totaal

f 604.231,- aan toegekende subsidie. Het kent een looptijd van vier jaar (1990 - 1994) en heeft een wetenschappelijk karakter.

In oorsprong gaat het om twee projecten die vanuit het particulier initiatief zijn ontstaan en die later zijn samengevoegd tot één onderzoeksproject:

- 1 Een project gericht op het ontwikkelen van een systematische opvang, diagnostiek en hulpverlening voor seksueel misbruikte kinderen (Dit onderzoek wordt uitgevoerd door en binnen het Wilhelmina Kinderziekenhuis Utrecht).
- 2 Een project gericht op het ontwikkelen van een procedure voor diagnostisch onderzoek naar seksuele kindermishandeling. (Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Stichting Ambulant Onderzoek & Consultatie Groningen binnen de Stichting Noordelijke Orthopedagogische Voorzieningen te Groningen).

Het totale onderzoeksproject is opgesplitst in **6 deelonderzoeken**:

- 1 Er is een vooronderzoek uitgevoerd onder de in de provincie Utrecht gevestigde huisartsen en instellingen op het gebied van jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg. Hiermee wilde men het volgende bereiken:
 - nagaan hoe vaak huisartsen en instellingen te maken krijgen met kinderen die (vermoedelijk) seksueel misbruikt zijn;
 - in kaart brengen van de aard van de instellingen waarbij gemeld wordt en van de doorverwijzing binnen het hulpverleningscircuit;
 - nagaan in hoeverre er binnen instellingen sprake is van een specifiek beleid en specifieke methodieken inzake opvang, diagnostiek en hulpverlening bij kindermishandeling.

Over dit in 1992 afgeronde vooronderzoek is apart gerapporteerd. Enkele bevindingen zijn dat de grootste groep registraties kwam van de pleegzorg en de schoolartsen en van instellingen die gevestigd zijn in de grote steden. Verder bleek dat in een derde van de onderzochte instellingen een beleid is opgesteld of binnenkort opgesteld gaat worden ten aanzien van seksueel misbruik en dat er slechts zelden sprake is van het gebruik van specifiek op seksueel misbruik gerichte methodieken, hetgeen nogal eens als knelpunt ervaren wordt.

- 2 Het tweede deelonderzoek is gericht op verbetering van een diagnostische methode: het spelinterview. Het spelinterview heeft twee aspecten: de wijze waarop het interview wordt uitgevoerd (de vorm) en de inhoudelijke betrouwbaarheid van hetgeen het kind vertelt (de inhoud). Beide aspecten zijn afzonderlijk geanalyseerd. De **vorm** is geanalyseerd door middel van een ontwikkeld 'analyseschema voor de vorm van een spelinterview'. Naar verwachting zal dit analyseschema gebruikt kunnen worden om feedback te geven aan hulpverleners ten aanzien van hun interviewmethode. Tevens kan het schema gebruikt worden om na te gaan of een training voor hulpverleners gericht op verbetering van de vorm van spelinterviews effect heeft gehad. Verder is er een vervolgonderzoek gestart met experts om te onderzoeken of het mogelijk is een kwalitatief oordeel over de vorm van de spelinterviews geven. De **inhoud** is geanalyseerd aan de hand van een aangepaste versie van een reeds veel in de praktijk gebruikt analyseschema. Bij de uitvoering van dit deelonderzoek is gebleken dat er bij getrainde mensen weinig overeenkomst bestaat in de interpretatie van de variabelen die verwijzen naar geloofwaardigheid. Dit betekent dat er in de beroepsgroepen een discussie op gang gebracht zou moeten worden over de waarde van de criteria die in de literatuur genoemd worden en in de dagelijkse praktijk ook algemeen toegepast worden. In de loop van 1994 zal er zowel over de analyse van de vorm en de inhoud gerapporteerd worden als over de resultaten van het totale deelonderzoek.
- 3 Op basis van informatie uit de diagnostiek wordt een advies geformuleerd ten aanzien van de verdere hulpverlening en de ernst van het seksuele misbruik. Dit is ook gebeurd bij de kinderen die binnen het onderzoeksproject gediagnostiseerd

zijn. Om na te gaan in hoeverre de geformuleerde adviezen zijn opgevolgd, wordt een follow-up onderzoek uitgevoerd. Dit deelonderzoek moest begin 1994 nog van start gaan.

- 4 Dit deelonderzoek heeft als doelstelling het verbeteren en standaardiseren van de besluitvorming die plaatsvindt op basis van uit de diagnostiek verkregen informatie. Het gaat hierbij om het besluitvormingsproces in multi-disciplinair verband waarbij vanuit elke discipline (psycholoog/orthopedagoog, arts, maatschappelijk werker etc.) informatie wordt ingebracht, toegelicht en gewogen. In het kader van het onderzoek is een meetinstrument ontwikkeld dat instellingen zelf kunnen toepassen. Met dit meetinstrument kan worden nagegaan in hoeverre er bij diagnostische besluitvorming sprake is van 'groupthink'. De toepassing van dit instrument neemt ongeveer twee dagen in beslag: een dag training en een dag uitvoering.
- 5 Dit deelonderzoek heeft als doelstelling het maken van een overzicht van beslissingsstrategieën van experts. Het is de bedoeling dat wordt blootgelegd hoe verschillende soorten experts het diagnostisch proces 'doorlopen': naar welke gegevens gaat een expert op zoek, waar baseert hij zijn beslissingen op? Ook dit deelonderzoek kan resulteren in een training voor hulpverleners. Hierin kan de ervaringskennis van experts worden overgedragen. De rapportage wordt eind 1994 verwacht.
- 6 Dit deelonderzoek staat ten dienste van de andere deelonderzoeken. De totale onderzoeksgroep van circa 100 patiënten wordt uitgebreid beschreven. Verder wordt per kind vastgelegd welke procedure wordt doorlopen (het diagnostisch protocol en de beslissingen aangaande de diagnostiek).

Het is lastig om op dit moment het onderzoeksproject op zijn merites te beoordelen. Het project is nog niet afgelopen en van de beoogde eindprodukten is er pas één afgerond. Dit instrument wordt echter nog nauwelijks in de praktijk gebruikt. Dit betekent dat op dit moment niet kan worden vastgesteld of het onderzoeksproject inderdaad zal leiden tot een verbetering van diagnostiek (instrumentarium en procedures) inzake onderkenning van kindermishandeling. Het blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van de opbrengst die het project zal hebben niet eenstemmig zijn.

Evaluatie project 2:

Methodiekontwikkeling meersporenbeleid jeugddorp Bethanië

De meersporenbenadering wordt in een ambulant hulpverleningsproject binnen Jeugddorp Bethanië - op een in Nederland (nog) vrij unieke wijze - gerealiseerd binnen het zogenaamde CLAS⁵³-project. Het project is bedoeld voor slachtoffers van seksueel misbruik (vanaf ongeveer 14 jaar), voor daders en verwanten. Het unieke aan dit project is dat aangifte bij de politie zo veel mogelijk wordt voorkomen. Deze benadering staat haaks op de veel gehoorde uitspraak dat daderbehandeling alleen werkt binnen een juridisch verplichtend kader. Gevallen van huidig seksueel misbruik maar ook van seksueel misbruik dat in het verleden plaatsvond kunnen worden aangemeld, waarbij het seksueel misbruik binnen en buiten gezinsverband kan hebben plaatsgevonden.

Het hulpverleningsproject beoogt zowel te werken aan secundaire preventie (het beperken van de gevolgen van seksuele kindermishandeling) als aan tertiaire preventie (het voorkomen van recidive). Bij de hulpverlening wordt gewerkt vanuit

53 Contextuele Leergroepen voor Alle betrokkenen bij Seksueel misbruik.

de visie van prof. dr. I. Boszormenyi-Nagy (gezinstherapeut). Er wordt gestart met individuele hulpverlening, maar over het algemeen wordt ernaar gestreefd om cliënten op termijn in een groep te laten participeren. Naast groepsgesprekken blijven echter meestal ook individuele gesprekken plaatsvinden. Verder kunnen gezinsgesprekken worden gehouden, bijvoorbeeld wanneer de behandeling van één van de gezinsleden is afgelopen. Binnen het project werken zes uitvoerende hulpverleners. Er worden gemiddeld drie gevallen per week aangemeld⁵⁴. Sinds 1990 zijn in totaal 140 cliënten ingestroomd. Het project blijkt duidelijk in een behoefte te voorzien, omdat veel instellingen zelf moeite hebben met de behandeling van dit soort problematiek. Bovendien heeft men een laagdrempelige benadering (geen aangifte bij politie).

Wat betreft de realisering van secundaire preventie wordt gesteld dat een bekentenis door de dader van essentieel belang is voor het verwerkingsproces van het slachtoffer. Verder kan de laagdrempelige benadering (de positieve invalshoek en het inzetten van andere daders, moeders, slachtoffers als ervaringsdeskundigen bij de hulpverlening) leiden tot een vroege interventie en aldus de gevolgen van misbruik beperken. Wat betreft de tertiaire preventie zijn de geïnterviewden van mening dat het meestal wel lukt om recidive van daders te voorkomen, omdat het misbruik boven water komt, alle gezinsleden betrokken worden bij de behandeling en de meeste daders tot erkenning komen. Door de onderzoeker die zich bezighoudt met de methodiekontwikkeling van het project wordt ten aanzien van de resultaten één kritische kanttekening geplaatst. In sommige gevallen zou eerder contact opgenomen moeten worden met politie, teneinde het risico te verkleinen dat de dader zijn verhaal al rond heeft tijdens de aangifte.

Eind 1994 zal een handboek methodiekontwikkeling verschijnen dat is samengesteld door het NIZW. Hoewel gedetailleerde gegevens over in- en uitstroom vooralsnog ontbreken, doen de beschikbare gegevens positieve resultaten vermoeden.

Evaluatie project 3: De incest-daderprojecten

De incest-daderprojecten worden door het Ministerie van Justitie gesubsidieerd in het kader van het ontwikkelingsbeleid taakstraffen (voorheen alternatieve sancties). Verder is eenmalig een bedrag van f 50.000,- beschikbaar gesteld aan het (voormalige) incest-daderproject in Rotterdam. Momenteel worden er incest-daderprojecten voorbereid dan wel uitgevoerd in 7 arrondissementen te weten Groningen, Breda, Almelo, Zwolle, Arnhem/ Zutphen en Rotterdam.

De incest-daderprojecten zijn gebaseerd op samenwerking tussen Openbaar Ministerie, Rechtbank, Reclassering en RIAGG. De uitvoering van de ambulante behandeling vindt meestal plaats binnen de RIAGG of binnen een samenwerkingsverband van Reclassering en RIAGG, waarbij beide instellingen behandelaars leveren.

In de meeste projecten is sprake van individuele behandeling, behandeling in groepsverband komt echter ook voor. Het gemiddelde aantal sessies ofwel de duur van de behandeling loopt nogal uiteen.

De registratie van gegevens, zoals het aantal opgelegd behandelingen, de soort delicten, kenmerken van de plegers en het verloop van de behandelingen, is nog niet goed ontwikkeld. Dit geldt overigens voor alle taakstraffen.

⁵⁴ Aanmeldingen voor het project vinden plaats via doorverwijzing, opname binnen Jeugddorp Bethanië of op eigen initiatief van particulieren en ook vanuit Justitie worden daders doorverwezen in het kader van een alternatieve sanctie.

Het ministerie van Justitie heeft zich - in overleg met WVC - duidelijk uitgesproken voor financiering van daderbehandeling vanuit de bestaande budgetten van de RIAGG's. Dit betekent financiering via de AWBZ. Verder is tevens een halt toegevoegd aan de gegroeide praktijk van (therapeutische) daderbehandeling door maatschappelijk werkers van de reclassering vanuit het argument dat deze beroepsgroep hiervoor niet is opgeleid.

De uitspraak dat daderbehandeling gefinancierd moet worden vanuit de AWBZ leidt er vermoedelijk toe dat met name in de grote steden incest-daderprojecten moeilijk van de grond komen. Het grote aantal aanmeldingen aldaar zou een sterke belasting betekenen voor de bestaande budgetten van de RIAGG's. Terughoudendheid van de RIAGG's wordt wellicht nog versterkt door het feit dat de doelgroep van daders toch al een vreemde eend in de bijt is (RIAGG-medewerkers zijn namelijk in het algemeen van mening dat hulpverlening vrijwillig moet zijn). Er kan geconcludeerd worden dat het belang en het nut van therapeutische behandeling van daders, al dan niet in gedwongen kader, onomstreden lijkt. Het ontbreken van de financiële middelen - voortkomend uit het standpunt van Justitie en WVC - werkt echter niet bevorderend op een verdere ontwikkeling van de incest-daderprojecten, hetgeen een zorgwekkende constatering is.

Evaluatie project 4:

Residentiële behandeling van jeugdige plegers van seksueel geweld binnen het internaat Harreveld

Er blijken nogal wat residentiële instellingen te zijn waar jeugdige plegers van seksueel geweld niet of nauwelijks als zodanig worden behandeld. Binnen Harreveld - een residentiële inrichting voor jongens - wordt sinds ongeveer zes jaar wel een gerichte behandeling gegeven. Jeugdige plegers van seksueel geweld worden in een aparte leefgroep (Atlantis) opgenomen. De doelstelling van de behandeling is drieledig:

- controle krijgen over seksuele impulsen;
- kweken van verantwoordelijkheidsgevoel en oog krijgen voor het slachtoffer;
- recidive voorkomen.

De behandeling ziet er als volgt uit. Maximaal drie maanden na binnenkomst gaat een jongere in groepstherapie die drie maanden duurt. Aansluitend gaat hij minimaal een jaar in individuele therapie. Indien de jongere zelf slachtoffer is geweest van seksueel misbruik wordt het jaar individuele therapie verlengd met nog een half jaar, waarin aandacht wordt besteed aan het verwerkingsproces van het eigen misbruik.

Door de UvA en de RUU is onderzoek uitgevoerd naar de behandel-effecten dat mede gesubsidieerd is door WVC (met in totaal f 126.300,-). Het onderzoek heeft nogal wat startproblemen gekend en de omvang van de onderzoeksgroep is daarom beperkt gebleven (zeven jongeren). Binnen Harreveld wil men dit onderzoek daarom als vooronderzoek beschouwen. In september 1993 is men dan ook gestart met het eigenlijke onderzoek.

Uit met name Amerikaans onderzoek is gebleken dat een gerichte behandeling van jeugdige seksuele delinquenten een belangrijk instrument vormt om recidive te voorkomen. De behandeling op Harreveld vormt als zodanig dan ook een belangrijk initiatief. De beschikbare gegevens over recidive zijn hoopgevend (van de 59 behandelde jongeren zijn er voor zover bekend drie gerecidiveerd). Teneinde het behandel-effect systematisch in kaart te brengen, worden door Harreveld initiatieven ontplooid om verder onderzoek uit te voeren.

Evaluatie project 5:

Leerproject seksuele vorming voor jeugdige zedendelinquenten

Vanuit de overtuiging dat jeugdige zedendelinquenten (first-offenders) meer geholpen zijn met gerichte gedragsbeïnvloeding via seksuele vorming dan met een geldboete of tuchtschool, is het leerproject seksuele vorming ontwikkeld. Deze leerprojecten worden opgelegd in het kader van een justitiële maatregel.

De leerprojecten seksuele vorming worden sinds 1985 uitgevoerd door preventie- en voorlichtingsmedewerkers van de Rutgers Stichting in het kader van taakstraffen (voorheen alternatieve sancties genoemd).

Vanaf 1989 is de uitvoering van de projecten door het ministerie van Justitie gesubsidieerd. Vanaf 1989 tot en met 1993 zijn in totaal 160 projecten uitgevoerd. Aangezien het gaat om individuele begeleiding, zijn in totaal dus 160 jongeren 'behandeld'. In de Beleidsbrief wordt gesteld dat men voornemens is om in de loop der tijd de onderhavige leerprojecten in het gehele land mogelijk te maken.

Het blijkt dat er inmiddels inderdaad een flinke uitbreiding heeft plaatsgevonden van het aantal arrondissementen waar de projecten worden uitgevoerd. Dit aantal steeg van 8 (1991) naar 15 (1993). Ook qua aantal projecten vond bijna een verdubbeling plaats: van 30 (1991) naar 55 (1993). Op basis van deze cijfers krijgt men echter de indruk dat het aantal projecten binnen de arrondissementen die al meededen niet of nauwelijks is uitgebreid. Nog steeds wordt slechts een minderheid van alle zaken (minder dan 20%) afgedaan middels deze taakstraf.

Het doel van het project valt binnen de doelen van het jeugdstrafrecht in het algemeen. Het voorkomen van recidive neemt hierbinnen een centrale plaats in. Een therapeutische benadering wordt vermeden. Het delict - en niet de persoon - staat centraal binnen het leerproject. Als inhoudelijke doelen worden door de preventiewerkers geformuleerd: inzichtverandering door het geven van voorlichting, bewustmaking van seksuele gevoelens van de jongere zelf en anderen en het ontwikkelen van inlevingsvermogen voor het slachtoffer en slachtoffers in het algemeen.

Deze inhoudelijke doelen worden volgens de preventiewerkers over het algemeen goed gehaald. Bijna alle jongeren maken het project af. Uit eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek komt naar voren dat betrokkenen (preventiewerkers, BAS-coördinatoren, kinderrechters en officieren van justitie) tevreden zijn over het leerproject: men vindt het een goed project en een volwaardige alternatieve sanctie. Er is tot nog toe geen effectevaluatie uitgevoerd. Dit betekent dat geen antwoord gegeven kan worden op de vraag in hoeverre het hoofddoel 'voorkomen van recidive' wordt bereikt.

3.4.2 Conclusies

Alhoewel het trekken van algemene conclusies bemoeilijkt wordt door de ongelijksoortigheid van de projecten, kunnen toch wel enkele algemene opmerkingen worden gemaakt.

- In alle gevallen gaat het om methodiekontwikkeling/behandeling binnen het terrein van de seksuele kindermishandeling dan wel seksueel misbruik. Er zijn middels de Beleidsbrief dus geen projecten in gang gezet op het gebied van fysieke kindermishandeling en verwaarlozing.
- In tegenstelling tot hetgeen de titel van het deelrapport suggereert, is slechts één van de vier projecten expliciet gericht op methodiekontwikkeling. Hiertoe zal dan ook een handboek methodiekbeschrijving verschijnen.
- De resultaten van het CLAS-project (Jeugddorp Bethanië) weerspreken de veelgehoorde bewering dat daderbehandeling alleen mogelijk is binnen gedwongen kader. Dit gegeven vraagt om nadere aandacht/onderzoek.

- Alle projecten lopen nog, dat wil zeggen er zijn nog geen projectresultaten, systematische evaluatie of methodiekbeschrijvingen beschikbaar. Dit betekent dat onze evaluatiegegevens nog slechts voorlopig zijn. De voorlopige resultaten van de meeste projecten zijn echter positief.
- De verdere ontwikkeling van twee van de vijf projecten (te weten het CLAS-project in Jeugddorp Bethanië en de incest-daderprojecten) wordt geremd door externe omstandigheden (problemen rond de financiering en dergelijke).

4 Realisering beleidsdoelen

4.1 Inleiding

Het uiteindelijke doel van het beleid rond kindermishandeling is het bestrijden en voorkomen van het verschijnsel kindermishandeling.

Bestrijding en voorkoming (preventie) kunnen zich op drie niveaus richten:

- volumebeperking: afname van het aantal incidenten en het aantal slachtoffers wordt teruggedrongen (**primaire preventie**);
- het beperken van de gevolgen van kindermishandeling, als dit is opgetreden (**secundaire preventie**);
- het voorkomen van herhaling van kindermishandeling, als dit is opgetreden (**tertiaire preventie**).

De realisering van secundaire preventie en van tertiaire preventie blijkt in de praktijk nauw met elkaar verweven te zijn. Wij gaan daarom uit van een tweedeling: primaire preventie enerzijds en secundaire/tertiaire preventie anderzijds.

In dit hoofdstuk worden de beleidsvoornemens gerelateerd aan de preventiedoelen. Per preventiedoel wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van de (mogelijke) uitwerking van gerealiseerde beleidsvoornemens op dit preventiedoel. Waar mogelijk worden concrete resultaten aangegeven.

Naast de kwalitatieve informatie uit de hoofdstukken 2 en 3 wordt gebruikt gemaakt van kwantitatieve gegevens verkregen uit de analyse van landelijke registratiegegevens over meldingen van kindermishandeling⁵⁵.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies en een (beperkte) financiële analyse.

Vooraf dient benadrukt te worden dat de registratie-analyse alleen betrekking heeft op meldingen van kindermishandeling, hetgeen weinig zegt over het voorkomen van kindermishandeling, omdat het merendeel van de gevallen vermoedelijk niet gemeld wordt. Het zogenaamde dark-number is vermoedelijk zeer omvangrijk⁵⁶. Er is bovendien alleen gekeken naar de meldingen die binnenkomen bij de BVA's. Er worden echter ook meldingen gedaan bij de Raden van de Kinderbescherming, de politie en de hulpverleningsinstellingen. Deze worden echter vaak niet als zodanig geregistreerd (zie ook deelrapportage, paragraaf 1.2).

Er is gebruik gemaakt van de landelijke registratie van het LSBVK, die jaarlijks de geanonimiseerde registratiegegevens van de 11 regionale BVA's verwerkt. De cijfers hebben betrekking op de jaren 1989 (publikatiejaar Beleidsbrief) tot en met 1992⁵⁷. Bij de BVA's kunnen twee typen meldingen binnen komen: meldingen ter advies, consult en registratie en meldingen ter activiteit. Bij het eerstgenoemde type melding is de rol van het BVA gelegen in het adviseren van de melder hoe te handelen bij (een vermoeden van) kindermishandeling en het registreren van enkele relevante gegevens. Bij meldingen ter activiteit neemt het BVA de verantwoordelijkheid voor de zaak (deels) over van de melder en worden door het BVA allerlei activiteiten verricht in het kader van verificatie van de melding en het opzetten van

55 De resultaten van deze analyse zijn beschreven in het deelrapport 'Analyse landelijke registratiegegevens kindermishandeling'.

56 Er zijn geen gegevens beschikbaar uit wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd in Nederland over de verhouding tussen meldingen en werkelijke omvang van kindermishandeling in een bepaalde tijdsperiode. Op basis van bestaand onderzoek kunnen alleen schattingen worden gemaakt.

57 Op het moment van onderzoek waren cijfers over 1993 helaas nog niet beschikbaar.

een hulpverleningsplan en dergelijke. De meeste registratiegegevens hebben betrekking op de meldingen per activiteit die geverifieerd zijn. Dit type meldingen vormde in 1992 51 % van het totaal aantal meldingen.

4.2 Primaire preventie

4.2.1 Kwalitatieve beschrijving

Primaire preventie (voorkómen van kindermishandeling) is de meest wenselijke, maar ook de meest complexe en de meest moeilijk te operationaliseren en te evalueren preventiestrategie. In de Beleidsbrief is deze vorm van preventie dan ook het minst uitgewerkt. De volgende beleidsvoornemens hebben in ieder geval gedeeltelijk betrekking hebben op dit preventieniveau.

- De publiekscampagne 'Over sommige geheimen moet je praten' (2.2.1) en de 06- info en advieslijn voor volwassenen (2.7.2).
- De film 'Johan' (2.3.8).
- Een voorlichtingsproject gericht op jongens en mannen, ter preventie van seksueel geweld (2.2.2).
- Inventarisatie seksueel misbruik van cliënten door jeugdhulpverleners (2.3.10).
- Onderzoek naar risicofactoren die in het gezin een rol spelen bij kindermishandeling en naar mogelijkheden tot preventief optreden (2.6.1).
- Stimuleren van (lokale) initiatieven gericht op de ondersteuning van ouders bij hun opvoedingstaak (2.6.2).

De eerste drie beleidsvoornemens hebben alle een voorlichtend karakter en zijn gericht op het bespreekbaar maken van de problematiek en het doorbreken van het zwijgen. Deze doelen kunnen worden gezien als een eerste stap, niet alleen in het terugdringen maar ook in voorkómen van het verschijnsel kindermishandeling. Vooral de publiekscampagne 'Over sommige geheimen moet je praten' is uitgebreid van opzet geweest. De effecten zijn onderzocht door Hoefnagels (VU, Amsterdam). Op basis van deze evaluatie kan echter niet worden vastgesteld of de campagne op enigerlei wijze remmend heeft gewerkt op het plegen van kindermishandeling.

Anders dan in de publiekscampagne zijn via de campagne 'Preventie van seksueel geweld' jongens en mannen direct aangesproken op grensoverschrijdend en dus onacceptabel seksueel gedrag ten opzichte van meisjes. Bovendien heeft dit project ook een onderdeel, namelijk het werkboek voor hulpverleners, waarin handvatten geboden worden om seksueel gewelddadig gedrag te voorkomen. Dit project is echter niet gericht op de doelgroep van (volwassen) daders van kindermishandeling.

Mede in het kader van het voorkomen van kindermishandeling is het van belang om na te gaan in hoeverre dit preventieproject inderdaad leidt tot een verandering in denken en handelen van jongens en mannen op het gebied van seksualiteit.

De inventarisatie naar gevallen van seksueel misbruik van cliënten binnen de jeugdhulpverlening, heeft als gevolg gehad dat de ontwikkeling van beleid op dit gebied binnen de residentiële sector aandachtspunt van de Inspectie Jeugdhulpverlening is geworden. Het aantal instellingen dat een dergelijk beleid ontwikkelt blijkt inderdaad toe te nemen. Hiermee wordt het seksueel misbruik door jeugdhulpverleners (in de residentiële sector) binnen een instelling tot onderwerp van gesprek gemaakt. Dit kan bijdragen aan het voorkómen van deze vorm van seksueel misbruik.

In dit verband kan ook genoemd worden een onderzoek (uitgevoerd door de VU) naar het voorkomen van kindermishandeling bij kinderen in (semi) residentiële instellingen. Dit onderzoek heeft de omvang van dit probleem - bij kinderen met

sociale en emotionele problematiek - aan het licht gebracht.

Het aangekondigde nadere onderzoek naar factoren die de kans op kindermishandeling in gezinnen vergroten, is niet geïnitieerd. Er blijkt echter met name nog weinig bekend over de risicofactoren die in het gezin de kans op seksueel misbruik (incest) vergroten (zie paragraaf 5.2). Het PCOJ heeft er voor gekozen om het thema Opvoeding en Ondersteuning tot 1997 centraal te stellen in de te ontwikkelen jaarprogramma's (zie paragraaf 2.6.2). Dit biedt mogelijkheden om dergelijk onderzoek alsnog te doen uitvoeren of in ieder geval kindermishandeling tot een expliciet onderwerp van aandacht te maken. Het is wel van belang dat wordt voortgebouwd op inmiddels verzamelde wetenschappelijke kennis (onder andere via de bibliografie (zie paragraaf 2.2.3)).

Binnen WVC bestaat een apart programma Opvoedingsondersteuning. Via experimenten moet inzicht verkregen worden in (bestuurlijke) voorwaarden voor een adequaat aanbod van opvoedingsondersteuning. Wanneer het lukt om deze voorwaarden te realiseren, dan kunnen ouders met een te grote draaglast en met te geringe opvoedingsvaardigheden adequater worden ondersteund. Dit kan bijdragen aan het voorkómen van kindermishandeling.

Het beleid van WVC en Justitie ten aanzien van primaire preventie, zoals geformuleerd in de Beleidsbrief was onder meer gebaseerd op het uitgangspunt dat er onvoldoende steun is voor de aanname van het bestaan van bepaalde risicocategorieën als het gaat om kindermishandeling. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de vraag in hoeverre dit uitgangspunt op dit moment (nog) ondersteund wordt door sleutelfiguren op het gebied van kindermishandeling.

4.2.2 Kwantitatieve beschrijving

Het behoeft nauwelijks betoog dat een directe (kwantitatieve) toetsing van het beleid aan het (geregistreerde) aantal incidenten en slachtoffers van kindermishandeling in dit geval niet aan de orde is. De geconstateerde toename van het aantal geregistreerde gevallen van kindermishandeling over de afgelopen jaren dient eerder gezien te worden als een indicatie van de effectiviteit van het gevoerde beleid, dan als het omgekeerde. Belangrijk onderdeel van het huidige beleid is immers het versterken van de signaalgevoeligheid en meldingsbereidheid van burgers en beroepsbeoefenaren.

Gegevens over (ontwikkeling in) de feitelijke omvang van kindermishandeling ontbreken. Er is wel beperkt cijfermateriaal beschikbaar over de omvang van kindermishandeling in bepaalde groepen (bijvoorbeeld bij kinderen die in (semi)-residentiële instellingen verblijven, zie paragraaf 2.6.5)⁵⁸. Op basis van dit soort gegevens bestaat het sterke vermoeden dat de geregistreerde gevallen van kindermishandeling slechts het topje van de ijsberg laten zien. Onder andere vanuit beleidsmatig oogpunt is het een ernstig handicap dat de ontwikkeling van de feitelijke omvang van kindermishandeling niet in kaart kan worden gebracht. Hierdoor kan bijvoorbeeld het effect van activiteiten op het gebied van primaire preventie, die vaak veelomvattend zijn, niet of nauwelijks worden aangetoond. Het ontbreken van tot de verbeelding sprekend 'hard' cijfermateriaal is wellicht

58 Het meest bekende onderzoek op dit gebied is het onderzoek van Drayer 'Seksueel misbruik van meisjes door verwanten'; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 1988. In dit onderzoek werd aan vrouwen van 20 tot en met 40 jaar gevraagd of zij voor hun 16de jaar, slachtoffer waren geworden, van seksueel misbruik door verwanten. Dit bleek bij 15,6% van de vrouwen het geval te zijn.

mede debet aan het feit dat slechts een beperkt deel van de Beleidsbrief betrekking heeft op primaire preventie.

4.3 Secundaire en tertiaire preventie

4.3.1 Inleiding

Het beperken van de gevolgen van kindermishandeling en het voorkomen van herhaling, zijn, zoals eerder gezegd, in de praktijk nauw met elkaar verweven. Op basis van een analyse van alle beleidsvoornemens die genoemd worden in hoofdstuk 2 kan echter wel een indeling gemaakt worden naar vijf subdoelen en bijbehorende doelgroepen.

- 1 Ondersteunen van mishandelde kinderen om de mishandelingssituatie te doorbreken.
Doelgroep: mishandelde kinderen.
- 2 Vergroten signaalgevoeligheid en toename meldingsbereidheid.
Doelgroepen: volwassenen in de directe omgeving en intermediaire beroepsgroepen.
- 3 Regelen bevoegdheden en verbetering afhandeling, melding, registratie, deskundigheid en samenwerking bestaande meldpunten.
Doelgroepen: BVA's en Raden.
- 4 Verbetering vroegtijdige onderkenning, registratie en eerste opvang (diagnostiek en interventievaardigheden; zorgvuldig horen).
Doelgroepen: (jeugd)hulpverleners en andere beroepsgroepen.
- 5 Kwaliteitsverbetering hulpverlening: deskundigheidsbevordering, methodiekontwikkeling, meersporenbeleid, lokale/regionale samenwerking.
Doelgroepen: (jeugd)hulpverlening, algemene instellingen.

4.3.2 Kwalitatieve beschrijving

Per subdoel wordt een (globaal) beeld geschetst van hetgeen de afgelopen jaren wel/niet is gerealiseerd.

1 Ondersteuning van mishandelde kinderen om de mishandelingssituatie te doorbreken

Slechts één onderdeel van een (belangrijk) beleidsvoornemen - te weten de publiekscampagne - is direct gericht geweest op de kinderen die mishandeld worden. In de Beleidsbrief wordt wel gesteld dat een andere vorm van directe benadering van mishandelde kinderen, namelijk via weerbaarheidstrainingen, wordt afgewezen⁵⁹.

De publiekscampagne 'Over sommige geheimen moet je praten' is gericht geweest op mishandelde kinderen via de daarvoor meest geëigende media als TV-spots, posters, jeugdbladen, een 06-lijn (kindertelefoon). Volgens het evaluatie-onderzoek van Hoefnagels heeft naar schatting 4% van de mishandelde kinderen via de kindertelefoon voor het eerst over de mishandeling gesproken. Er is met name gesproken over gevallen van fysieke mishandeling. Verder heeft de campagne vermoede-

⁵⁹ In hoofdstuk 5 wordt aangegeven hoe een groep van sleutelfiguren op het gebied van kindermishandeling daar nu over denkt.

lijk ook gestimuleerd dat kinderen met anderen zijn gaan praten, zo wordt door de onderzoekers gesteld.

De VKM heeft continuering van de 06-lijn aanbevolen voor kinderen (en van de 06-informatie- en advieslijn voor volwassenen). De landelijke bereikbaarheid is vormgegeven via een info-centrum binnen de VKM.

2 Vergroten signaalgevoeligheid en toename meldingsbereidheid bij burgers en intermediairen

In de Beleidsbrief worden drie soorten activiteiten genoemd die kunnen bijdragen aan de realisering van dit subdoel.

- **Voorlichting.** Publiekscampagne (paragraaf 2.2.1) en de film 'Johan' (paragraaf 2.3.8).
- **Deskundigheidsbevordering** in initiële (beroeps)opleidingen (paragraaf 2.2.6), voor buurtnetwerken (paragraaf 2.7.1) en ontwikkeling methodieken gericht op vergroting signaalgevoeligheid bij intermediairen (paragraaf 2.2.4).
- Ontwikkeling **meldcode** (paragraaf 2.3.2).

De publiekscampagne is (ook) gericht geweest op vergroting van de signaalgevoeligheid en meldingsbereidheid bij volwassenen en intermediairen (met name binnen het onderwijs) in de directe omgeving van kinderen. Uit het onderzoek van Hoefnagels blijkt dat het aantal meldingen van kindermishandeling vermoedelijk is toegenomen ten gevolge van de campagne. De campagne zou de meeste invloed gehad op het melden van fysieke kindermishandeling.

Via de film 'Johan' - die ruim 500 keer is vertoond en ruim 150 keer is verkocht - kan de signaalgevoeligheid voor psychische kindermishandeling groter worden. De ontwikkeling van methodieken, voor de eerstelijnszorg en de jeugdhulpverlening, gericht op vergroting van de signaalgevoeligheid is (nog) niet opgepakt. Hierover is door WVC pas onlangs overleg gevoerd met het NIZW.

Een meldcode voor burgers en beroepsgroepen is nog niet ontwikkeld. De strategie is geweest om eerst de oprichting en de organisatorische vormgeving van centrale meldpunten af te wachten.

Om de kennis en vaardigheden van studenten in initiële beroepsopleidingen te vergroten zijn enkele specifieke projecten opgestart.

- Een lesmodule voor het HBO over seksueel misbruik van jongens. Dit is verspreid over 35 docenten.
- Een module over hulpverlening aan allochtone slachtoffers van seksueel geweld in het kader van bijscholing aan hulpverleners.
- Het werkboek gericht op preventie van seksueel geweld wordt (wellicht) gebruikt in het HBO en MBO.

Precieze gegevens over de reikwijdte van deze projecten ontbreken. Het is wel duidelijk dat er geen sprake is van structurele aandacht voor signalering en preventie binnen initiële opleidingen (medische, justitiële circuit, maatschappelijk werk en het onderwijs). Wat met name opvalt is dat er - voor zover ons bekend - geen les-modules zijn in de onderwijssector (lerarenopleiding e.d.).

Een positieve ontwikkeling in het kader van deskundigheidsbevordering inzake signalering en melding, is de VKM-cursus kindermishandeling voor buurtnetwerken die de eerste maanden van 1994 op 11 lokaties is uitgevoerd.

Conclusie

Via de publiekscampagne is er veel gedaan aan voorlichting. Deskundigheidsbevordering voor intermediairen is beperkt gebleven en was gericht op specifieke thema's. Er is geen meldcode ontwikkeld om het melden te vergemakkelijken.

3 Handhaving bevoegdheden en verbetering afhandeling meldingen bestaande meldpunten

Er worden in totaal 10 verschillende beleidsvoornemens genoemd die betrekking hebben op de BVA's, de Raden of de op te richten regionale meldpunten. Het gaat om de volgende zaken:

- handhaving positie en taken BVA's en financiële ondersteuning BVA's;
- regeling juridische grondslagen BVA's;
- verbetering samenwerking BVA's en Raden;
- deskundigheidsbevordering Raden.

In de Beleidsbrief wordt gesteld dat, gezien de omvang en de relatieve onbekendheid met tal van aspecten van kindermishandeling, voorlopig nog specifieke aandacht en een zekere mate van uniformiteit in de afhandeling van kindermishandeling noodzakelijk is. Mede vanuit dit oogpunt wordt gesteld dat de BVA's voorlopig onder landelijke regie moeten blijven. De BVA's zijn echter per 1 januari 1992 gedecentraliseerd naar de provincies. Hierbij hebben wellicht andere belangen dan de bestrijding van kindermishandeling geprevaleerd. Een voordeel van decentralisatie is dat aansluiting van de BVA's bij regionale ontwikkelingen nu gemakkelijker is geworden.

Er is inmiddels een regeringsstandpunt ten aanzien van nieuw op te richten provinciale meldpunten. De huidige BVA's zouden hierin op moeten gaan, waarbij de (huidige) consultatie en adviestaak van de BVA's niet wordt beschouwd als basis-taak van de te vormen meldpunten. Dit kan een verandering van het huidige takenpakket van de BVA's betekenen.

Via het regeringsstandpunt is een kader aangegeven om de huidige praktijk rond het melden te stroomlijnen en te verhelderen. Er bestaat op dit moment nog veel onduidelijkheid en twijfel over de concrete invulling (zie ook paragraaf 5.3).

De juridische grondslag van de BVA's is nog niet geregeld. De wet op de jeugdhulpverlening vormt de wettelijke basis van de BVA's. De besluitvorming over aanpassingen van de wet voor de BVA's moet echter nog plaats vinden (via de commissie Hermans).

Het voornemen om de registratie van de BVA's te laten aansluiten op andere registraties is niet gerealiseerd. Wel zal aansluiting plaatsvinden op een landelijk op te zetten registratie van de jeugdhulpverlening.

Wat betreft de lokale samenwerking tussen BVA's en Raden is vooruitgang geboekt. Uit een inventarisatie van Justitie blijkt dat er inmiddels in 7 provincies wordt samengewerkt.

Er zijn onderzoeksresultaten beschikbaar voor verbetering van de Raden (en de Politie) als meldpunten (Van Montfoort). Bovendien heeft een grote groep maatschappelijk werkers van de Raden een cursus gevolgd die onder andere kindermishandeling als onderwerp had.

Conclusie

Er is een aantal ontwikkelingen in gang gezet die soms haaks staan op gepropageerd beleid, namelijk dat de bestrijding van kindermishandeling landelijk gestuurde aandacht behoeft. Er is op diverse fronten gewerkt aan verbetering van de bestaande meldingspraktijk, waarbij vooruitgang is geboekt wat betreft de

samenwerking tussen BVA's en Raden op lokaal niveau.

Over het geheel genomen bestaat er echter nog veel onzekerheid en onduidelijkheid over essentiële zaken met name omtrent de meerwaarde van de nieuw op te richten meldpunten (in vergelijking met de huidige praktijk rondom het melden), de consequenties van de doorgevoerde decentralisatie voor de bestrijding van kindermishandeling en de wettelijke (on)mogelijkheden van de BVA's.

4 Meer vroegtijdige onderkenning en verbetering eerste opvang

Een beperkt aantal beleidsvoornemens heeft betrekking op dit subdoel. Het gaat om drie soorten voornemens:

- verbetering van diagnostiek;
- verbetering van de eerste opvang;
- ontwikkeling van protocollen en registratieplicht voor beroepsgroepen.

Het uitgebreide samenwerkingsproject tussen het Wilhelmina Kinderziekenhuis en de Stichting Noordelijke Orthopedagogische Voorzieningen moet kennis en verbetering van diagnostische procedures en instrumentarium opleveren. De eerste concrete resultaten worden echter pas eind 1994 verwacht (zie ook paragraaf 3.4). In de Beleidsbrief is gesteld dat het zorgvuldig horen van kinderen door politie en justitie gestimuleerd diende te worden. Het hieruit voortvloeiende concrete voornemen voor invoering van een structureel cursusaanbod binnen de Rechercheschool, is gerealiseerd. Er heeft echter tegelijkertijd een afbraak van deskundigheid plaatsgevonden, omdat binnen veel politiekorpsen de kinder- en zedenpolitie als aparte afdeling is opgeheven. Binnen het Ministerie van Justitie wordt hier momenteel aandacht aan besteed.

Door de werkgroep 'Ritueel misbruik' zijn beleidsadviezen opgesteld, gericht op versterking van de eerste opvang van ernstige gevallen van seksueel misbruik. De werkzaamheden van de Commissie Seksueel misbruik Jeugdigen hebben geresulteerd in een handleiding voor vijf beroepsgroepen, gericht op de fase van vermoeden, signalering en diagnostiek bij kindermishandeling. Er zijn geen concrete richtlijnen voor registratie(plicht) ontwikkeld. (Er is wel gepleit voor een met sancties omklede meldcode.) Het is de commissie niet gelukt om een protocol te maken met een voor iedere beroepsgroep aanvaardbare route. De handleiding, hoewel meer vrijblijvend, biedt echter wel handvatten ter verbetering van onderlinge samenwerking en individueel handelen. Bovendien hebben de Inspecties inmiddels richtlijnen ontwikkeld ten aanzien van signalering en diagnostiek. In hoeverre deze handleiding voor beroepsgroepen de ontwikkeling van protocollen op instellingsniveau vergemakkelijkt of juist moeilijker maakt, zal in de toekomst nog moeten blijken.

Conclusie

De meeste voornemens zijn tot uitvoering gebracht, concrete resultaten dienen veelal nog afgewacht te worden. Wel gerealiseerd zijn: een handleiding voor beroepsgroepen, richtlijnen opgesteld door de Inspecties en een structureel cursusaanbod op de Rechterschool.

5 Kwalitatieve verbetering hulpverlening

De beleidsvoornemens die betrekking hebben op verbetering van de hulpverlening, zijn als volgt in te delen.

- Deskundigheidsbevordering.
- Methodieontwikkeling.
- Bevordering regionale samenwerking.
- Aandacht voor specifieke groepen slachtoffers.

De deskundigheidsbevordering voor jeugdhulpverleners is gerealiseerd middels het cursusaanbod van STAT e.a. (zie ook paragraaf 3.3). De gestelde doelen zijn redelijk bereikt en de cursus is positief beoordeeld door de cursisten. De gestelde deelnemersaantallen zijn echter niet gerealiseerd. Verder heeft het VKM cursussen gerealiseerd onder andere voor buurtnetwerken.

Wat betreft methodieontwikkeling is aandacht besteed aan meersporen hulpverlening en daderhulpverlening. De ontwikkeling van een residentieel aanbod voor incestslachtoffers met bijzondere aandacht voor slachtoffers onder migranten vrouwen en -meisjes, is niet gerealiseerd.

Er komt een handboek methodiebeschrijving van een interessant project op het gebied van de meersporenbenadering (met als kenmerk dat inschakelen van justitie zo lang mogelijk wordt uitgesteld). Verder zijn er positieve en tegenvallende ontwikkelingen wat betreft daderhulpverlening. In Harreveld is een specifieke behandelunit voor seksuele delinquenten. Er is sprake van een uitbreiding van de behandeling en begeleiding van plegers van seksuele delicten in het kader van justitiële taakstraffen. De omvang van deze vorm van behandeling is echter nog steeds beperkt en verdere uitbreiding wordt beperkt door het uitblijven van landelijke stimulering en problemen rondom financiering.

De werkgroep Hulsenbek heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan aan het Openbaar Ministerie ter verbetering van de justitiële afhandeling van seksuele kindermishandeling. Wellicht werkt dit ook stimulerend op de uitbreiding van taakstraffen voor plegers van seksuele delicten.

Het experiment 'Samenwerking bij hulpverlening inzake kindermishandeling' heeft laten zien dat een (tijdelijk) stimulerende maatregel, zoals het vrijmaken van een coördinator voor het samenwerkingsverband, positief werkt op verbetering van de samenwerking en de ontwikkeling van protocollen die de samenwerking regelen. In de meeste samenwerkingsverbanden bestaan inmiddels afspraken over het voorkomen van misbruik van persoonlijke gegevens, ook is er uitgebreid onderzoek gedaan naar de stand van zaken en de mogelijkheden van verbetering van samenwerking.

Er is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan verbetering van signalering, diagnostiek en hulpverlening bij jongens die slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik. De aandacht voor slachtoffers onder migrantenvrouwen en -meisjes is vrij beperkt gebleven. Er is één methodieontwikkelingsproject gestart waar lesmateriaal gericht op hulpverlening en een draaiboek voor het bespreekbaar maken van seksueel geweld jegens zwarte en migrantenmeisjes uit voortgekomen is. Een tweede project in Amsterdam is halverwege gestopt.

Conclusie

Aan het subdoel 'verbetering hulpverlening' is naar verhouding veel aandacht besteed. Op alle onderdelen, te weten deskundigheidsbevordering, methodieontwikkeling, verbetering samenwerking en aandacht voor specifieke groepen, zijn beleidsvoornemens uitgevoerd. Dit heeft veelal ook concrete resultaten opgeleverd. Voor de toekomst is het van belang dat er gewerkt wordt aan bredere implementatie van ervaringen die binnen de projecten zijn opgedaan.

Een residentieel aanbod voor incestslachtoffers, in het bijzonder voor migranten meisjes, is tot nog toe niet ontwikkeld.

4.3.3 Kwantitatieve beschrijving

Drie van de vijf geformuleerde subdoelen op het gebied van secundaire en tertiaire preventie kunnen op basis van de landelijke registratiegegevens van het LSBVK in meer of mindere mate worden getoetst.

- **Vergroting signaalgevoeligheid en toename meldingsbereidheid** bij degenen in de directe omgeving van kinderen (subdoel 2).
- **Verbetering van de vroegtijdige onderkenning van kindermishandeling (en eerste opvang)** (subdoel 4).
- **Verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening.** Het gaat hier om de vraag of er sprake is van meer samenwerking tussen verschillende hulpverleningsinstanties bij de afhandeling van de melding (exploratie, interventie, starten hulpverlening) en om de uitvoering van de hulpverlening (meerspoorbeleid) (subdoel 5).

Verbetering van signalering en melding door burgers en beroepsbeoefenaren in de directe omgeving van kinderen

Belangrijk uitgangspunt bij de analyse is, dat kwantitatieve ontwikkelingen in de melding van kindermishandeling (zeker als deze aanzienlijk zijn) in elk geval ten dele opgevat mogen worden als veranderingen in de signaalgevoeligheid en meldingsbereidheid van burgers en beroepsbeoefenaren. De vraag in hoeverre de toename van meldingen verklaard moet worden uit een toename van de *feitelijke* problematiek is niet te beantwoorden, maar een redelijk veilige aanname is dat de feitelijke omvang van kindermishandeling in elk geval geen dramatische stijging te zien geeft op een termijn van 3-4 jaar.

Deze doelstelling kan getoetst worden aan de hand van de volgende registratiegegevens:

- 1 de ontwikkeling van het aantal meldingen bij de BVA's;
- 2 de ontwikkeling van het aandeel van burgers en beroepsbeoefenaren in de directe omgeving van kinderen binnen het totaal aantal melders.

Een eventuele afname van het aantal **ongegronde** meldingen vormt ook een indicatie dat er sprake is van een betere signalering en melding. In de registratie van het LSBVK wordt - bij de meldingen ter activiteit - onderscheid gemaakt tussen geverifieerde en niet-verifieerbare meldingen⁶⁰. De laatste categorie bestaat zowel uit ongegronde gevallen waar kon worden vastgesteld dat er geen sprake was van kindermishandeling als ook uit gevallen waarin het vermoeden in meer of mindere mate blijft bestaan maar niet kon worden bevestigd.

Het aantal ongegrond verklaarde meldingen wordt helaas niet apart geregistreerd, hetgeen vanuit het oogpunt van beleid wel wenselijk zou zijn.

60 Verificatie vereist dat minimaal twee professionele beroepsbeoefenaren (hulpverleners, onderwijzers en dergelijke) zich in bevestigende zin uitlaten over kindermishandelingsproblematiek rondom het gemelde kind.

Ad 1) Toename van het aantal meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling bij de BVA's

Het aantal meldingen bij de BVA's blijkt in de periode 1989-1992 gestaag te zijn toegenomen: het aantal meldingen in 1992 ligt 58 % hoger dan het aantal meldingen in 1989 (zie bijlage 2, tabel 1). Een deel van de stijging in 1991 en met name 1992 kan wellicht veroorzaakt zijn doordat in september 1991 de mediacampagne 'Over sommige geheimen moet je praten' van start ging, die liep tot september 1992. Uit de LSBVK-gegevens blijkt dat het percentage niet-verifieerbare meldingen de laatste jaren iets is afgenomen (1989: 22%; 1992: 19 %). De niet-verifieerbare meldingen bevatten ook de feitelijk ongegronde meldingen. Er is dus geen aanwijzing dat het aantal ongegronde meldingen is gestegen noch dat de meldingen moeilijker te verifiëren zijn. Het verlagen van drempels om te melden en een verbetering van de signalering lijkt dus niet gepaard te gaan met een bepaalde onzorgvuldigheid bij de meldende personen/instanties.

De LSBVK-registratie biedt ook inzicht in het soort gevallen van kindermishandeling, zoals dat na verificatie wordt vastgesteld door de BVA-medewerkers (zie tabel 2 in de bijlage). Deze tabel laat zien dat het relatieve aandeel van lichamelijke mishandeling en van seksueel misbruik althans in de geverifieerde meldingen⁶¹ iets lijkt af te nemen 'ten gunste van' meldingen van emotionele verwaarlozing. Hierin wordt mogelijk de ontwikkeling weerspiegeld dat kindermishandeling steeds meer een containerbegrip wordt waardoor er meer meldingen komen met een onduidelijker karakter (dan fysieke en seksuele kindermishandeling).

Ad 2) Toename van het aandeel van melders uit de directe omgeving van kinderen

Een overzicht naar type melders leert ons dat **burgers** in de directe omgeving van het kind altijd al de belangrijkste groep van melders waren voor de BVA's. Het laatste jaar is het relatieve aandeel van deze groep in het totaal aantal meldingen nog iets verder toegenomen (1989: 38 %, 1990: 37 %, 1991: 38 %, 1992: 41 %). De mediacampagne die in september 1991 van start ging zou deze toename veroorzaakt kunnen hebben.

Bij beroepsbeoefenaren in de directe omgeving van kinderen moet met name gedacht worden aan onderwijzers, huisarts, schoolarts, consultatiebureau en wijkverpleging. Het percentage meldingen dat vanuit deze groep van beroepsbeoefenaren komt is de laatste jaren vrij constant gebleven (1989: 29 %, 1990: 30 %, 1991: 29 %, 1992: 28 %). De onderwijzers en schoolartsen waren en zijn binnen deze groep de belangrijkste melders (de onderwijzers zorgen voor 12 à 13 % van alle meldingen en de schoolartsen voor 8 à 9 %). Er is geen effect van de publiciteitscampagne zichtbaar op het meldingspercentage vanuit het onderwijs.

Slechts zeer incidenteel (in ongeveer 2 % van de gevallen) meldt het mishandelde kind zelf de kindermishandeling bij de BVA's. De campagne 'Over sommige geheimen moet je praten' lijkt hier weinig verandering in te hebben gebracht⁶².

61 In 1992 vormde het aantal geverifieerde meldingen 51 % van het totaal aantal meldingen. Het is niet bekend of deze zelfde ontwikkeling zich ook voor doet binnen het totaal aantal meldingen.

62 Dit was overigens ook geen doelstelling van de campagne.

Verbetering van vroegtijdige onderkenning

Hoewel dit punt veel te maken heeft met het voorgaande, kan als extra dimensie worden toegevoegd dat het hier ook gaat om het stadium waarin een mishandeling gemeld en onderkend wordt (dat wil zeggen is de mishandeling net begonnen/nog incidenteel, of is er sprake van een langere mishandelingsgeschiedenis?).

Verbetering van vroegtijdige onderkenning van kindermishandeling zou in de registratiegegevens tot uiting kunnen komen door:

- 1 een afname van de ernst van de gemelde gevallen van kindermishandeling;
- 2 een afname van het aantal gevallen waarin de mishandeling meerdere kinderen betreft;
- 3 een toename van het aantal aanmeldingen van jonge kinderen;

De veronderstelling achter de indicatoren ad 1) en 2) is, dat mishandeling binnen een gezin, als er niet wordt ingegrepen, gestaag zal verergeren en/of zich zal gaan uitbreiden van één kind naar meerdere kinderen binnen het gezin. Naarmate de mishandeling eerder (h)erkend wordt, zouden de ad 1) en 2) genoemde effecten kunnen optreden in de registratiegegevens.

Ad 1) Afname van de ernst van gemelde gevallen van kindermishandeling

Het is uitermate lastig om de 'ernst' van kindermishandeling vast te stellen, niet in de laatste plaats omdat deze ernst een subjectief gegeven is. In de BVA-registratie is dan ook geen ernst-indicatie te vinden.

Ad 2) Afname van het aantal gevallen waarin de mishandeling meerdere kinderen betreft

Een melding van kindermishandeling kan betrekking hebben op meer dan één kind. Ongeveer een derde deel van de geverifieerde meldingen ter activiteit heeft betrekking op mishandeling van meer dan één kind binnen het gezin. Er is een tendens waar te nemen dat mishandeling vaker beperkt blijft tot één of twee kinderen: het aantal gevallen van drie of meer mishandelde kinderen nam naar verhouding af (van 14% in 1989 naar 9% in 1992). Deze ontwikkeling heeft betrekking op het aantal geverifieerde meldingen. Van de niet-geverifieerde meldingen zijn hierover geen gegevens bekend.

Ad 3) Toename van het aantal aanmeldingen van (zeer) jonge kinderen

In de afgelopen jaren is geen sprake van een toename van het aantal meldingen van (zeer) jonge kinderen.

Verbetering kwaliteit hulpverlening

In het overheidsbeleid wordt sterk gepleit voor een hulpverleningsbenadering waarbij meerdere instanties en organisaties betrokken worden. De registratiegegevens van het LSBVK bieden informatie over de ontwikkeling van het aantal instellingen dat door de BVA's betrokken wordt bij het op gang brengen van hulpverlening. In tabel 3 (bijlage 2) is weergegeven welke instanties door de BVA's werden betrokken bij (het op gang brengen van) de hulpverlening. Het gemiddeld aantal betrokken instellingen per geverifieerde melding blijkt gestaag te zijn gestegen van 1,42 in 1989 naar 2,45 in 1992. Dit betekent een stijging van 73%.

Uit de registratiegegevens van de BVA's blijkt verder dat men steeds vaker overgaat tot het organiseren van of deelnemen aan groepsbesprekingen waarbij alle instellingen die in het specifieke geval een rol hebben gehad of zouden kunnen hebben, met elkaar overleggen welke hulpverleningsstrategie de beste resultaten zal

opleveren en daartoe onderling afspraken maken. Werd er in 1989 nog bij 537 zaken één of meerdere groepsbesprekingen georganiseerd, in 1992 was dit aantal opgelopen tot 859. Ook relatief gesproken (rekening houdend met de absolute toename van het aantal zaken) is hier sprake van een toename.

Het beleid van de BVA's is erop gericht om hulpverlening op gang te brengen die de onderliggende problematiek aanpakt. Dat wil zeggen dat er bij de hulpverlening niet alleen gekeken moet worden naar het slachtoffer, maar ook naar de pleger en naar het gezin. Uit de LSBVK-gegevens wordt echter niet duidelijk hoe vaak er daadwerkelijk meersporen hulpverlening in gang wordt gezet.

Bij deze registratiegegevens dienen twee kanttekeningen geplaatst te worden.

- 1 Vroeger namen de BVA's min of meer automatisch de verantwoordelijkheid over van de melder. Vanaf 1992 is het beleid van alle BVA's⁶³ dat getracht wordt de rol van het BVA waar mogelijk te beperken tot advisering en de melders zelf zoveel mogelijk verantwoordelijk te laten houden. Dit ter bevordering van de deskundigheid en verantwoordelijkheid van direct betrokken instellingen en hulpverleners en ter vermindering van de grote werkdruk van de BVA's⁶⁴. Het feit dat er bij het op gang brengen van hulpverlening meer overleg plaatsvindt met andere instanties zal vermoedelijk (mede) het gevolg zijn van het feit dat de BVA's de meer complexe zaken zelf ter hand nemen (en de eenvoudigere zaken bij de reguliere instellingen laat).
- 2 De LSBVK-gegevens hebben alleen betrekking op het op gang brengen van hulpverlening. Het is dus niet duidelijk of er bij de hulpverlening zelf meer wordt samengewerkt door instellingen.

63 Per begin 1992 werd dit beleid landelijk gepropageerd door de LSBVK en overgenomen door alle regionale BVA's. Enkelen, m.n. Rotterdam, waren hier al eerder toe overgegaan.

64 Uit de registratiegegevens van het LSBVK blijkt dat de BVA's er inderdaad in slagen om een toenemend aantal meldingen onder verantwoordelijkheid van de reguliere instellingen te houden. In 1992 (het jaar van de beleidswijziging) steeg het aantal meldingen ter advies, consult en registratie met 116% en het aantal meldingen ter activiteit met 36%.

Het resultaat van de kwantitatieve toetsing is weergegeven in onderstaand schema.

Schema 1: Realisering beleidsdoelen

Doel	Resultaten toetsing
Verbetering signalering en melding vanuit directe omgeving kind	- Aantal meldingen door burgers en beroepsbeoefenaren in én buiten directe omgeving kind is toegenomen. - Binnen het aantal geverifieerde meldingen nam het aantal meldingen van meer onduidelijke aard (emotionele verwaarlozing) naar verhouding het meest toe. - Geen aanwijzing voor negatief bij-effect: aantasting kwaliteit meldingen.
Verbetering van vroegtijdige onderkenning	- Er kan niet vastgesteld worden of de ernst van de gemelde gevallen veranderd is. - De leeftijd van aanmelding is niet gedaald. - (Geverifieerde) meldingen hebben iets minder vaak betrekking op mishandeling van meer dan 2 kinderen uit één gezin.
Verbetering samenwerking rondom hulpverlening	- Meer samenwerking tussen instellingen bij het op gang brengen van hulpverlening. - Dit kan vooral voortkomen uit de meer complexe aard van de BVA-zaken. Hoeft dus geen expliciet beleid te zijn. - Niet bekend is of meersporenhulpverlening vaker van de grond komt.

Op basis van schema 1 kan het volgende geconcludeerd worden.

- Op basis van de registratiegegevens is slechts een beperkte toetsing mogelijk van de preventiedoelen.
- Er lijken met name resultaten geboekt te zijn wat betreft de verbetering van signalering en melding.
- Er kan niet worden vastgesteld of er sprake is van een meer vroegtijdige onderkenning van kindermishandeling.
- Er is sprake van meer samenwerking tussen instellingen bij het op gang brengen van hulpverlening voor zover het de gevallen betreft waarbij het BVA actief betrokken is.

4.4 Conclusies en financiële analyse

Inhoudelijke conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk worden puntsgewijs weergegeven.

- Een aanpak gericht op de afname van het aantal gevallen van kindermishandeling (**primaire preventie**) is in de Beleidsbrief het minst uitgewerkt. Effecten van initiatieven op dit terrein kunnen ook niet met cijfers onderbouwd worden. Het is mogelijk dat de publiekscampagne 'Over sommige geheimen moet je praten' ook een preventieve werking heeft gehad op het plegen van kindermishandeling.

Er zijn enkele recente ontwikkelingen die mogelijkheden bieden voor een meer integrale aanpak van kindermishandeling, als zijnde een van de risico's van 'multiprobleemgezinnen'. Dit zijn de lokale initiatieven opvoedingsondersteuning en de buurtnetwerken jeugdhulpverlening.

- In het kader van **secundaire en tertiaire preventie** is een groot aantal beleidsvoornemens geformuleerd. Er zijn veel projecten uitgezet op het gebied van kwaliteitsverbetering van de hulpverlening, die vaak positieve resultaten lijken op te leveren. Er dient nu nagedacht te gaan worden over mogelijkheden van bredere implementatie. Pas op dat moment kunnen effecten gesorteerd worden op het gebied van secundaire en tertiaire preventie.
- De cijfers van de LSBVK laten zien dat het aantal meldingen van kindermishandeling nog steeds toeneemt. Dit kan vermoedelijk voor een deel toegeschreven worden aan de publiekscampagne 'Over sommige geheimen moet je praten'. Andere beleidsvoornemens die tot doel hadden om de signaalgevoeligheid en de meldingsbereidheid te vergroten, namelijk deskundigheidsbevordering van intermediairen en invoering van een meldcode, zijn niet of slechts ten dele gerealiseerd. Er is wel een uitgebreid deskundigheidsbevorderingsprogramma uitgevoerd voor hulpverleners.
- Op basis van de beschikbare cijfers van het LSBVK kan niet worden aangetoond dat er sprake is van een meer vroegtijdige onderkenning van kindermishandeling. De kwalitatieve analyse van beleidsvoornemens die hierop aansluiten, laat zien dat veel projecten die in gang gezet zijn op het gebied van verbetering van diagnostiek en eerste opvang nog hun vruchten moeten afwerpen.
- Een uitbreiding van de LSBVK-registratie zou meer gegevens opleveren die van belang zijn voor hulpverlening en beleid.
- Er is veel aandacht besteed aan verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening. Op alle onderdelen, te weten deskundigheidsbevordering van jeugdhulpverleners, methodieontwikkeling en verbetering samenwerking zijn beleidsvoornemens uitgevoerd.
- Er bestaat nog veel onduidelijkheid over een aantal essentiële zaken zoals de organisatorische vormgeving van de nieuw op te richten provinciale meldpunten, de consequenties van de decentralisatie van de BVA's voor de bestrijding van kindermishandeling en de wettelijke (on)mogelijkheden van de BVA's.

Financiële analyse

In paragraaf 2.8 is een overzicht gegeven van de stand van zaken per beleidsvoornemen. Hierbij is tevens aangegeven welke (extra) subsidiebedragen door de landelijke overheid zijn verstrekt. Op basis van deze financiële opgaven kan geconcludeerd worden dat er veel meer (extra) geld dan was voorgesteld - namelijk 6,2 miljoen in plaats van 2 1/2 miljoen - is uitgegeven door de landelijke overheid voor de uitvoering van de voornemens die in de Beleidsbrief zijn geformuleerd.

De verdelingen van gelden⁶⁵ per preventiedoel ziet er ongeveer als volgt uit:

- circa 20% van de subsidie werd besteed aan beleidsvoornemens die in ieder geval gedeeltelijk betrekking hebben op primaire preventie;
- circa 80% van de subsidie werd besteed aan secundaire en tertiaire preventie.

De subsidie die besteed werd aan secundaire en tertiaire preventie (circa 80%) kan

⁶⁵ De publiekscampagne (subsidiebedrag 1,4 miljoen) had betrekking op drie (sub)doelen, te weten: primaire preventie, ondersteuning mishandelde kinderen en vergroting signaalgevoeligheid en meldingsbereidheid. Bij de financiële analyse is dit totale subsidiebedrag daarom in drieën gedeeld. Elk (sub)doel heeft een derde van het bedrag 'toegekend' gekregen.

als volgt onderverdeeld worden naar de gestelde subdoelen:

- ongeveer 8 % werd besteed aan het subdoel 'ondersteuning van mishandelde kinderen om de mishandelingssituatie te doorbreken';
- ongeveer 8 % werd besteed aan 'vergroting signaalgevoeligheid en toename meldingsbereidheid';
- ongeveer 6 % werd besteed aan 'handhaving bevoegdheden en verbetering afhandeling meldingen';
- ongeveer 13 % werd besteed aan 'meer vroegtijdige onderkenning en verbetering eerste opvang';
- ongeveer 45 % werd besteed aan 'kwalitatieve verbetering hulpverlening'.

5 Bouwstenen voor toekomstig beleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal uitgangspunten of achterliggende gedachten - door ons beleidsgedachten genoemd - die ten grondslag liggen aan concrete beleidsvoornemens op het gebied van kindermishandeling, aan een nadere beschouwing onderworpen. Centraal staat de vraag in hoeverre deze beleids-gedachten op dit moment (nog) ondersteund worden dan wel bijsturing behoeven. Deze vraag is geoperationaliseerd in een (schriftelijke) enquête die is toegezonden aan een groep van 80 sleutelfiguren op het gebied van kindermishandeling, waaronder alle leden van de begeleidingscommissie.

Een schriftelijke enquête moet beperkt van omvang blijven. We hebben daarom een selectie gemaakt uit de beleidsgedachten die in Beleidsbrief genoemd worden, dan wel in een latere fase door de ministeries van WVC en Justitie zijn ontwikkeld. Bij deze keuze zijn de volgende criteria gehanteerd.

- 1 De beleidsgedachten moeten afdoende 'algemeen' worden geformuleerd en niet direct verwijzen naar instellingen/instellingsbelangen.
- 2 De beleidsgedachten moeten een (actueel) onderwerp van discussie betreffen en voldoende specifiek zijn om - via een schriftelijke enquête - een gemotiveerde mening op te roepen.

De 80 sleutelfiguren zijn werkzaam op de volgende terreinen.

- Wetenschap, onderzoeksbureaus, werkontwikkeling (subgroep 'wetenschap': 17 enquêtes uitgezet; 7 geretourneerd).
- Rijksoverheid, provinciale overheid, inspecties, IPO en VOG (subgroep 'overheid': 25 enquêtes uitgezet; 11 geretourneerd).
- Uitvoerende instellingen die op lokaal of regionaal niveau betrokken zijn bij kindermishandeling (RIAGG's, jeugdhulpverlening, ziekenhuizen, GG & GD) (subgroep 'hulpverlening': 18 enquêtes uitgezet; 14 geretourneerd).
- (Uitvoerende) instellingen in de justitiële sector die betrokken zijn bij kindermishandeling (politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, reclassering) (subgroep 'justitie': 10 enquêtes uitgezet; 7 geretourneerd).
- Categoriele instellingen, belangenverenigingen (LSBVK, BVA's, VKM, VSK, LOK, LOS, Medusa e.a.) (subgroep 'categoriaal': 10 enquêtes uitgezet; 7 geretourneerd).

In totaal hebben 45 van de 80 sleutelfiguren (56 %) de enquête ingevuld en geretourneerd.

De groep van 80 sleutelfiguren is, wat betreft verdeling over de verschillende werkterreinen, vrij willekeurig samengesteld. Dit heeft tot gevolg dat de enquête-resultaten van de 45 sleutelfiguren die de enquête retourneerden in de eerste plaats als kwalitatief onderzoeksmateriaal beschouwd moeten worden. Kwantitatieve onderzoeksresultaten worden alleen gepresenteerd voor zover deze aanvullend zijn op de kwalitatieve gegevens.

De groep van de 45 sleutelfiguren heeft de volgende kenmerken.

- Bijna de helft van de sleutelfiguren is werkzaam bij een organisatie met een landelijk werkgebied, terwijl een kwart werkzaam is bij een instelling met een werkgebied op provinciaal niveau. De overigen (25 %) werken bij een organisatie op regionaal of plaatselijk niveau.

- 25 van de 45 sleutelfiguren houden zich al langer dan 5 jaar met het onderwerp kindermishandeling bezig.
- Voor tweederde van de sleutelfiguren vormt kindermishandeling een nevenbestanddeel van het werk.
- De sleutelfiguren hebben naar eigen zeggen de meeste kennis van het provinciaal/landelijk beleid (65%) en de minste kennis van de strafrechtelijke praktijk (11%). De kennis van andere deelterreinen is als volgt gespreid: stand van zaken wetenschap (50%); regionaal/lokaal beleid (46%); uitvoering hulpverlening (41%); jeugdbescherming (33%).

Bij de presentatie van de resultaten zijn we uitgegaan van de eerder gehanteerde indeling: voorlichting en preventie (5.2), signalering en melding (5.3) en hulpverlening (5.4).

5.2 Voorlichting en preventie

Er zijn drie beleidsgedachten op het gebied van voorlichting en preventie voorgesteld aan de sleutelfiguren.

5.2.1 Een brede publieksgerichte voorlichtingscampagne is een belangrijk middel om het brede publiek probleembewust te maken en de gevoeligheid voor signalen van kindermishandeling zó te vergroten dat men adequaat kan reageren in voorkomende gevallen (Beleidsbrief blz. 4)

Een meerderheid van de sleutelfiguren blijkt deze beleidsgedachte te onderschrijven, er bestaan geen grote verschillen in beoordeling tussen de diverse subgroepen:

- 72% is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 20% is het hier gedeeltelijk mee eens;
- 8% is het (helemaal) oneens met deze beleidsgedachte.

Uit de jaarcijfers van het LSBVK blijkt dat het grootste percentage meldingen van kindermishandeling uit het publiek komt. Het publiek vormt daarom inderdaad de belangrijkste doelgroep voor een voorlichtingscampagne op het gebied van kindermishandeling.

In de beleidsgedachte wordt gesteld dat een brede voorlichtingscampagne (het middel) zou moeten leiden tot 3 doelen:

- 1 probleembewust worden;
- 2 gevoelig worden voor signalen;
- 3 adequaat reageren.

De meeste sleutelfiguren vinden dat een (tijdelijke) brede publieksgerichte voorlichtingscampagne een goed middel is geweest om de eerste twee doelen, die nauw met elkaar verweven zijn, te bereiken. Via de campagne 'over sommige geheimen moet je praten' is de boodschap uitgedragen:

- dat kindermishandeling een veelvoorkomend 'alledaags' probleem is dat dient te stoppen;
- dat het van belang is dat men daar zonodig hulp bij biedt.

Met name het eerste deel van de boodschap is volgens de sleutelfiguren overgekomen, zo blijkt uit de enquête. Mediabelangstelling heeft een grote functie bij het doorbreken van het zwijgen rondom kindermishandeling (met name incest). Dit is in alle westerse landen vrijwel alleen door mediabelangstelling gebeurd.

Meer bekendheid van een probleem leidt tot meer bewustwording, maar ook tot meer maatschappelijk begrip en sympathie voor doelstellingen. Dit zijn belangrijke voorwaarden om te bereiken dat er meer politieke wil komt en meer geld.

Het tweede deel van de boodschap wordt beperkt door het feit dat het gezin nog teveel als een heilig huis wordt gezien. De privacy van het gezin staat haaks op de aansporing dat het een burgerlijke verantwoordelijkheid is om te signaleren en niet te zwijgen maar te melden. Er wordt nog veel te weinig maatschappelijke discussie gevoerd over dit spanningsveld.

Ten aanzien van het derde doel te weten adequaat reageren, worden diverse beperkingen gesteld.

- De weg van het adequaat reageren moet duidelijk en uniform zijn. Er moet één (provinciaal) meldpunt komen met landelijke afstemming en kwaliteitsbewaking.
- Voor adequaat reageren is het nodig dat op plaatselijk en regionaal niveau (permanent) voorlichting wordt gegeven over meldpunten, consultatiemogelijkheden en hulpverlening.
- Adequaat reageren impliceert een gedragsverandering en dat kan puur op basis van voorlichting niet verwacht worden. Men denkt hierbij met name aan reageren naar de direct betrokkenen.

De campagne 'over sommige geheimen moet je praten' suggereert dat het gaat om een breed gedragen gedachte die ook door de overheid wordt gedragen. Van een aantal kanten wordt echter de aanklacht geuit dat voorlichting zonder adequate meldmogelijkheid en hulp een slag in de lucht is. Dit blijkt uit opmerkingen als:

- De bittere ervaring is dat er meer aangemeld wordt en dat er steeds meer wachtlijsten ontstaan.
- "Ik heb teveel mensen gesproken die geen echte hulp/oplossing hebben ervaren door met hun problemen naar buiten te treden".
- "Een brede publieksgerichte voorlichtingscampagne kan suggereren dat er de gewenste hulp voor kinderen is! Die is mijns inziens niet voldoende ontwikkeld, vaak komt een kind van de regen in de drup!".

In de toekomst moet de aandacht meer gericht worden op het nadenken over en gebruiken van voorlichting ten behoeve van primaire preventie. Hierover worden diverse gedachten geuit:

- Een voorlichtingscampagne zou tevens gericht moeten zijn op het vergroten van opvoedingsvaardigheden en tegen het gebruik van geweld tegen kinderen.
- De voorlichting zou zich bijvoorbeeld ook explicieter op de mishandelende ouders zelf kunnen richten.
- De campagne zou ook gericht moeten zijn op verantwoordelijkheid met betrekking tot het voorkómen van kindermishandeling. Het moet vanzelfsprekender worden dat de samenleving zich actiever kan opstellen naar kinderen in problematische opvoedingssituaties. Dit impliceert dat het uitgangspunt ouders zijn verantwoordelijk, tenzij... verhelderd en uitgedragen moet worden: wanneer prevaleert de bescherming van het kind boven de privacy/ verantwoordelijkheid van de ouders.
- Via brede voorlichting kan aangeduid worden dat een bepaald soort interacties van ouders met kinderen schadelijk zijn voor kinderen.

5.2.2 Voorlichting gericht op specifieke risicogroepen wordt afgewezen ("Een op eventuele risicocategorieën onder de bevolking afgestemde publieksbenadering wijzen wij af. Er is onvoldoende steun (..) voor de aanname van het bestaan van aanwijsbare risicocategorieën" Beleidsbrief blz. 12)

Deze beleidsgedachte wordt door een krappe meerderheid onderschreven:

- 58 % is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 21 % is het er gedeeltelijk mee eens;
- 21 % is het (helemaal) oneens met deze beleidsgedachte.

Twee subgroepen wijken in hun oordeel duidelijk af van het 'gemiddelde' oordeel. Van de subgroep 'overheid' is 82% het eens met dit uitgangspunt, binnen de subgroep 'wetenschap' ligt dit percentage slechts op 33%.

De subgroepen 'wetenschap' en 'categoriaal' zijn in meerderheid (80%) van mening dat deze beleidsgedachte in de toekomst gaat veranderen. Men verwacht dat er steeds meer aandacht komt voor risico-factoren en beschermende factoren en voor specifieke risico-categorieën.

Vanuit de subgroep 'wetenschap' wordt gesteld dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen seksueel misbruik enerzijds en fysieke mishandeling en verwaarlozing anderzijds. Er is veel steun vanuit wetenschappelijk onderzoek voor het bestaan van risico-categorieën met betrekking tot fysieke mishandeling en verwaarlozing. Dit geldt niet voor seksueel misbruik. Het verschil van mening binnen de groep sleutelfiguren over het wel of niet bestaan van risico-categorieën is vermoedelijk voor een deel opgeroepen door het feit dat kindermishandeling in de beleidsgedachte niet nader is gespecificeerd.

De grootste groep sleutelfiguren onderschrijft de geformuleerde beleidsgedachte. Kindermishandeling wordt gezien als universeel probleem: "iedereen kan in de fout gaan!" Onderzoeksgegevens die het tegendeel laten zien zouden vertekend worden door het feit dat hulpverleners naar verhouding meer contacten hebben met de lagere sociale milieus. Het aanwijzen van specifieke risico-groepen werkt daarom alleen maar stigmatiserend. Soms ook wordt gesteld dat het voorkomen van stigmatiseren belangrijker is dan het gericht benaderen van (eventuele) risico-categorieën.

Het aanwijzen van specifieke risico-categorieën - die met name volgens de subgroep 'wetenschap' wel degelijk bestaan - wordt beperkt door het feit dat de risico's breed zijn. Naast fysieke mishandeling en verwaarlozing zijn er ook andere risico's. Deze vormen van kindermishandeling zijn daarom onvoldoende te voorspellen. Een tweede probleem is dat voorlichting alleen onvoldoende helpt. Het is daarom van belang dat er een vroegtijdig aanbod is. Dit moet een aanbod zijn aan gezinnen die ernstig in de knoei zitten van vrij intensieve hulp voor een breed scala aan problemen.

Door sommige sleutelfiguren wordt gesteld dat (het voorkomen van) kindermishandeling expliciet onderdeel moet vormen van opvoedingsvoorlichting en ondersteuning aan deze groepen.

Enkele sleutelfiguren noemen heel specifieke risico-groepen te weten ouders die zelf in hun jeugd mishandeld zijn en kinderen van verslaafde ouders. Er moet nagedacht worden over specifieke voorlichting en ondersteuning voor ouders die zelf mishandeld zijn. Door enkele praktijkwerkers met name binnen de BVA's (die overigens in het algemeen genomen tegen het aanwijzen van specifieke risico-categorieën zijn) wordt gesteld dat er een uitzondering gemaakt moet worden voor verslaafde ouders. Er moet meer voorlichting gegeven worden aan verslaafden over

(de risico's van) zwangerschap/ouderschap en druggebruik. CAD's zouden meer moeten samenwerken met AMW en Jeugdhulpverlening in de begeleiding van kinderen van verslaafde ouders. Al voor de geboorte van een drugsbaby moet een preventief netwerk opgezet worden.

Verder moet er meer aandacht komen voor kindermishandeling in migrantengezinnen. Er moet onderzoek gedaan worden naar de vraag in hoeverre migrantengezinnen een specifieke risicocategorie vormen.

5.2.3 Preventieprogramma's moeten meer gericht zijn op de omgeving van kinderen (ouders, leerkrachten en dergelijke) dan op de kinderen zelf. Weerbaarheidstrainingen voor kinderen worden dan ook afgewezen. Dit om te voorkomen dat kinderen zelf verantwoordelijk zijn voor de mishandeling (Beleidsbrief blz. 16)

Iets meer dan de helft van de sleutelfiguren onderschrijft deze beleidsgedachte:

- 59% is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 35% is het hier gedeeltelijk mee eens;
- 6% is het (helemaal) oneens met deze beleidsgedachte.

De subgroep 'overheid' wijkt duidelijk af van dit gemiddelde oordeel (91% is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte).

Het wel of niet eens zijn met deze beleidsgedachte blijkt bij nadere beschouwing echter vooral een kwestie te zijn van nadruk en invalshoek en niet zozeer van grote tegenstellingen.

De groep die de beleidsgedachte onderschrijft geeft hiervoor een aantal argumenten. In de eerste plaats wordt gesteld dat dit de enige correcte benadering is. De verantwoordelijkheid van ouders moet benadrukt worden, dit komt de positie van kinderen ten goede. Het maakt duidelijk dat kinderen machteloos zijn. Hier moeten dan wel consequenties aan verbonden worden in de zin van meer aandacht voor primaire preventie met name gericht op ouders.

Anderen zijn voorstander van deze beleidsgedachte zolang onbekend is wat het voor kinderen betekent als zij aangesproken worden in het kader van de bestrijding van kindermishandeling. Zij pleiten daarom voor onderzoek.

- Er moet onderzoek komen naar de druk die je op een kind kan leggen. Bijv.: hoe hebben kinderen de campagne 'over sommige geheimen moet je praten' ervaren?
- Er moet onderzoek gedaan worden naar het effect van weerbaarheidstrainingen.

Door degenen die de beleidsgedachte niet of alleen gedeeltelijk onderschrijven wordt vaak gesteld het een het ander niet uitsluit. Primaire preventie is geen verantwoordelijkheid van kinderen, maar het kind moet niet alleen als object en slachtoffer gezien worden. Er worden verschillende doelen genoemd die van belang zijn voor kinderen.

- "... men kan kinderen met **recht en reden** informatie geven die ze nodig hebben om zelf hulp te vragen indien ze mishandeld worden".
- "Weerbare, assertieve kinderen lopen minder risico".
- "Bewustwording van kinderen voorkomt dat ze mishandeling normaal gaan vinden".
- "Kinderen moet gewezen worden op hun mogelijkheden om uit situaties te stappen, anders wordt hun slachtofferrol nog groter".
- "Preventieprogramma's voor kinderen zijn heel belangrijk omdat kinderen zich vaak pas heel laat realiseren dat ze mishandeld worden".

Degenen die voorstander zijn van weerbaarheidstrainingen verstaan daaronder vaak een training die de weerbaarheid van kinderen in het algemeen dan wel ten opzichte van andere kinderen vergroot. Een der sleutelfiguren verwoordt dit als - volgt:

- "Weerbaarheidstrainingen zijn - wanneer gericht op het zich kunnen handhaven tussen leeftijdsgenoten - op zich niet slecht. Weerbaarheid ten opzichte van een mishandelende ouder is een onmogelijke opgave..."

Sommige sleutelfiguren maken onderscheid tussen oudere en jongere kinderen. "Oudere kinderen mogen best weerbaar gemaakt worden, daarmee maak je ze nog niet verantwoordelijk". Volgens een ander komt uit onderzoek naar voren dat kinderen zich niet verantwoordelijk voor kindermishandeling gaan voelen als gevolg van weerbaarheidsprogramma's. Het NcGv bezint zich momenteel op het nut van dergelijke trainingen aan de hand van bestaande onderzoeksrapporten⁶⁶.

5.3 Signalering en melding

De sleutelfiguren hebben drie beleidsgedachten beoordeeld die betrekking hebben op het beleidsterrein van signalering en melding.

5.3.1 In de Beleidsbrief wordt gesteld dat er een meldingscode moet komen voor burgers en personen die beroepshalve met kinderen in aanraking komen. "Het gaat hier om gedragsregels over wat te doen indien men een geval van kindermishandeling vermoedt of constateert. Het gaat hierbij om globale noties voor een brede groep (burgers, personeel in onderwijs-, welzijns- en gezondheidsorganisaties)..." (Beleidsbrief blz.19) Een dergelijke meldingscode is noodzakelijk om een tijdige signalering en melding van (vermoedens van) kindermishandeling te bevorderen.

De meeste sleutelfiguren onderschrijven het voornemen dat er een meldcode moet komen.

- 81% is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 10% is het hier gedeeltelijk mee eens ;
- 9% is het (helemaal) oneens met deze beleidsgedachte.

Binnen de subgroep 'justitiële sector' bestaat volledige eenstemmigheid over het belang van een meldcode.

De voorstanders van een meldcode vinden elkaar daar waar het gaat om het belang en nut van een dergelijke code, in ieder geval voor de groep van beroepsbeoefenaren. Men verwacht dat een meldcode het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen om te melden zal doen toenemen. Verder kan een meldcode, daar waar nodig, informatie en helderheid bieden over wat, wanneer aan wie te melden. Dit geeft houvast en kan twijfels over de noodzaak om een bepaald geval te melden wegnemen.

Door een aantal sleutelfiguren worden wel voorwaarden gesteld aan het invoeren van een meldcode: "Men zal een code pas naleven als men vertrouwen heeft dat de afhandeling van de melding op een juiste en zorgvuldige wijze plaats".

66 Er is inmiddels (juni 1994) een werkconferentie gehouden met deskundigen en voor- en tegenstanders van weerbaarheidsprogramma's tegen seksuele kindermishandeling.

Er blijkt echter een grote mate van spraakverwarring, onduidelijkheid en verschil van mening te ontstaan wanneer het gaat om de concrete invulling van een meldcode. Hoe gedetailleerd en uitgebreid moet zo'n meldcode zijn? Wat is het verschil het verschil tussen een meldcode en een voorlichtingsfolder? Wat is de doelgroep van een meldcode? De meeste sleutelfiguren blijken geen onderscheid te maken tussen professionele hulpverleners op het gebied van kindermishandeling en beroepsbeoefenaren voor wie dat niet geldt (in de Beleidsbrief wordt dit onderscheid wel gemaakt). Maar het belangrijkste punt van discussie is de vraag: hoe dwingend dan wel vrijblijvend moet zo'n meldcode zijn? Moet het een boekje voor burgers in de wachtkamer van de huisarts zijn (en is het dan niet gewoon een voorlichtingsfolder in plaats van een meldcode) of moeten er ook regels komen over aansprakelijkheid en bevoegdheid te melden? Dit laatste betekent dat de BVA's hiervoor een juridische grondslag moeten krijgen⁶⁷. Een dergelijke meldcode zou voor burgers niet meer dan een morele norm kunnen zijn. Een aantal sleutelfiguren is uitgesproken tegenstander van een vorm van meldplicht. Een meldcode moet volgens hen samengaan met een mentaliteitsverandering waarbij melden vanzelfsprekend wordt in plaats van een verplichting. Dit betekent dat er continue aandacht moet blijven voor voorlichting, deskundigheidsbevordering en de totstandkoming van één centraal meldpunt. Door een van hen wordt gesteld dat in de U.S.A. 47% van de vermoedens of meldingen van hulpverlening die binnen gekomen zijn bij de hulpverlening niet gemeld wordt aan het Social Service Department, terwijl er in Amerika een meldplicht bestaat. Sommige mensen voorzien dat er in de toekomst steeds een druk zal blijven bestaan om een plicht tot melden in te voeren.

Er worden enkele alternatieven voor een meldcode genoemd omdat dit een te vaag idee zou zijn:

- een geclausuleerde meldcode, d.w.z. melding is alleen noodzakelijk als blijkt dat de lokale hulpverlening niets doet met meldingen/ vermoedens;
- het is beter om in het arbeidscontract de verplichting op te nemen om het instellingsprotocol te volgen en een meldrecht in te voeren waardoor professionals gevrijwaard zijn van rechtszaken.

5.3.2 Het onlangs verschenen regeringsstandpunt inzake meldpunten voor kindermishandeling ziet er als volgt uit.

De komende twee jaar wordt er toegewerkt naar het tot stand brengen van provinciale meldpunten kindermishandeling⁶⁸. De meldpunten dienen te voldoen aan de eis van herkenbaarheid en van laagdrempeligheid. Er dient volgens een duidelijke en zorgvuldige procedure gewerkt te worden.

De raden behouden binnen hun kerntaken een functie op het gebied van de bestrijding van kindermishandeling. Instanties die bij het uitoefenen van hun reguliere werkzaamheden meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling ontvangen, behouden hun functie als meldplaats (politie, artsen, hulpverleners, enz.). Er dient sprake te zijn van een zo groot mogelijke afstemming en samenwerking tussen alle bij de bestrijding van kindermishandeling betrokken instanties, in het bijzonder tussen de raden en het meldpunt.

Het stroomlijnen en verhelderen van de huidige praktijk rondom het

67 Dit laatste standpunt wordt onderschreven door de Commissie SMJ (zie paragraaf 2.3.3).

68 Een werkgroep zal zich hiermee gaan bezighouden, in adviserende en begeleidende zin.

melden vormde uitgangspunt voor het regeringsstandpunt. Dit zal moeten leiden tot een betere afhandeling van de meldingen en een toename van de meldingsbereidheid bij burgers en hulpverleners.

Er is over het algemeen vrij negatief gereageerd op de vraag of het regeringsstandpunt voldoende garanties biedt dat er een **beter**e afhandeling van de meldingen plaatsvindt en dat de meldingsbereidheid zal toenemen. Slechts een minderheid van 21 % heeft deze vraag bevestigend beantwoord.

Over het draagvlak in de bestaande praktijk rondom kindermishandeling is men iets minder somber gestemd: 40 % van de sleutelfiguren is van mening dat er voldoende draagvlak is voor het realiseren van deze provinciale meldpunten. Van de subgroep 'hulpverlening' die het meest bij de dagelijkse praktijk staat, is echter slechts 15 % deze mening toegedaan. De meeste sleutelfiguren (85 %) voorzien praktische problemen bij de uitvoering van het regeringsstandpunt.

Uit de beantwoording van de vragen omtrent het regeringsstandpunt spreekt teleurstelling en onvrede over het feit dat er geen integratie tussen BVA's en Raden voor de Kinderbescherming heeft plaatsgevonden. Veel mensen vinden dat er feitelijk (nog) niets is veranderd, er blijven twee meldpunten naast elkaar bestaan die elk hun eigen procedures hanteren. Sommige sleutelfiguren vinden de nieuw op te richten provinciale meldpunten zelfs een achteruitgang: een meldpunt op provinciaal niveau staat te ver af van de burgers of men is bang dat er weer jaren overheen zullen gaan voor deze nieuwe instelling is ingeburgerd en een eigen gezicht heeft gekregen.

Een deel van de sleutelfiguren is van mening dat de huidige situatie vooral gekenmerkt wordt door grote onduidelijkheid. Het wordt nog steeds als volkomen onduidelijk ervaren wat met de nieuwe provinciale meldpunten wordt bedoeld anders dan BVA's met beperkte kerntaken. Ook wordt gezegd dat het melden pas wordt bevorderd als je weet wat met de meldingen gebeurt en wat de gevolgen zijn van een melding: het hulpaanbod moet eerst duidelijk worden voor burgers, hulpvragers en instanties.

De realisering van de provinciale meldpunten zal worden bemoeilijkt door de bestaande negatieve beeldvorming rondom het regeringsstandpunt. In dit verband wordt genoemd dat er nog te weinig nagedacht is over PR. Van alle kanten wordt benadrukt dat een verdergaande samenwerking tussen BVA en Raad (en de VKM) moet worden bevorderd. Een aantal sleutelfiguren is van mening dat hier op uitvoerend niveau voldoende draagvlak voor is. De noodzaak van één (provinciaal) meldpunt wordt op uitvoerend niveau veelal ingezien.

Als maatregelen ter bevordering van de samenwerking worden genoemd: het stellen van subsidievoorwaarden door de provincies, de experimenten laten begeleiden door een strikt onafhankelijke commissie en het ontwikkelen van samenwerkingsprotocollen. Verschillende provinciale functionarissen schatten de kans dat het tot een verbetering van de samenwerking tussen BVA's en Raden zal komen vooralsnog niet hoog in. Soms wordt expliciet gesteld dat het regeringsstandpunt te weinig houvast biedt voor een integrale aanpak of dat een verdergaande samenwerking wordt bemoeilijkt door versnippering van verantwoordelijkheden over overheden en verschillende financieringsbronnen.

De meeste sleutelfiguren benadrukken dat een meldpunt ingebed moet zijn in een continuüm van hulpverlening, "anders is het los zand". Er moeten relaties gelegd worden met de jeugdhulpverlening - bijvoorbeeld via aanhaking als onafhankelijke voorziening bij reguliere voorzieningen - en er moet aangesloten worden bij regionale ontwikkelingen. Een provinciale inkleuring staat echter op gespannen voet met

het belang van eenduidigheid dat door sommigen wordt genoemd: een te grote diversiteit zal een landelijk opgezette voorlichtingscampagne bemoeilijken en bovendien onduidelijkheid creëren voor het publiek.

5.3.3 In de Beleidsbrief wordt geconstateerd: "dat er bij personen die beroepsmatig met kinderen te maken hebben, behoefte is aan richtlijnen voor diagnostiek, melding en hulpverlening inzake seksuele kindermishandeling. (...) Een dergelijk handelingsprotocol is meer op professionele hulpverleners toegesneden en geeft meer uitgewerkte richtlijnen voor omgang met vermoedens van kindermishandeling dan de bovengenoemde meldingscode. Een dergelijk handelingsprotocol is ook gewenst inzake kindermishandeling in bredere zin..." (Beleidsbrief blz. 19) Van dergelijke protocollen wordt verwacht dat zij zullen leiden tot een verbetering van de diagnostiek en van het hulpverlenersaanbod⁶⁹

De meeste sleutelfiguren ondersteunen het voornemen om handelingsprotocollen te ontwikkelen; er zijn geen grote verschillen tussen de subgroepen:

- 86% is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 12% is het hier gedeeltelijk mee eens;
- 2% is het (helemaal) oneens met deze beleidsgedachte.

Bijna alle respondenten zijn van mening dat handelingsprotocollen (zeer) belangrijk zijn. Protocollen leiden ertoe dat hulpverleners/beroepsgroepen tijdig en meer adequaat zullen melden. Een protocol geeft aanwijzingen en het biedt bescherming. Beide zijn van groot belang voor de hulpverlener. Protocollen kunnen helpen bij het nemen van verantwoordelijkheid en kunnen samenwerkingsproblemen helpen oplossen. Onduidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden leiden tot stagnatie van de signalering en melding. Onhelderheid over strategische en procedurele kwesties is een van de grootste struikelblokken bij het slagvaardig reageren, met name met betrekking tot (vermoedens van) seksueel misbruik. Er mag van een protocol worden afgeweken, doch dat moet wel gemotiveerd worden. Formalisering door richtlijnen geeft niet alleen de hulpverlener meer houvast, maar geeft ook het (potentiële) slachtoffer duidelijkheid over het gevoerde beleid.

Een protocol heeft een preventieve werking en leidt ertoe dat eerder adequaat wordt ingegrepen.

Duidelijk wordt gesteld dat ook niet te veel verwacht mag worden van protocollen. Protocollen zijn geen doel op zich, maar een belangrijk hulpmiddel. Een protocol kan ondersteuning bieden bij afstemming van diagnostische en hulpverleningsactiviteiten binnen en tussen instellingen, maar is op zich onvoldoende om de diagnostiek of de behandeling te verbeteren. Gesteld wordt dat met name het proces waarin een protocol tot stand komt een duidelijke functie heeft. Het protocol moet een logische handelwijze ondersteunen met voldoende ruimte voor de eisen die de speciale casuïstiek stelt.

Een protocol moet ingekaderd zijn in beleid. Het moet een weerslag zijn van een visie die binnen de instelling aanwezig is. Het protocol moet terug te vinden zijn in de dossiervorming, waardoor het handelen toetsbaar wordt. Het protocol moet aan de orde komen in functioneringsgesprekken.

Als belangrijkste voorwaarde wordt er gesteld dat het alleen zin heeft om

⁶⁹ In de kwalitatieve informatie over deze beleidsgedachte is tevens de weerslag van een discussie opgenomen die in de begeleidingscommissie over dit onderwerp gevoerd is.

protocollen te ontwikkelen als er ook inhoudelijk beleid bestaat. Via inhoudelijk beleid moeten zaken als deskundigheidsbevordering en kwaliteitsbewaking geregeld zijn. In een protocol moeten routes en kruispunten (dat wil zeggen beslissingsmomenten) worden beschreven en voorkeurskeuzen worden aangegeven. Het protocol is dus feitelijk een uitvloeisel van visie en beleid. Een protocol moet bescherming bieden aan de hulpverlener.

Volgens een van de respondenten is een protocol met name van belang bij seksueel misbruik omdat seksueel misbruik een delict is. Andere vormen van kindermishandeling vormen meestal opvoedingsproblemen.

Een respondent plaatst een belangrijke kanttekening door te stellen dat een goed bedoeld handelingsprotocol niet de doelstelling kan bereiken, als we niet méér weten en kennis hebben over diagnostiek en een aansluitend hulpverlenersaanbod. Zolang er onvoldoende kennis is verworven over het **interpreteren** van signalen en symptomen kan er meer kwaad toegebracht dan verholpen worden. Een ongewenst neveneffect van protocollen zou kunnen zijn dat de status quo wordt vastgelegd en veranderingen moeilijker door te voeren zijn.

Uit deze enquête blijkt dat (bijna) ieder inziet dat richtlijnen kunnen helpen om een tijdige signalering en onderkenning te bewerkstelligen. Dit betekent dat in de toekomst de noodzaak van protocollen als zodanig niet meer zo op de voorgrond hoeft, maar dat het accent zal moeten liggen op de toepassing ervan. Dit raakt de hele 'kwaliteitsdiscussie'. In de komende periode is het van belang dat dergelijke protocollen worden ingebed in het beleid van instellingen.

Op de vraag of deze beleidsgedachte gedragen wordt door het veld wordt wisselend geantwoord. Bijna de helft van de respondenten is van mening dat een deel van het veld wel, en een deel niet deze beleidsgedachte draagt.

Beroepsbeoefenaren die in hun werk geconfronteerd worden met kindermishandeling blijken juist in dit precaire veld enige houvast te willen. En terechte signalering en onderkenning dient op een correcte wijze te geschieden. Het is belangrijk te weten wat te doen. Anderen stellen dat protocollair werken niet voor iedere hulpverlener even aantrekkelijk is ('baas in eigen buik gedachte'). Protocollen binnen beroepsgroepen (en dan met name huisartsen en jeugdhulpverleners) zouden niet altijd eenvoudig zijn. Er wordt rivaliteit gesignaleerd tussen instellingen/beroepsgroepen. Een belangrijk knelpunt is dat er inmiddels een onoverzienbare warwinkel is van protocollen (per instituut en per beroepsgroep).

Een geënquêteerde, die in de praktijk ervaring heeft opgedaan met het werken aan een handelingsprotocol schrijft veel bereidheid tot meedenken te hebben ontmoet. Bij het opstellen van protocollen moet met bovenstaande rekening gehouden worden. Om een grote versnippering te voorkomen dienen landelijke modellen ontwikkeld te worden, die vervolgens regionaal uitgewerkt en geconcretiseerd dienen te worden. Hier ligt een taak voor het NIZW. Dit betekent dat de overheid voldoende zal moeten investeren.

5.4 Hulpverlening

De sleutelfiguren hebben vier beleidsgedachten beoordeeld die betrekking hebben op het beleidsterrein hulpverlening.

5.4.1 In de Beleidsbrief wordt gesteld dat men een beleid voorstaat waarbij naast de primaire aandacht voor het slachtoffer er ook aparte aandacht is voor de omgeving van het slachtoffer (familie en verwanten) en de dader.

Er dient daarom een gedifferentieerd hulpverleningsaanbod te komen voor zowel slachtoffers, familie en verwanten, als daders.

Overwogen dient te worden of dit zogenaamde meersporenbeleid, dat in het kader van seksuele kindermishandeling ontwikkeld wordt, verruimd zou moeten worden naar ander vormen van (ernstige) kindermishandeling (Beleidsbrief blz. 24)

De meeste sleutelfiguren onderschrijven het voornemen van een meersporenbeleid:

- 80% is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 16% is het hier gedeeltelijk mee eens;
- 4% is het (helemaal) oneens met deze beleidsgedachte.

De subgroep 'wetenschap' heeft een enigszins afwijkende mening. De helft van de respondenten is het gedeeltelijk eens met deze beleidsgedachte; 34% is het (helemaal) eens en 17% is het geheel oneens met deze beleidsgedachte.

Bijna alle respondenten onderschrijven het belang van een meersporenaanpak. Hulp aan één spoor is vaak onvoldoende. Ten aanzien van incestdaders blijkt dat behandeling effectiever is dan opsluiting. Daarnaast blijken kinderen, hoe slecht het ook gaat, heel loyaal te zijn ten opzichte van hun ouders en het liefst met het gezin verder te willen. Een voorstander van het meersporenbeleid verwoordt krachtig zijn mening door te stellen dat systeemdenken belangrijk is en niet individualisering, stigmatisering en uitstoting. Een respondent plaatst wel de kanttekening dat meersporenbeleid alleen zin heeft als je het eens bent over de achterliggende visie. De nadruk van het meersporenbeleid dient niet expliciet gericht te zijn op aparte hulpverlening/behandeling. Ook een gezinsgerichte aanpak kan een oplossing zijn. Een gebrekkige samenwerking tussen instellingen belemmert de uitvoering van het meersporenbeleid. Ook blijven instellingen die met slachtoffers werken wanstouwend kijken naar de werkzaamheden van de instellingen die zich met de dader omgeving bezighouden. Organisatorisch is case management en een goede coördinatie een voorwaarde. De financiering daarvan is echter slecht geregeld. Financiering is een knelpunt dat vaker genoemd wordt. Ook voor de daderhulpverlening moet meer financiële ruimte geboden worden. Gesteld wordt dat het veld grote behoefte heeft aan daderhulpverlening, waarvan het belang gelegen is in het voorkomen van recidive.

De respondenten verschillen echter van mening waar het gaat over de verbreding van het meersporenbeleid naar andere vormen van kindermishandeling dan seksueel misbruik. Sommigen zijn van mening dat afgezien van de specifieke uitingsvorm de problematiek van seksueel misbruik slechts gradueel verschilt van andere vormen van mishandeling. Alle vormen van mishandeling verdienen, naar hun mening kwalitatief dezelfde aandacht. Anderen stellen dat het meersporenbeleid met betrekking tot andere vormen van kindermishandeling niet zinvol is, gezien het verschil in problematiek. Veel respondenten zijn wel van mening dat er eerst voldoende ervaring opgebouwd dient te worden met de meersporenaanpak, alvorens deze verbreed dient te worden. Onderzoek uitgevoerd door het NIZW laat zien dat het meersporenbeleid nog veel valkuilen kent.

Enkele respondenten zijn bang dat de gedachte van de meersporenaanpak in de toekomst aan betekenis zal inboeten. Enerzijds worden financiële beperkingen genoemd en anderzijds wordt ook gewezen op de maatschappelijke tendens van

(harder) straffen in plaats van helpen.

5.4.2 In de Beleidsbrief wordt gesteld dat, gezien de complexiteit van de problematiek en de verwevenheid met andere (gezins-) problemen, de hulpverlening inzake kindermishandeling niet kan worden beperkt tot een gespecialiseerde persoon of instelling.

Samenwerking van reguliere instellingen (op lokaal of regionaal niveau) en een goede coördinatie van de hulpverlening worden gezien als voorwaarden voor een adequaat (meersporen-)hulpaanbod bij kindermishandeling (Beleidsbrief blz. 25 e.v.)

Bijna alle sleutelfiguren (94%) zijn het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte. Gesteld wordt dat samenwerking en coördinatie/case management - gezien de complexiteit van de problematiek - hoe dan ook noodzakelijk zijn. Het gaat per definitie om sectoroverstijgende problematiek, die de circuits (jeugd-volwassenen; justitie-hulpverlening; ambulant-residentieel) aangaat. De samenwerking tussen de verschillende circuits is voorwaarde voor een echte functie-gerichte aanpak, waar het slachtoffer uitgangspunt vormt en niet het aanbod van individuele instellingen. Kindermishandeling moet in diverse sectoren aandachtspunt zijn en gezamenlijk moet men een aanbod formuleren en bieden.

Een respondent stelt dat deze beleidsgedachte met name geldt voor seksueel misbruik en in mindere mate (dan wel anders) met betrekking tot fysieke mishandeling en verwaarlozing. In dit laatste geval zijn veel instanties betrokken daar fysieke kindermishandeling vaak een van de problemen is in een multi-probleem gezin. Daarbij is juist het risico aanwezig dat men elkaar voor de voeten loopt.

Een groot aantal respondenten noemt een aantal factoren die de samenwerking in de praktijk belemmeren. Genoemd wordt onder ander de angst om onafhankelijkheid te verliezen, verantwoording aan anderen te moeten afleggen en in de eigen keuren te laten kijken. De gevestigde instellingsbelangen en -autonomie blijven zwaar wegen.

Een belangrijk gevaar dat ten aanzien van samenwerking genoemd wordt is de kans dat samenwerking ook kan leiden tot het afschuiven van verantwoordelijkheden, tot vertraging of niets doen. Het wordt van groot belang gevonden dat iemand de verantwoordelijkheid houdt. Een mogelijkheid zou het Centraal Meldpunt Kindermishandeling kunnen zijn.

In de praktijk neemt de samenwerking, ten gevolge van de decentralisatie in de jeugdhulpverlening (noodgedwongen) toe. Samenwerking wordt steeds breder gedragen dankzij de overeengekomen bindende werkwijze in de regio. Opgemerkt wordt dat hierdoor het belang van een regionaal coördinatiepunt wellicht afneemt. Een respondent stelt dat samenwerking nog verder kan toenemen door meer overheidspressie, met behulp van verstrekking of onthouding van middelen bij het niet nakomen van de samenwerkingsplicht.

Een medewerker van een BVA stelt dat in toenemende mate sprake is van verzoeken aan het BVA voor case management/coördinatie van het BVA (als onafhankelijke, niet direct betrokken hulpverlenende instantie). Deze verzoeken kunnen slechts zelden gehonoreerd worden in verband met personeelstekort/werkdruk.

5.4.3 Deze samenwerking tussen hulpverleners mag zich niet beperken tot samenwerking bij de uitvoering van de hulpverlening. Ook op bestuurlijk en beleidsmatig niveau moet samengewerkt worden tussen de instellingen. Samenwerking op beleidsmatig niveau zou ondermeer moeten leiden tot het signaleren van knelpunten in de hulpverlening en het vinden van gezamenlijke oplossingen hiervoor. Samenwerking van betrokken instanties en organisaties op directieniveau dient te leiden tot de ontwikkeling van kwaliteitseisen waar de hulpverlening inzake kindermishandeling aan moet voldoen, tot toetsing hiervan en tot stimulering van de hantering van die eisen (Raamwerk Samenwerkingsprojecten, WVC 1991)

De meeste respondenten (91 %) onderschrijven deze beleidsgedachte. Men is van mening dat de samenwerking van kindermishandeling zich niet mag beperken tot het uitvoerend niveau, maar dat ook op bestuurlijk en beleidsmatig niveau samengewerkt moet worden tussen de instellingen.

Bestrijding van kindermishandeling is een opgave aan allen die beroepsmatig bij kinderen betrokken zijn en niet in de laatste plaats ook van bestuur en politiek. Beleidsmatige inbedding is een voorwaarde voor goede hulpverlening in de praktijk. Individuele hulpverleners hebben steun en helderheid nodig binnen hun organisaties.

De stimulering die heeft plaatsgevonden (in het kader van het experiment 'verbetering samenwerking bij hulpverlening inzake kindermishandeling') bood mogelijkheden voor een aanzet die als zeer zinvol ervaren werd. Goede bedoelingen dreigen echter overschaduwd te worden door andere prioriteiten en belangen van instellingen. Gesteld wordt dat een dergelijke beleidsgedachte niet te realiseren is in twee jaar tijd.

De mate waarin inmiddels wordt samengewerkt verschilt per regio. Wel wordt gesteld dat samenwerking nog te veel plaats vindt op basis van persoonlijke contacten. Gewerkt moet worden aan langlopende samenwerking met onderkenning van elkaars verantwoordelijkheden. Ook de mate waarin directies oog hebben voor deze problematiek fluctueert nogal. Directies hebben vaak andere belangen/prioriteiten. Verder wordt gesteld dat de verkokering: jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdgezondheidszorg, een belangrijke oorzaak is van een onvoldoende geïntegreerde aanpak.

De vraag wordt gesteld hoe de overheid zich voorstelt deze gewenste samenwerking te stimuleren, respectievelijk af te dwingen. Deze beleidsgedachte dient volgens een respondent concreet uitgewerkt te worden, met prioriteiten en een tijdschema. Een knelpunt is dat de financiële middelen ontbreken.

Over de vraag wie naast de overheid een rol dient te spelen in het stimuleren van een verdergaande samenwerking is men het niet eens. Een respondent is van mening dat het tot de taken van de meldpunten behoort om een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van regionaal beleid. Een ander stelt dat de Samenwerkingsverbanden Jeugdhulpverlening meer initiatief tot regionale afstemming dienen te nemen.

5.4.4 In de Beleidsbrief wordt gesteld dat de kans op herhaling van mishandeling verkleind wordt als de dader al dan niet gedwongen, hulp ontvangt (Beleidsbrief blz. 27)

De meeste sleutelfiguren onderschrijven de beleidsgedachte dat de dader hulp dient te krijgen:

- 71 % is het (helemaal) eens met deze beleidsgedachte;
- 27% is het hier gedeeltelijk mee eens;
- 2 % is het hier (helemaal) mee oneens.

Met name de subgroep 'categoriaal' is het gedeeltelijk eens en gedeeltelijk oneens met deze beleidsgedachte. Ze zijn van mening dat deze gedachte verdere nuanceering behoeft.

Meerdere malen wordt beweerd dat elke vorm van behandeling of hulpverlening die de kans op recidive verkleint belangrijk is. Ook daders hebben recht op hulp, enerzijds om nieuwe problemen te voorkomen, anderzijds om als ouder meer verantwoordelijkheid ten opzichte van het kind te kunnen waarmaken. Wel dienen er kwaliteitseisen aan de behandeling te worden gesteld.

Meerdere keren wordt gesteld dat deze beleidsgedachte nog in de kinderschoenen staat. De effecten ervan zijn nog onduidelijk. Deze gedachte dient onderbouwd te worden door middel van onderzoek. Gesteld wordt dat we wel willen geloven dat hulp helpt, maar de vraag is of dit ook zo is.

Het gedwongen kader moet duidelijker geregeld worden. Zo wordt genoemd dat de gedwongen daderbehandeling bij de RIAGG's niet populair is. De Reclassering heeft onvoldoende competentie en de aantallen zijn te klein om deskundigheid op te ontwikkelen.

Ook de financiering moet beter geregeld worden. De RIAGG's krijgen op dit moment geen geld voor daderhulpverlening.

Duidelijker dient te worden onder welke criteria sprake dient te zijn van wel/niet gedwongen hulp. Er dienen contra-indicaties van vrijwillige hulpverlening opgesteld te worden en bekend gemaakt te worden.

Over het algemeen zijn de respondenten het eens over het belang van de continuering van het meersporenbeleid. Ingeschat wordt dat in de toekomst (in navolging van de V.S.) de nadruk meer komt te liggen op gedwongen hulpverlening.

Gewezen wordt op de recent opgerichte Vereniging voor Forensische Seksuologie, die zich inspant voor vrijwillige en 'opgelegde' justitiële behandeling van plegers van seksueel geweld jegens kinderen binnen en buiten familiaal verband.

5.5 Samenvatting en conclusies

Via de brede **voorlichtingscampagne** is de boodschap uitgedragen dat kindermishandeling een veelvoorkomend 'alledaags' probleem is dat dient te stoppen. De tweede boodschap, namelijk dat 'men daar zonodig hulp bij moet bieden' wordt beperkt doordat het gezin nog teveel als een heilig huis wordt gezien.

Het moet vanzelfsprekender worden dat de samenleving zich actiever kan opstellen naar kinderen in problematische opvoedingssituaties. Dit impliceert dat het uitgangspunt ouders zijn verantwoordelijk, tenzij... geëxpliciteerd en uitgedragen moet worden: wanneer prevaleert de bescherming van het kind boven de privacy/verantwoordelijkheid van de ouders.

Benadrukt wordt dat voorlichting zonder adequate meldmogelijkheden en hulp een slag in de lucht is.

Bij de discussie over het al dan niet aanwijzen van **specifieke risicocategorieën** bestaat een duidelijk verschil van mening tussen de wetenschap enerzijds en het beleid en de praktijk anderzijds. Volgens de wetenschap is het bestaan van een 'brede' risicocategorie aangetoond. Daarbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen seksueel misbruik en andere vormen van kindermishandeling. Deze andere vormen van kindermishandeling komen naar verhouding vaker voor in 'multi-probleem' gezinnen. Er wordt daarom gesteld dat (het voorkomen) van kindermishandeling expliciet onderdeel moet vormen van opvoedingsondersteuning en ondersteuning aan gezinnen die ernstig in de knoei zitten. Er worden door de sleutelfiguren ook verschillende specifieke risicogroepen genoemd, te weten ouders die zelf in hun jeugd mishandeld zijn, verslaafde ouders en migrantenouders. Het aanwijzen van dergelijke concrete risicogroepen brengt echter het risico met zich mee van stigmatisering.

Ten aanzien van de **weerbaarheidstrainingen** loopt de mening van de sleutelfiguren uiteen. Duidelijk moet zijn dat je door weerbaarheidstrainingen kinderen niet verantwoordelijk maakt voor kindermishandeling. De standpuntbepaling ten opzichte van weerbaarheidstrainingen is in ontwikkeling. Onlangs is hierover een werkconferentie gehouden.

De voorstanders van een **meldcode** vinden elkaar daar waar het gaat om het belang en nut van een dergelijke code, in ieder geval voor de groep van beroepsbeoefenaren. Men verwacht dat een meldcode het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen om te melden zal doen toenemen. Verder kan een meldcode, daar waar nodig, informatie en helderheid bieden over wat, wanneer aan wie te melden. Dit geeft houvast en kan twijfels over de noodzaak om een bepaald geval te melden wegnemen. Er blijkt echter een grote mate van spraakverwarring over de invulling van een meldcode. Onder andere bestaat geen overeenstemming over hoe dwingend dan wel vrijblijvend zo'n meldcode moet zijn.

De realisering van de **provinciale meldpunten** zal worden bemoeilijkt door de bestaande negatieve beeldvorming rondom het regeringsstandpunt. De meeste sleutelfiguren voorzien praktische problemen bij de uitvoering van het regeringsstandpunt. Benadrukt wordt dat een verdergaande samenwerking tussen BVA en de Raad moet worden bevorderd. Een verdergaande samenwerking zou bemoeilijkt worden door versnippering van verantwoordelijkheden over overheden en verschillende financieringsbronnen. De meeste sleutelfiguren benadrukken dat een meldpunt ingebed moet zijn in een continuüm van hulpverlening. Er dient voor gewaakt te worden dat er geen versnippering plaatsvindt over de diverse provincies waardoor het voor het publiek onduidelijk wordt wat een meldpunt kindermishandeling inhoudt. Gesteld wordt dat er nog te weinig is gedaan aan de PR. Een goede PR veronderstelt echter wel dat er een duidelijk beeld geschetst kan worden van dit nieuwe meldpunt. Zolang de organisatorische invulling nog vorm moet krijgen zal dit beeld echter vaag blijven.

Bijna alle respondenten zijn van mening dat **handelingsprotocollen** (zeer) belangrijk zijn. Protocollen leiden ertoe dat hulpverleners/beroepsgroepen tijdig en meer adequaat zullen melden. Een protocol geeft aanwijzingen en het biedt bescherming. Beide zijn van groot belang voor de hulpverlener. Protocollen zijn geen doel op zich, maar een belangrijk hulpmiddel. Een protocol heeft alleen zin als het ingebed is in beleid. In een protocol moeten routes en beslissingsmomenten worden aangegeven en voorkeurskeuzen worden vastgelegd.

Over de mate waarin protocollen in het veld gedragen worden verschillen de meningen. Sommigen stellen dat beroepsbeoefenaren, die in hun werk met kinder-

mishandeling geconfronteerd worden behoefte hebben aan houvast. Anderen stellen dat hulpverleners sterk hangen aan de 'baas in eigen buik gedachte'. Om een grote versnippering te voorkomen dienen landelijke modellen ontwikkeld te worden, die vervolgens regionaal uitgewerkt en geconcretiseerd dienen te worden. Bij de landelijke ontwikkeling kan het NIZW een rol spelen.

De **meersporenaanpak** wordt breed gedragen, met als belangrijke voorwaarde case management en een goede coördinatie. De financiering daarvan is echter onvoldoende geregeld. Meerdere sleutelfiguren zijn van mening dat er eerst voldoende ervaring met de meersporenaanpak wat betreft seksueel misbruik opgebouwd dient te worden alvorens besloten wordt of deze aanpak verbreed dient te worden. Rekening dient gehouden te worden met de door het NIZW gesignaleerde knelpunten.

Gezien de complexiteit van de problematiek is **samenwerking** noodzakelijk. Een voorwaarde is wel dat er sprake is van case management/goede coördinatie van de hulp. Kindermishandeling moet in diverse sectoren aandachtspunt zijn en gezamenlijk moet men een aanbod formuleren en bieden. In de praktijk is de samenwerking, ten gevolge van de decentralisatie van de jeugdhulpverlening reeds toegenomen. Factoren die samenwerking belemmeren zijn onder andere de angst om onafhankelijkheid te verliezen, verantwoording aan anderen te moeten afleggen en in de eigen keukens te laten kijken.

Samenwerking mag zich niet beperken tot uitvoerend niveau, maar ook op **bestuurlijk** en **beleidsmatig** niveau moet samengewerkt worden tussen de instellingen. Een van de oorzaken van een onvoldoende geïntegreerde aanpak is de verkokering: jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdgezondheidszorg. Onduidelijk is hoe de overheid deze gewenste samenwerking wil stimuleren of afdwingen. Deze beleidsgedachte dient nader uitgewerkt te worden, met prioriteiten en een tijdschema.

Het voornemen om de **dader** hulp te bieden wordt breed gedragen. De effecten van daderbehandeling zijn echter nog onduidelijk. Verder onderzoek is nodig. Duidelijker dient te zijn wanneer er sprake dient te zijn van wel/niet gedwongen hulp. Verder dient het gedwongen kader duidelijker geregeld te worden.

6 Inventarisatie provinciaal beleid kindermishandeling

6.1 Inleiding

Middels de evaluatie van de Beleidsbrief kindermishandeling dient de stand van zaken omtrent de uitvoering van de beleidsvoornemens, genoemd in de Beleidsbrief, in kaart te worden gebracht. Op basis hiervan worden conclusies getrokken ten behoeve van toekomstig beleid op het gebied van kindermishandeling.

De Beleidsbrief werd in 1990 opgesteld: inmiddels is de jeugdhulpverlening - en dus de BVA's - en daarmee een deel van het beleid inzake kindermishandeling gedecentraliseerd naar de provincies en de grootstedelijke regio's. Het is daarom van belang om na te gaan in hoeverre suggesties voor beleid die voortvloeien uit de evaluatie aansluiten bij het beleid dat door de provincies is en wordt uitgezet. In een apart deelrapport is een inventarisatie gemaakt van het beleid inzake kindermishandeling op provinciaal/grootstedelijk niveau.

Per provincie/grootstedelijke regio is kort beschreven:

- welke activiteiten op provinciaal niveau zijn ontwikkeld;
- welke plannen er bestaan voor de nabije toekomst;
- welke knelpunten worden ervaren bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid;
- welke ideeën er leven met betrekking tot het stimuleren van regionale/lokale samenwerkingsverbanden kindermishandeling;
- welke ontwikkelingen er zijn rond de organisatie van een centraal meldpunt.

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van dit deelrapport.

De inventarisatie is gebaseerd op een telefonische ronde langs alle provincies en grootstedelijke regio's. Per provincie/grootstedelijke regio is één functionaris geïnterviewd die kindermishandeling in zijn/haar portefeuille heeft.

6.2 Thema's op provinciaal en grootstedelijk regio-niveau

Kindermishandeling vormt meestal expliciet aandachtspunt van provinciaal dan wel grootstedelijk beleid. Daarbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de decentralisatie heeft geleid tot een grote diversiteit van beleidsvoornemens en activiteiten binnen de provincies en grootstedelijke regio's. Verder blijkt dat door geen der geïnterviewde beleidsambtenaren onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende vormen van kindermishandeling (seksuele kindermishandeling, lichamelijke mishandeling en verwaarlozing). Op basis van het interviewmateriaal krijgen we de indruk dat veel beleid alleen gericht is op seksuele kindermishandeling.

Soms komt de aandacht voor kindermishandeling voornamelijk tot uiting via het beschikbaar stellen van (extra) financiële middelen voor organisaties op het terrein van kindermishandeling (BVA's, VSK en VKM). Meestal echter is ook sprake van, in meer of mindere mate uitgewerkt, inhoudelijk beleid.

Er is een aantal thema's of doelen te noemen die regelmatig terugkeren.

- Het probleem van de budgettekorten bij de BVA's.
- De uitbreiding/verandering van vestigingsplaatsen van de BVA's.
- Het verbeteren van de onderlinge afstemming van organisaties op het terrein van kindermishandeling.
- Het verbeteren van de onderlinge afstemming tussen gespecialiseerde instellingen (met name het BVA) enerzijds en reguliere instellingen voor jeugdhulpverlening

anderzijds.

- Het bevorderen van het signaleren en het melden dan wel het op gang brengen van hulpverlening bij intermediairen in de omgeving van het kind.
- De aanpak van seksuele kindermishandeling in het kader van de bestrijding van seksueel geweld.

De budgettekorten bij de BVA's

Veel BVA's hebben aan het provinciaal bestuur duidelijk gemaakt dat zij te kampen hebben met een structurele overbelasting ten gevolge van een gestage toename van het aantal meldingen⁷⁰. De provincies hebben deze toename van de problematiek op het gebied van kindermishandeling veelal in meer of mindere mate onderkend. In 8 van de 15 provincies en grootstedelijk regio's zijn het laatste jaar, meestal structureel, extra financiële middelen toegekend aan de BVA's.

De BVA's hebben een aantal specifieke taken op gebied van kindermishandeling, te weten fungeren als meldpunt, advisering aan melders (particulieren, intermediairen en reguliere hulpverlening), het onderzoeken van meldingen en het op gang doen brengen van hulpverlening. (Jaarverslag 1993 LSBVK) Deze taken hebben betrekking op de voorfase van hulpverlening bij kindermishandeling. In de praktijk houdt een deel van de BVA's zich ook bezig met coördinatie van de eigenlijke hulpverlening. Door de extra financiering van de BVA's wordt daarom in sommige provincies alleen de voorfase van de hulpverlening doch in andere zowel de voorfase als de coördinatie van de hulpverlening versterkt.

Naast of in plaats van een verhoging van de subsidiegelden is men in enkele provincies en grootstedelijke regio's ook van plan om kritisch naar het takenpakket van de BVA's te kijken. Zo wordt vanuit de provincie Noord Brabant gesteld dat, conform het beleid van het LSBVK, alleen de coördinatie van de voorfase een BVA taak is en dat de coördinatie van de hulpverlening moet worden overgedragen. De provincie heeft voor het overdragen van de hiervoor benodigde expertise extra geld beschikbaar gesteld aan het BVA. De BVA's kunnen aldus hun eigenlijke taken beter uitvoeren, mits er voorzien wordt in een goede overdracht van de taak of taken die worden afgestoten.

Uitbreiding/verandering vestigingsplaatsen BVA's

In een aantal provincies/grootstedelijke regio's is niet alleen sprake van een extra financiering, maar komt er ook een vestigingsplaats bij voor het BVA. In Limburg komt er naast het bestaande kantoor in Maastricht ook een kantoor in Noord Limburg. Het BVA Amsterdam gaat alleen nog maar voor de regio Amsterdam en het Gooi werken, voor de rest van de provincie Noord-Holland komt er een kantoor in Alkmaar. Deze uitbreidingen hebben niet alleen te maken met het toegenomen aantal meldingen bij het BVA maar wellicht nog in sterkere mate met het streven naar een betere bereikbaarheid en beschikbaarheid van het BVA en het tot stand brengen van herkenbare meldpunten per provincie c.q. grootstedelijke regio. Hiervan kan ons inziens vooral een positief effect verwacht worden op de meldingsbereidheid - hoe kleiner de afstand tussen melder en BVA, des te meer meldingen kunnen er verwacht worden - en de taak die het BVA heeft ten aanzien van het op gang brengen en eventueel te coördineren van hulpverlening bij kinder-

70 Het aantal meldingen bij de BVA's is in de periode 1989 - 1992 met 58% gestegen (bron: jaarverslagen LSBVK).

mishandeling.

Dit geldt nog in sterkere mate voor een verandering van vestigingsplaats/werkwijze: de provincie Flevoland stelt als subsidievoorwaarde dat het BVA decentraal gaat werken onder meer in het kader van het opstarten van casemanagementteams.

Het verbeteren van de onderlinge afstemming van organisaties op het terrein van kindermishandeling

In sommige provincies/regio's wordt als algemeen aandachtspunt van beleid gesteld dat er een betere samenwerking of afstemming moet komen tussen instellingen als het BVA, de Raad, de VKM en de VSK. Meestal gaat het in dit verband echter om twee specifieke zaken:

- de subsidieaanvragen van het VKM voor het oprichten van regionale steunpunten;
- de ontwikkeling van een centraal of geïntegreerd meldpunt.

In de meeste provincies is men niet zonder meer voorstander van een apart steunpunt binnen de VKM. Deze aanvraag wordt geplaatst binnen het totaalaanbod van voorzieningen waarbij vanuit de provincies het meest vaak gedacht wordt in de richting van een samenwerking tussen VKM en BVA. In Overijssel heeft men een steunpunt van het VKM ondergebracht bij het BVA. In Limburg wordt gesteld dat een gezamenlijk project van BVA en VKM subsidiabel zou zijn. In Groningen en Drenthe wordt een eventueel steunpunt van het VKM meegenomen in de plannen voor het centrale meldpunt.

Een en ander betekent dat getracht wordt om het gespecialiseerde voorzieningen-aanbod te stroomlijnen.

Het stroomlijnen en verhelderen van de huidige meldingspraktijk zal moeten leiden tot een verbetering van de afhandeling van de meldingen en een toename van de meldingsbereidheid.

In de meeste provincies/grootstedelijk regio's staat de ontwikkeling van een centraal provinciaal meldpunt nog in de kinderschoenen. Soms zijn oriënterende gesprekken gaande tussen provincie BVA en Raad, soms ook wacht men de landelijke ontwikkelingen af. In Amsterdam, Flevoland en Drenthe zijn de plannen al in een verder gevorderd stadium. In Flevoland moet op 1 juni 1994 de integratie van de meldfuncties van het BVA en de Raad een feit zijn. In Amsterdam zijn de ontwikkelingen gestagneerd; in Drenthe wil men per 1 september 1994 met een experiment van start gaan.

Het verbeteren van de onderlinge afstemming tussen het BVA en de reguliere instellingen voor jeugdhulpverlening

Binnen de jeugdhulpverlening is een schaalvergrotingsoperatie gaande. In een aantal provincies (Groningen, Friesland, Gelderland, Overijssel) wordt gedacht over of zijn al acties ondernomen om het BVA onderdeel te laten uitmaken van een zogenaamde multi-functionele organisatie. Dit zou de samenwerking met de reguliere jeugdhulpverlening - en daarmee dus de coördinatie en uitvoering van de hulpverlening bij kindermishandeling - ten goede moeten komen.

Flevoland heeft in deze een afwijkend beleid: men wil hier het BVA laten integreren met de GGD en dus niet met een instelling voor jeugdhulpverlening.

Het bevorderen van het signaleren en het melden door intermediairen

In bijna alle provincies worden projecten of activiteiten op het gebied van voorlichting en deskundigheidsbevordering op het gebied van signalering en melding door intermediairen, gesubsidieerd of gestimuleerd.

Daarbij gaat het om initiatieven als de eerder genoemde steunpunten kindermishandeling en de buurtnetwerken die ook een functie moeten vervullen op het gebied van signalering en doorverwijzing bij kindermishandeling⁷¹.

De meest genoemde projecten in dit genre richten zich echter op het onderwijs (via voorlichting aan en deskundigheidsbevordering van leerkrachten). In Drenthe gaat men hiermee het meest ver; hier wil men het Ministerie van Onderwijs betrekken bij de ontwikkeling van structurele deskundigheidsbevordering van leerkrachten. Voorlichtingscampagnes gericht op ouders en verzorgers worden alleen in Rotterdam genoemd.

Via subsidiëring van deze projecten wordt een bijdrage geleverd aan een betere en meer vroegtijdige signalering van kindermishandeling door functionarissen in de directe omgeving van het kind.

De aanpak van kindermishandeling in het kader van de bestrijding van seksueel geweld

Tenslotte zijn er onderdelen van projecten of regelingen in het kader van de bestrijding van seksueel geweld, die betrekking hebben op seksuele kindermishandeling. Dergelijke projecten worden bijvoorbeeld genoemd in Groningen, Friesland en Noord Brabant. Deze projecten zijn vaak gericht op de verbetering van (de samenwerking bij) hulpverlening aan slachtoffers.

6.3 Knelpunten bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid

- 1 Het wordt als een probleem ervaren dat het justitiële circuit van de RvdK zo gescheiden is van het BVA-circuit. Er is sprake van verkokering zowel op overheidsniveau (Ministerie van Justitie versus provincies/grootstedelijke regio's; vrijwillige hulpverlening versus justitiële RvdK) als op uitvoerend niveau (slechte afstemming tussen instellingen onderling). Daardoor ontstaat onduidelijkheid over wat men doet, wat er na de melding gebeurt e.d. en zijn de meldfuncties nog steeds slecht op elkaar afgestemd. Het bemoeilijkt ook het tot stand brengen van een centraal meldpunt.
- 2 Enkele provincies zijn van mening dat het idee van een centraal meldpunt hen door het rijk opgedrongen wordt. In sommige provincies/regio's bestaat de indruk dat noch het BVA noch de RvdK echt gemotiveerd is om nauwer samen te werken, terwijl dit wel van bovenaf opgelegd wordt. Bovendien is men van mening dat te lang onduidelijk blijft wat het rijk nu precies wil en hoe dat rijksbeleid concreet ingevuld dient te worden. Hierdoor worden ontwikkelingen vertraagd c.q. ontstaat een afwachtende houding. Er bestaat met name verwarring over het begrip centraal meldpunt. In hoeverre impliceert een centraal meldpunt een geïntegreerd meldpunt?

71 De buurtnetwerken worden als zodanig niet door de provincies/grootstedelijke regio's gefinancierd, maar de ondersteuning ervan (implementatie, methodiekoverdracht, deskundigheidsbevordering) wel: de door de provincies/grootstedelijke regio's gefinancierde Stichting Spel en Opvoedingsvoorlichting heeft hier een taak in.

- 3 De bezuinigingen in het algemeen vormen een knelpunt voor de hele jeugdhulpverlening, ook voor het onderwerp kindermishandeling. Met name de BVA's kampen structureel met onvoldoende financiële middelen.
- 4 Het wordt als een knelpunt ervaren dat het BVA nogal een geïsoleerde positie inneemt binnen de jeugdhulpverlening. Het LSBVK/BVA houdt zich te veel afzijdig van bepaalde ontwikkelingen: zoekt te weinig samenwerking met de jeugdhulpverleningsinstellingen en haakt niet in op schaalvergrotingsoperaties in de jeugdhulpverlening. Het wordt daarom door sommige regio's lastig gevonden dat bij het uitstippelen van beleid voor het BVA het LSBVK er tussen zit.
- 5 Er bestaan verkeerde (te veel) verwachtingen richting het BVA. Kindermishandeling wordt nog teveel als de verantwoordelijkheid gezien van het BVA, terwijl de reguliere hulpverleningsinstellingen hier ook medeverantwoordelijk voor zijn.
- 6 Er zijn erg veel ad hoc activiteiten en initiatieven op het gebied van kindermishandeling, terwijl het grotendeels ontbreekt aan gezamenlijke actie en afstemming. Er moet voor gewaakt worden dat er niet zozeer nieuwe netwerken worden gecreëerd, maar dat er gebruik wordt gemaakt van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden.
- 7 Het blijkt dat samenwerking en afstemming tussen de hulpverlenende instellingen slechts erg moeizaam van de grond komt. Het clusteren van meerdere jeugdhulpverleningsinstellingen in zogenaamde 'mfo's', wat in verschillende provincies in gang wordt gezet, zal echter waarschijnlijk deze samenwerking ten goede komen. Feit is wel dat het niet altijd meevalt om praktisch vorm te geven aan de op papier zo logisch uitziende plannen tot vorming van een 'mfo' en de integratie van het BVA in zo'n 'mfo'.

6.4 Conclusies

Het bovenstaande overziend komen we tot de conclusie dat het beleid van de provincie zich vooral richt op:

- verbetering van afstemming tussen en stroomlijning van voorzieningen;
- verbetering van signalering en doorverwijzing door intermediairen in de omgeving van het kind;
- verbetering van mogelijkheden om te melden;
- verbetering van de afhandeling van meldingen en het op gang brengen en coördineren van hulpverlening.

Beleid op het gebied van primaire preventie en het verbeteren van de uitvoering van de hulpverlening wordt slechts weinig genoemd door de geïnterviewde ambtenaren.

- Alleen in Groningen en Rotterdam wordt expliciet gesteld dat primaire preventie aandachtspunt van beleid is. In Groningen loopt een project gericht op het blootleggen van factoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van kindermishandeling en de ontwikkeling van daarop aansluitend preventiebeleid. In Rotterdam is er een voorlichtingscampagne geweest voor opvoeders en wordt de opvoedtelefoon gesubsidieerd.

- Wat betreft de verbetering van de uitvoering van hulpverlening wordt in de eerste plaats gesteld dat de uitvoering van hulpverlening en de samenwerking tussen instellingen bij deze uitvoering, valt binnen de (vaak door gemeenten) gesubsidieerde reguliere hulpverlening. Dat neemt niet weg dat casusteam of casemanagers ten behoeve van de uitvoering van meersporen hulpverlening soms wel gesubsidieerd worden. In enkele provincies is sprake van andere vormen van ondersteuning van hulpverlening.
Meestal gaat het dan om hulpverlening aan slachtoffers van incest (Friesland, Noord Brabant en Zeeland). Alleen in Zeeland vormt deskundigheidsbevordering op het gebied van kindermishandeling een expliciet geformuleerd aandachtspunt van beleid.

7 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

7.1 Samenvatting

In het onderhavige rapport is de Beleidsbrief 'bestrijding van kindermishandeling' - die in 1990 werd uitgebracht onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van WVC en Justitie - geëvalueerd. De evaluatie is gebaseerd op drie hoofdvragen.

- 1 Op welke wijze en in welke mate is invulling gegeven aan concrete beleidsvoornemens die in de Beleidsbrief worden genoemd?
- 2 In hoeverre hebben de in gang gezette activiteiten bijgedragen aan de bestrijding van kindermishandeling?
- 3 Welke aanknopingspunten zijn er te distilleren ten behoeve van toekomstig landelijk beleid ter bestrijding van kindermishandeling?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een aantal activiteiten ont-plooid.

- Er is globaal beschreven welke beleidsvoornemens wel en welke niet zijn gerealiseerd:
- De meest belangrijke beleidsvoornemens zijn uitgebreid geëvalueerd.
- Er is beschreven in hoeverre er vorderingen zijn gemaakt ten aanzien van een aantal preventie(sub)doelen.
- Er is nagegaan of er cijfermateriaal aanwezig is op basis waarvan eventuele effecten van gerealiseerde beleidsvoornemens kunnen worden aangetoond.
- De mening van een groep sleutelfiguren over een aantal actuele zaken op het gebied van de aanpak van kindermishandeling is geïnventariseerd;
- Het beleid van de provincies en grootstedelijke regio's dat is ontwikkeld na decentralisatie van een deel van het beleid inzake kindermishandeling, is geïnventariseerd.

Bij voorbaat werd reeds gesteld dat de mogelijkheden om directe effecten van beleid te meten zeer beperkt zijn, te meer omdat het te evalueren beleid pas vrij recent is ingezet. Bovendien bleek tijdens de uitvoering van het onderzoek dat een belangrijk deel van de beleidsvoornemens betrekking heeft op lokale experimenten die nog niet zijn afgelopen.

7.1.1 Realisering beleidsvoornemens

In paragraaf 2.8 is schematisch weergegeven in hoeverre de beleidsvoornemens en de beleidsactiviteiten die in de Beleidsbrief zijn geformuleerd, zijn gerealiseerd.

In deze paragraaf wordt beknopt weergegeven:

- in hoeverre beleidsvoornemens zijn gerealiseerd;
- in hoeverre beleidsgedachten die ten grondslag liggen aan de beleidsvoornemens nog worden gedeeld.

Beantwoording van de eerste vraag is gebaseerd op schriftelijke informatie, gesprekken met betrokkenen en (incidenteel) enquêtes onder betrokkenen. Het antwoord op de tweede vraag komt voort uit de resultaten van de enquête onder sleutelfiguren.

1 Voorlichting

Realisering beleidsvoornemens

Voorlichting	Uitgevoerd/ in gang gezet	Beperkte uitvoering	Niet (volgens voornemen) uitgevoerd
Publiekscampagne	x		
Campagne tegen seksueel geweld	x		
Bibliografie		x	
Ontwikkeling methodieken signaalgevoeligheid			x
Deskundigheidsbevordering hulpverleners	x		
Aandacht voor kindermishandeling in initiële opleidingen		x	

Twee omvangrijke beleidsvoornemens - te weten de landelijke publiekscampagne en de deskundigheidsbevordering jeugdhulpverlening - zijn positief geëvalueerd.

- De publiekscampagne heeft vermoedelijk geleid tot een toename van de meldingsbereidheid en signaalgevoeligheid bij volwassenen⁷².
- De campagne was primair gericht op de mishandelde kinderen. Op basis van de uitkomst van het evaluatie-onderzoek (uitgevoerd door Hoefnagels, VU), waarin gesteld wordt dat minstens 4% van de mishandelde kinderen voor het eerst over de mishandeling heeft gesproken, kan geconcludeerd worden dat het zinvol is om de groep mishandelde kinderen direct aan te spreken.

Het aanbod op het gebied van deskundigheidsbevordering voor hulpverleners is in het kader van deze evaluatie uitgebreider geëvalueerd.

- In de periode 1991-1993 hebben circa 250 jeugdhulpverleners deelgenomen. De inhoud van de cursus werd (zeer) positief geëvalueerd.
- Het doel verspreiding van kennis - door van 350 instellingen minimaal één medewerker te trainen - is evenwel niet gehaald. Dit kan toegeschreven worden aan het feit dat het aanbod op de markt werd gebracht zonder dat er een breed draagvlak voor bestond via inbedding in bestaande kaders.

De ontwikkeling van methodieken om de signaalgevoeligheid van professionele intermediairen te vergroten, heeft niet plaatsgevonden en de aandacht voor kindermishandeling in initiële opleidingen heeft geen structureel karakter gekregen. De opgestelde bibliografie moet nog uitmonden in een inventarisatie van lacunes op methodisch gebied. Hiervoor heeft WVC het NIZW benaderd.

Evaluatie beleidsgedachten

Volgens het merendeel van de sleutelfiguren is de beleidsgedachte die ten grondslag ligt aan de voorlichtingscampagne voor een belangrijk deel gerealiseerd. Via de brede voorlichtingscampagne is de boodschap uitgedragen dat kindermishandeling een veel voorkomend probleem is dat dient te stoppen. De tweede

72 Op basis van beschikbare registratiegegevens kunnen hierover (helaas) geen hardere uitspraken worden gedaan.

boodschap, namelijk dat "men daar zonodig hulp bij moet bieden" heeft minder effect gehad omdat het gezin nog teveel als heilig huis wordt gezien. Het uitgangspunt dat ouders verantwoordelijk zijn voor hun kinderen, tenzij... zou daarom meer uitgewerkt moeten worden: wanneer prevaleert de bescherming van het kind boven de privacy/verantwoordelijkheid van de ouders?

In de Beleidsbrief is ook als uitgangspunt geformuleerd dat voorlichting gericht op specifieke risicogroepen wordt afgewezen. Uit de enquête onder sleutelfiguren blijkt dat er op dit punt momenteel een duidelijk verschil van mening bestaat tussen wetenschappers enerzijds en beleidsmensen anderzijds. De laatste groep is het in meerderheid nog steeds eens met dit uitgangspunt. Volgens de wetenschappers is via wetenschappelijk onderzoek voldoende aangetoond dat er risicogroepen bestaan met betrekking tot fysieke mishandeling en verwaarlozing. Een probleem is echter dat het scala van risico's breed is: naast fysieke mishandeling en verwaarlozing zijn er ook andere risico's. Een tweede probleem is dat voorlichting alleen onvoldoende helpt. Het is daarom van belang dat er een vroegtijdig aanbod komt van intensieve hulp voor een breed scala aan problemen voor deze risicogroepen (de zogenaamde multi-probleemgezinnen).

Over het uitgangspunt dat weerbaarheidstrainingen voor kinderen worden afgewezen, wordt momenteel genuanceerder gedacht binnen de groep sleutelfiguren. De standpuntbepaling hieromtrent is ook in bredere kring in ontwikkeling, onlangs is hierover een werkconferentie gehouden.

2 Signalering en melding

Realisering beleidsvoornemens

Voorlichting	Uitgevoerd/ in gang gezet	Beperkte uitvoering	Niet (volgens voornemen) uitgevoerd
Meldcode ontwikkelen			x
Richtlijnen registratie			x
Verbreden registratie BVA's			x
Protocol seksuele kindermishandeling		x	
Protocol seksueel misbruik medici		x	
Aandacht voor psychische kindermishandeling		x	
Verbetering diagnostiek	x		
Inventarisatie kindermishandeling in residentiële sector		x	

Er is een aantal stappen gezet op de moeilijk te realiseren doch essentiële weg om procedures rondom signalering en melding vast te leggen. De commissie Seksueel Misbruik Jeugdigen (SMJ) is er niet in geslaagd om een beknopt protocol voor betrokken beroepsgroepen op te stellen. Er is wel een handleiding ontwikkeld die ondersteuning kan bieden bij het ontwikkelen van protocollen op lokaal en regionaal niveau.

De Gezondheidsraad heeft advies uitgebracht over de mogelijkheid van een meer

protocolaire benadering door de medische beroepsgroep. Dit advies wordt door het ministerie van WVC en Justitie meegenomen in de ontwikkeling van meldpunten en meldcases.

Er is tot nog toe geen meldcode ontwikkeld. NIZW en WVC hebben zich op het standpunt gesteld dat een meldcode afgeleid moet worden van de organisatie van een centraal meldpunt dat de komende jaren gestalte zal moeten krijgen.

Een uitgebreid onderzoeksproject van WKZ en SNOV moet leiden tot een beter diagnostisch instrumentarium in geval van vermoedens van seksueel misbruik van zeer jonge kinderen. Concrete resultaten hiervan zijn pas eind 1994 te verwachten. Wat betreft de verbreding van de registratie van de BVA's is besloten om deze te laten aansluiten op de landelijke registratie jeugdhulpverlening. Hierover is overleg gaande.

Teneinde de psychische kindermishandeling meer onder de aandacht te brengen, is een film gemaakt over dit onderwerp.

Het seksueel misbruik van cliënten door hulpverleners binnen de jeugdhulpverlening is geïnventariseerd.

Evaluatie beleidsgedachten

Een grote meerderheid van de sleutelfiguren vindt het (nog steeds) nuttig en belangrijk dat er een aantal gedragsregels komt voor het melden van kindermishandeling (voor een brede groep van beroepsbeoefenaren). Men verwacht dat een meldcode het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen om te melden zal doen toenemen. Er blijkt echter een grote mate van spraakverwarring te zijn over de invulling van een meldcode. Met name bestaat er onenigheid en onduidelijkheid over de vraag hoe dringend een meldcode moet zijn.

Nagenoeg alle sleutelfiguren zijn ook van mening dat handelingsprotocollen voor hulpverleners (zeer) belangrijk zijn. Een protocol geeft aanwijzingen omtrent het handelen en het biedt bescherming. Een protocol heeft echter alleen zin als het ingebed is in beleid. In een protocol moeten routes en beslissingsmomenten worden aangegeven en voorkeurskeuzen worden vastgelegd.

3 BVA's en Raden

Realisering beleidsvoornemens

Voorlichting	Uitgevoerd/ in gang gezet	Beperkte uitvoering	Niet (volgens voornemen) uitgevoerd
Handhaven positie BVA's			x
Handhaven taken BVA's		x	
Juridische grondslag BVA's		x	
Tijdelijke uitbreiding capaciteit BVA's	x		
Deskundigheidsbevordering	x		
Stimuleren werkafspraken BVA's-Raden	x		

Een groot aantal beleidsvoornemens had betrekking op de positie van de BVA's,

de Raden en hun onderlinge relatie en de meldingspraktijk. Er is het een en ander in gang gezet op dit gebied, het meest belangrijke is het regeringsstandpunt over het nieuw op te richten provinciale meldpunt kindermishandeling en de bevoegdheden van BVA's. In dit verband is een positieve ontwikkeling dat de LSBVK en de UvS een experimenteel ontwikkelingskader voor de meldfunctie hebben ontwikkeld. Dankzij goede afspraken is de relatie tussen BVA's en Raden reeds verbeterd.

Het handhaven van de positie van de BVA's is het enige voornemen dat, haaks op hetgeen gesteld was, is gerealiseerd. De BVA's zijn namelijk per 1 januari 1994 volledig gedecentraliseerd.

De BVA's zullen in de toekomst opgaan in de provinciale meldpunten. Onduidelijk is of alle huidige taken gehandhaafd blijven. Binnen de Raden is gewerkt aan deskundigheidsbevordering op het gebied van kindermishandeling.

Evaluatie beleidsgedachten

De meeste sleutelfiguren voorzien praktische problemen bij de uitvoering van het regeringsstandpunt over de provinciale meldpunten. Een verdergaande samenwerking tussen BVA en Raad zou bemoeilijkt worden door versnippering van verantwoordelijkheden over overheden en verschillende financieringsbronnen. De meeste sleutelfiguren benadrukken dat een meldpunt ingebed moet zijn in een continuüm van (regionale) hulpverlening. Anderzijds is het echter ook van belang dat er een zekere landelijke algemene herkenbaarheid blijft voor het brede publiek van 'het meldpunt kindermishandeling'.

4 Hulpverlening

Realisering beleidsvoornemens

Voorlichting	Uitgevoerd/ in gang gezet	Beperkte uitvoering	Niet (volgens voornemen) uitgevoerd
Ontwikkeling residentieel aanbod slachtoffers			x
Voorkomen misbruik registratiegegevens		x	
Onderzoek samenwerking kindermishandeling	x		
Bevorderen regionale samenwerking	x		
Aandacht voor jongens als slachtoffers	x		
Methodiekontwikkeling	x		
Advisering OM	x		
Clëntenrecht	x		

Bovenstaand schema laat zien dat bijna alle voornemens - binnen de categorie hulpverlening - tot uitvoering zijn gebracht. Twee onderdelen - te weten 'bevordering regionale samenwerking' en 'methodiekontwikkeling' zijn uitgebreider door ons geëvalueerd.

Binnen het experiment gericht op verbetering van samenwerking tussen instellingen

zijn met name resultaten geboekt op het gebied van verbreding van de doelstelling⁷³, protocolontwikkeling en ontwikkeling van het meersporenbeleid.

(Verdere) ontwikkeling van samenwerking op beleidsmatig en bestuurlijk niveau blijkt veel moeilijker te realiseren, zeker voor de deelnemers aan de samenwerkingsverbanden.

Binnen het cluster 'methodieontwikkeling' zijn 5 projecten geëvalueerd. Alle projecten lopen nog, dat wil zeggen er zijn nog geen projectresultaten, systematische evaluaties of methodiebeschrijvingen beschikbaar. De voorlopige resultaten van de meeste projecten zien er echter positief uit.

Er is geen residentieel aanbod voor incestslachtoffers ontwikkeld. In de meeste samenwerkingsverbanden blijken afspraken te bestaan om misbruik van registratiegegevens te voorkomen. Voor uitbreiding naar andere samenwerkingsverbanden is nog geen actie ondernomen.

Resultaten van onderzoek naar samenwerking (NCGV-rapport) worden meegenomen bij de inrichting van de meldpunten.

Er zijn diverse activiteiten (lesmodule, conferentie, brochure e.d.) ontwikkeld ter verbetering van signalering, diagnostiek en hulpverlening aan jongens (als slachtoffers).

De werkgroep 'seksuele kindermishandeling' heeft advies uitgebracht aan het Openbaar Ministerie.

Evaluatie beleidsgedachten

Het belang van samenwerking tussen instelling, een meersporenaanpak bij seksueel misbruik en het belang van daderhulpverlening, wordt desgevraagd door de sleutelfiguren nog steeds onderschreven. Samenwerking is van belang gezien de complexiteit van de problematiek. Wanneer er sprake is van coördinatie van hulpverlening en case-management dan blijkt dat er in de praktijk op uitvoerend niveau steeds beter wordt samengewerkt. Samenwerking op bestuurlijk en beleidsmatig niveau is veel moeilijker te realiseren onder andere ten gevolge van verkokering tussen jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugdgezondheidszorg.

Een goede organisatie van meersporenhulpverlening vormt in de praktijk nog vaak een probleem. Dit heeft onder andere financiële oorzaken. Een meerderheid van de sleutelfiguren is van mening dat er eerst voldoende ervaring met de meersporenaanpak bij seksueel misbruik dient te worden opgedaan alvorens te besluiten of deze aanpak verbreed moet worden.

Volgens een aantal sleutelfiguren is het van belang dat er meer onderzoek gedaan wordt naar het effect van daderbehandeling. Ook dient er meer duidelijkheid te komen over criteria voor vrijwillige/gedwongen hulp.

73 Van seksuele kindermishandeling naar alle vormen van kindermishandeling.

5 Overige beleidsvoornemens

Realisering beleidsvoornemens

Voorlichting	Uitgevoerd/ in gang gezet	Beperkte uitvoering	Niet (volgens voornemen) uitgevoerd
Onderzoek naar risicofactoren			x
Lokale initiatieven ouder ondersteuning	x		
Cursus 'zorgvuldig horen'	x		
06-informatielijn	x		
Onderzoek voorkoming lange termijn effecten			x
Onderzoek prevalentie kindermishandeling bij 'probleemkinderen'	x		
Buurtnetwerken jeugdhulpverlening	x		
Onderzoek kindermishandeling en Raden	x		
Ritueel misbruik	x		

Onderzoek naar risicofactoren en onderzoek naar factoren die bijdragen aan voorkoming of vermindering van ernstige lange termijneffecten is niet geïnitieerd.

Er is wel een onderzoek uitgevoerd naar het voorkomen van kindermishandeling bij kinderen in onder andere medisch kleuterdagverblijven.

Binnen het ministerie van WVC bestaat een apart programma opvoedingsondersteuning, hetgeen met name geconcretiseerd wordt in de zogenaamde 'Experimenten Opvoedingsondersteuning'.

Bij het ten uitvoer brengen van het voornemen te stimuleren dat mishandelde kinderen zorgvuldig gehoord worden dient een belangrijke kritische kanttekening te worden geplaatst. Onder andere door de werkgroep 'Ritueel misbruik van kinderen' wordt gesteld dat door de opheffing van de jeugd- en zedenpolitie veel kennis en ervaring op het gebied van het verhoren van incestslachtoffers verloren is gegaan.

Verder is in de categorie 'overige' een aantal initiatieven genoemd die na het verschijnen van de Beleidsbrief zijn ontwikkeld (en niet in de Beleidsbrief) werden genoemd.

7.1.2 Realisering beleidsdoelen

De tweede onderzoeksvraag bleek - zoals van te voren reeds voorzien - slechts zeer summier te beantwoorden. Bij de beleidsdoelen is onderscheid gemaakt tussen:

- primaire preventie: afname van het aantal incidenten en van het aantal slachtoffers en;
- secundaire en tertiaire preventie: beperken van de gevolgen en voorkomen van herhaling van kindermishandeling.

Een aanpak gericht op primaire preventie is in de Beleidsbrief het minst uitgewerkt. Effecten van initiatieven op dit terrein kunnen ook niet met cijfers onderbouwd worden. In totaal werd circa 20% van de - door de landelijke overheid -

beschikbaar gestelde subsidie besteed aan beleidsvoornemens die in ieder geval gedeeltelijk betrekking hebben op primaire preventie. Daarbij gaat het met name om de publiekscampagne 'over sommige geheimen moet ja praten' de 06-info-lijn en het voorlichtingsproject voor jongens en mannen.

In het kader van secundaire en tertiaire preventie zijn projecten in gang gezet op het gebied van deskundigheidsbevordering, kwaliteitsverbetering van de hulpverlening en het vastleggen en stroomlijnen van procedures rondom signalering en melden. De meeste initiatieven staan nog in de kinderschoenen of hebben nog slechts een beperkte uitvoering gekregen. Bij een aantal projecten dient nagedacht te gaan worden over de mogelijkheid van bredere implementatie. Pas op dat moment kunnen effecten gesorteerd te worden. De cijfers van de LSBVK laten feitelijk alleen zien dat het aantal meldingen van kindermishandeling nog steeds toeneemt. Dit duidt op een verbetering van de signalering en melding. Dit kan vermoedelijk voor een deel toegeschreven worden aan de publiekscampagne. Andere beleidsvoornemens die tot doel hadden de signalering en melding te verbeteren, namelijk deskundigheidsbevordering van intermediairen en invoering van een melding, zijn niet of slechts in beperkte mate uitgevoerd. Op basis van de LSBVK-gegevens kon niet worden vastgesteld dat kindermishandeling ook eerder wordt onderkend. Wel blijkt er dat er sprake is van meer samenwerking tussen instellingen bij het op gang brengen van hulpverlening (voor zover het gevallen betreft waarbij het BVA actief betrokken is).

7.2 Algemene conclusies en aanbevelingen

Op basis van de uitgevoerde evaluatie komen wij tot de algemene conclusie dat er, naar aanleiding van de uitgebrachte Beleidsbrief, vanuit de landelijke overheid veel activiteiten in gang zijn gezet. De Beleidsbrief bestaat uit 30 bladzijden waarin een groot aantal beleidsvoornemens en clusters van beleidsvoornemens, zeer verschillend van omvang en aard, wordt beschreven. De meeste beleidsvoornemens zijn in gang gezet zoals bedoeld óf voor een deel tot uitvoering gebracht. Een beperkt deel van de gestelde beleidsvoornemens is niet tot uitvoering gebracht. Eén voorname is haaks op hetgeen gesteld was - namelijk BVA's niet decentraliseren - tot uitvoering gebracht. We menen daarom ook te kunnen concluderen dat de aanpak van kindermishandeling de afgelopen jaren veel aandacht van de landelijke overheid heeft gekregen. Deze aandacht wordt ook weerspiegeld in het totale (extra) budget dat beschikbaar is gesteld.

In aansluiting op de algemene positieve beoordeling willen we enkele kritische kanttekeningen plaatsen. Deze kanttekeningen hebben niet zozeer betrekking op het al dan niet tot uitvoering brengen van afzonderlijke beleidsvoornemens maar op de formulering van het beleid zelf.

De Beleidsbrief is beschrijvend van aard en bestaat uit een groot aantal initiatieven op een groot aantal verschillende terreinen. Dit weerspiegelt het beleid dat de afgelopen jaren door de landelijke overheid is gevoerd. Hierin ontbreekt een omvattend kader waarin de verschillende preventiesubdoelen in hun onderlinge samenhang zijn uitgewerkt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de klacht geuit door een aantal sleutelfiguren dat de meldingsbereidheid door de gevoerde campagne weliswaar is toegenomen maar dat de vervolgfase (de meldingspraktijk) nog steeds onhelder is. Een ander voorbeeld is het beleidsvoornemen dat er een meldcode moet komen terwijl de meldingspraktijk in de beleidsbrief niet nader geregeld wordt. In het verlengde hiervan ligt een tweede kritische kanttekening namelijk dat de beleidsvoornemens in de Beleidsbrief meestal zeer algemeen zijn geformuleerd, zoals: er moet een handelingsprotocol komen of er moet een meldingscode komen

of er moet een gedifferentieerd hulpverleningsaanbod komen (voor slachtoffers, familie en verwanten). Vervolgens wordt heel globaal aangegeven wat zo'n protocol of hulpverleningsaanbod in zou moeten of kunnen houden. Vaak wordt echter niet aangegeven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering, hoe het voornemen concreet ingevuld moet worden en op welke termijn het moet zijn gerealiseerd. Dit heeft niet alleen consequenties voor de uitvoering van de beleidsvoornemens maar ook voor de evaluatie. Vanwege de globale formulering van de beleidsvoornemens konden wij alleen een globale evaluatie uitvoeren.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de decentralisatie van de jeugdhulpverlening een belangrijke ontwikkeling is geweest die complicerend heeft gewerkt op de ontwikkeling en uitvoering van beleid inzake kindermishandeling. Enerzijds bleef er landelijke aansturing bestaan, anderzijds is er ook aansturing op provinciaal niveau gekomen. Er bestaat grote onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de landelijke overheid enerzijds en de provinciale overheid anderzijds. Dit komt onder andere tot uiting in de inventarisatie die gemaakt is van het bestaande en toekomstige beleid op provinciaal en grootstedelijk niveau. Sommige provincies varen een eigen koers en ontwikkelen eigen beleid op het gebied van kindermishandeling. Andere provincies stellen zich afwachtend op en wachten af wat de landelijke overheid aanreikt (met name ten aanzien van de provinciale meldpunten).

In het kader van de ontwikkeling van toekomstig beleid dient zich dan ook een aantal vragen aan die om antwoord vragen.

- Op welke terreinen moet de landelijke overheid beleid ontwikkelen op het gebied van bestrijding van kindermishandeling en op welke terreinen moet de provinciale overheid dat doen?
- Nauw hiermee samenhangend is de vraag of het beleid inzake kindermishandeling ingebed of aangehaakt moet worden bij andere ontwikkelingen c.q. beleidsterreinen of dat er een 'apart' beleid inzake kindermishandeling moet blijven bestaan?
- Wellicht moet er (op landelijk niveau) een coördinatiepunt komen waar ervaringen, resultaten en beleid uitgewisseld en afgestemd kunnen worden⁷⁴.

Algemene aanbevelingen

Na uitvoering van het evaluatie-onderzoek kunnen we een beperkt aantal algemene aanbevelingen geven.

- De discussie over bestrijding van kindermishandeling wordt vergemakkelijkt wanneer de 'overheid' enerzijds en het 'werkveld' anderzijds dezelfde begrippen en definiëringen gebruiken. Concreet betekent dit eenduidigheid over de definiëring van het begrip kindermishandeling en eenzelfde terminologie en definiëring waar het gaat om preventie/ bestrijding van kindermishandeling. Wat betreft de definiëring van kindermishandeling bevelen wij aan om het begrip kindermishandeling te blijven hanteren als overkoepelend begrip (hetgeen ook in de Beleidsbrief het geval was). Hieronder vallen dan 5 categorieën te weten seksueel misbruik, fysieke kindermishandeling, fysieke verwaarlozing, psychische kindermishandeling en emotionele verwaarlozing. Op deze wijze wordt bevorderd dat alle vormen van kindermishandeling beleidsmatige aandacht krijgen. Bij de concrete uitwerking van beleid moet echter steeds rekening

⁷⁴ Tijdens de evaluatie van de 7 experimenten gericht op verbetering van samenwerking tussen instellingen bleek reeds dat hier behoefte aan bestond.

gehouden worden met mogelijke differentiatie omdat er duidelijke verschillen zijn tussen de onderscheiden vormen van kindermishandeling. Er zijn met name verschillen tussen seksueel misbruik enerzijds en andere vormen van mishandeling anderzijds.

- Het evaluatie-onderzoek maakt duidelijk dat er de afgelopen jaren vele rapporten zijn verschenen en allerlei aanbevelingen zijn geformuleerd ter verbetering van de uitvoeringspraktijk rondom kindermishandeling (bijvoorbeeld het rapport van Hoefnagels, de Commissie SMJ, het advies van de Gezondheidsraad, de rapporten van het NcGv, advisering van het OM door de werkgroep Hulsenbek, het onderzoeksrapport van Van Montfoort en andere). Deze aanbevelingen zouden zoveel mogelijk ook daadwerkelijk gebruikt moeten worden. Om dit te bevorderen bevelen wij aan om alle verschenen rapporten en de daaruit voortkomende aanbevelingen in hun onderlinge samenhang te bekijken en vast te leggen. Omdat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij de uitvoering van de aanbevelingen (zoals politie, OM, Raden en provincies) zou tevens bekeken moeten worden welke wegen bewandeld moeten worden om toepassing van de aanbevelingen zoveel mogelijk te stimuleren.
- Een uitbreiding van de LSBVK-registratie wordt wenselijk geacht, omdat er dan meer gegevens beschikbaar komen ten behoeve van de evaluatie van beleid en van de hulpverlening. Op dit moment wordt bijvoorbeeld een aantal gegevens (zoals de aard van de melding en het aantal mishandelde kinderen in het gezin) alleen vastgelegd van de geverifieerde meldingen. Concrete suggesties voor aanvulling zijn verder: de registratie van het aantal ongegrond verklaarde meldingen, de registratie van herhaalde meldingen over hetzelfde gezin en het registreren van de aard van de hulpverlening die op gang gebracht wordt. Een en ander kan meegenomen worden in de verbreding van de huidige registratie van de BVA's, die gestalte krijgt door aansluiting bij de registratie jeugdhulpverlening.

7.3 Inhoudelijke conclusies en aanbevelingen

Ten behoeve van de ontwikkeling van toekomstig beleid is een aantal inhoudelijke conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze conclusies zijn vooral gebaseerd op de uitgebreide evaluatie van de meest belangrijke beleidsvoornemens en op de enquête die uitgezet is onder sleutelfiguren.

1 Voorlichting en preventie

In hoofdstuk 4 'Realisering beleidsdoelen' is geconstateerd dat primaire preventie (het voorkomen van kindermishandeling) het minst is uitgewerkt. Een belangrijk deel van de sleutelfiguren is van mening dat er meer aandacht zou moeten komen voor primaire preventie. Wij onderschrijven deze aanbeveling. Meer aandacht voor primaire preventie van kindermishandeling sluit aan bij een bredere ontwikkeling van het jeugdbeleid zoals geschetst in het onlangs verschenen advies 'Aanval op uitval' uitgebracht door de Raad voor het Jeugdbeleid.

Er worden door de sleutelfiguren enkele aanbevelingen gedaan voor het gebruik van voorlichting aan volwassenen ten behoeve van primaire preventie. Dergelijke voorlichting zou gericht kunnen zijn op:

- het vergroten van opvoedingsvaardigheden en tegengaan van gebruik van geweld tegen kinderen;
- Het aanduiden dat bepaalde interacties van ouders met kinderen schadelijk zijn voor kinderen;
- het vergroten van de verantwoordelijkheid van burgers om bij te dragen aan het voorkomen van kindermishandeling ofwel het uitdragen van de boodschap dat de samenleving zich actiever moet opstellen naar kinderen in problematische opvoe-

dingssituaties.

Bij de concrete invulling van beleid op het gebied van preventie zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van de huidige wetenschappelijke kennis en ervaring op het gebied van risico-categorieën en specifieke risicogroepen. De meest duidelijke suggesties die in dit verband gedaan worden door de ondervraagde sleutelfiguren zijn de volgende.

- Er moet een vroegtijdig aanbod komen van intensieve hulp voor een breed scala aan problemen, voor zogenaamde multi-probleemgezinnen.
- Op basis van ervaringskennis wordt met name vanuit de BVA's gesteld dat er meer aandacht moet komen voor verslaafde ouders (als specifieke risico-groep). Men doet de suggestie dat er via samenwerking tussen CAD, AMW en jeugdhulpverlening al voor de geboorte van een drugsbaby een preventief netwerk opgezet moet worden.

Preventie kan ook gericht zijn op kinderen (als slachtoffers en toekomstige volwassenen). Het denken over weerbaarheidstrainingen voor kinderen is in ontwikkeling. Het is ons inziens de moeite waard om het zorgvuldig ontwikkelen van dergelijke trainingen en het nauwkeurig evalueren ervan te stimuleren.

De evaluatie van de publiekscampagne laat zien dat het mogelijk en zinvol is om de mishandelde kinderen zelf aan te spreken. Wij bevelen daarom aan om deze benadering over enige tijd te herhalen.

Anders dan in de publiekscampagne worden via de campagne 'preventie van seksueel geweld' jongens en mannen direct aangesproken op grensoverschrijdend en dus onacceptabel seksueel gedrag ten opzichte van vrouwen. Wij bevelen aan om deze benadering ook toe te passen bij preventie van kindermishandeling. Via een gerichte publiciteitscampagne zouden mishandelende ouders direct aangesproken moeten worden op de schadelijkheid van hun gedrag ten opzichte van kinderen. In dit verband is het interessant om na te gaan in hoeverre het voorlichtingsproject ter preventie van seksueel geweld geleid heeft tot mentaliteitsbeïnvloeding bij de doelgroep (van jongens en mannen).

In het kader van preventie en van verbetering van signalering en melding bevelen wij tenslotte aan om te stimuleren dat er binnen initiële opleidingen op het gebied van onderwijs en hulpverlening- en binnen een aantal nader te bepalen vormen van gespecialiseerd en voortgezet onderwijs - structureel aandacht wordt besteed aan kindermishandeling. Deze aanbeveling is slechts een herhaling van een beleidsvoornemen genoemd in de Beleidsbrief. Helaas blijkt er op dit moment nog niet of nauwelijks sprake te zijn van een structureel cursusaanbod.

2 Signalering en melding

Het belang van een **meldcode** voor een brede groep van beroepsbeoefenaren wordt, volgens de ondervraagde sleutelfiguren, algemeen benadrukt. Dit wordt ook door de landelijke overheid onderschreven. Het ligt in de bedoeling van de landelijke overheid om een dergelijke code te (laten) ontwikkelen op het moment dat er duidelijkheid is gecreëerd over de organisatorische vormgeving van de meldpunten.

Zolang de verdeling van talen en verantwoordelijkheden tussen landelijke en provinciale overheid (en particuliere instellingen) niet goed is geregeld bestaat het risico dat nieuwe en met name ingewikkelde initiatieven, zoals de ontwikkeling van een meldcode, verzanden. Voor de ontwikkeling van een meldcode bevelen wij daarom expliciet aan dat de landelijke overheid aangeeft hoe een dergelijke code eruit moet zien, wie verantwoordelijk wordt voor de concrete invulling en van de implementatie en op welke termijn de invoering moet zijn gerealiseerd.

Bij het ontwikkelen van een meldcode zal niet volstaan kunnen worden met het louter vastleggen van een aantal gedragsregels over hoe te handelen in geval van een vermoeden van kindermishandeling. Deze gedragsregels zouden onderdeel moeten zijn van een langer traject waarin zorgvuldigheidseisen (intercollegiale toetsing) geformuleerd moeten worden en moet worden vastgelegd wat gedaan moet worden met een melding, teneinde drempels om te melden te slechten⁷⁵. Ook het terugmelden aan de 'melder' dient te worden geregeld teneinde de melder over het verdere verloop van de melding te informeren. Hiermee kan het vertrouwen bij de melder in het "meldpunt" worden versterkt en kan worden voorkomen dat de melder zich in de kou gezet voelt.

Het regeringsstandpunt met betrekking tot de nieuw op te richten provinciale **meldpunten** is niet onverdeeld positief ontvangen. Een deel van de sleutelfiguren twijfelt aan de meerwaarde en enkele provincies zijn van mening dat het idee van een centraal meldpunt hen door het rijk wordt opgedrongen. Er bestaat verder verwarring over het begrip centraal meldpunt. In hoeverre impliceert een centraal meldpunt een geïntegreerd meldpunt?

Volgens de ondervraagde sleutelfiguren wordt de noodzaak van één (provinciaal) meldpunt op uitvoerend niveau echter veelal wel ingezien. Door de sleutelfiguren worden enkele suggesties genoemd om de onderlinge samenwerking tussen BVA's en Raden te bevorderen⁷⁶, te weten het stellen van subsidievoorwaarden door provincies en het ontwikkelen van samenwerkingsprotocollen.

Door de sleutelfiguren wordt benadrukt dat een meldpunt ingebed moet worden binnen een geheel van reeds bestaande voorzieningen. De inventarisatie van provinciaal beleid laat zien dat het beleid rondom kindermishandeling per provincie reeds sterk uiteenloopt. Dat neemt niet weg dat er ons inziens sprake zal moeten zijn van een bepaalde uniformiteit in de inrichting en werkwijze van de meldpunten. Dit komt de herkenbaarheid van de meldpunten bij een breed publiek ten goede. Bovendien zal een meldcode voor beroepsbeoefenaren die breed toepasbaar is veel meer effect hebben dan een meldcode die qua concrete invulling per provincie verschilt.

Het nut van handelings**protocollen** voor hulpverleners als richtinggevend instrument voor het handelen wordt door een brede groep van sleutelfiguren bevestigd. In de uitgebreide evaluatie van het experiment 'verbetering samenwerking' is geconstateerd dat binnen alle zeven samenwerkingsverbanden protocollen zijn ontwikkeld. Dankzij de beschikbaar gestelde subsidie was hiervoor voldoende mankracht beschikbaar. De ontwikkeling van protocollen binnen samenwerkingsverbanden is namelijk een zeer arbeidsintensieve zaak omdat accordering verkregen en draagvlak ontwikkeld moet worden binnen alle betrokkene instellingen. Het is van belang dat implementatie en gebruik van de in de verbanden ontwikkelde protocollen te zijner tijd nader geëvalueerd wordt. Op deze wijze kan in kaart worden gebracht wat de concrete meerwaarde is van de ontwikkelde protocollen voor de samenwerking en (uiteindelijk) de kwaliteit van de hulpverlening. Een knelpunt is dat er inmiddels een onoverzichtelijk geheel van protocollen dreigt te ontstaan (binnen instellingen, tussen instellingen en tussen beroepsgroepen). Om ordening en onderlinge afstemming te bewerkstelligen bevelen wij aan om op

75 Uit de evaluatie van de publiekscampagne (Hoefnagels) blijkt dat volwassenen zeggen veel te zien maar slechts in een beperkt aantal gevallen over te gaan tot melden. Men tracht de melding eerst in het eigen hoofd te verifiëren. Het vastleggen van het gehele traject middels heldere procedures kan geruststellend werken en daardoor het melden stimuleren.

76 Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is het experimenteel ontwikkelingskader voor de meldfunctie dat door de LSBVK en de VvS is geconcipieerd.

landelijk niveau financiële middelen vrij te maken voor het laten ontwikkelen van landelijke modellen, die vervolgens regionaal uitgewerkt en geconcretiseerd zouden kunnen worden.

3 Hulpverlening

Op basis van de uitgebreide evaluatie van het beleidsvoornemen 'deskundigheidsbevordering jeugdhulpverlening' kunnen de volgende aanbevelingen geformuleerd worden.

Uit de evaluatie van het STAT-cursusaanbod blijkt dat het moeilijk is om de markt een 'produkt' te verkopen waar men niet zelf om gevraagd heeft. Er bestond onvoldoende draagvlak voor het cursusaanbod en de verspreiding van het aanbod werd niet voldoende ingebed in bestaande kaders. Deze ervaring leidt tot de meer algemene aanbeveling om expliciet aandacht te besteden aan de implementatie van beleid. Daarbij gaat het om de volgende vraagstelling: hoe dient beleid dat op de weg ligt van de landelijke overheid, ontwikkeld en uitgezet te worden teneinde te bereiken dat er voldoende draagvlak voor is en dat het beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd?

Voor de inhoudelijke invulling van een toekomstig deskundigheidsbevorderend aanbod aan hulpverleners op het gebied van kindermishandeling is een aantal suggesties te geven (gebaseerd op behoefte-onderzoek onder ex-deelnemers): cursussen die betrekking hebben op het hulpverleners zelf, cursussen op maat, cursussen gericht op specifieke thema's en doelgroepen (o.a. kindermishandeling in allochtone gezinnen, seksuele kindermishandeling bij geestelijk gehandicapten), cursussen gericht op procedurele aspecten, cursussen voor beleidsmakers/managers teneinde te stimuleren dat er (instellings)beleid op het gebied van kindermishandeling wordt ontwikkeld.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van het experiment 'Samenwerking rondom hulpverlening' kan hieraan worden toegevoegd:

- Een cursus 'samenwerken in de hulpverlening inzake kindermishandeling', die liefst op regionaal niveau gegeven zou kunnen worden aan (potentiële) samenwerkingspartners uit de hulpverlenings- en justitiële hoek. Doel van zo'n cursus is te komen tot het opzetten van een regionaal samenwerkingsverband.
- Een cursus voor coördinatoren van samenwerkingsverbanden, waarin zij vaardigheden en instrumenten aangereikt krijgen om de samenwerking 'handen en voeten' te geven (protocollen, evaluatie- en registratiesystemen etc.).

Er kan een aantal aanbevelingen gedaan worden die voortkomen uit de evaluatie van het beleidsvoornemen 'methodiekontwikkeling hulpverlening'.

- De financiële condities die voor de incest-daderprojecten zijn aangegeven, blijken niet bevorderend te werken op de ontwikkeling van de incest-daderprojecten in de grote steden. Wij bevelen dan ook aan om de ontwikkeling van incest-daderprojecten te blijven volgen om te kijken of de voorspelde stagnatie inderdaad optreedt. Beter nog lijkt het om de uitbreiding van de incest-daderprojecten bewust te stimuleren, bijvoorbeeld via uitwisseling tussen projecten dan wel gerichte deskundigheidsbevordering binnen de RIAGG's.
- Er is nog te weinig onderzoek gedaan naar de behandel-effecten van het project daderbehandeling op Harreveld. Teneinde het behandel-effect systematisch in kaart te brengen, ondersteunen wij de initiatieven van Harreveld om verder onderzoek uit te voeren. Om meer kennis te verzamelen over de kans op recidive bevelen wij aan om de uitbehandelde jongeren langere tijd te blijven volgen.
- Met betrekking tot de leerprojecten voor jeugdige zedendelinquenten is tot nog toe ook geen effectevaluatie uitgevoerd. Wel wordt in een eerder uitgevoerde evaluatie-onderzoek de aanbeveling gedaan om een gedegen recidive-onderzoek

onder betrokken jeugdigen uit te voeren. Wij willen deze aanbeveling van harte ondersteunen.

- Teneinde 'het vangnet' voor potentiële recidivisten (waaronder eventuele toekomstige plegers van seksuele kindermishandeling) zo groot mogelijk te maken is een relatief lage vervangingswaarde voor het bestaande leerproject voor jeugdige zedendelinquenten aan te bevelen. Hiermee kan worden bereikt dat een uit de hand gelopen seksuele gedraging niet te snel wordt afgedaan als 'eenmalig' of 'experimenteelgedrag'.
- Omdat de bestaande mogelijkheden voor volwassen daderbehandeling beperkt zijn en er positieve ervaringen zijn opgedaan met het leerproject seksuele vorming in zijn huidige vorm, bevelen wij aan om voor volwassen daders een zwaardere variant te overwegen. Het is dan wel van belang dat er eerst een duidelijke doelgroepomschrijving wordt gemaakt, waarmee een afbakening kan plaatsvinden ten opzichte van de doelgroep van de incest-daderprojecten.
- De resultaten van het CLAS-project (Jeugddorp Bethanië) weerspreken de veel gehoorde bewering dat daderbehandeling alleen mogelijk is binnen gedwongen kader. Dit gegeven vraagt om nadere aandacht/onderzoek. Daarbij is het vooral ook interessant om na te gaan of de kenmerken van de plegers binnen het CLAS-project dezelfde zijn dan wel afwijken van de kenmerken van de plegers die in gedwongen kader worden behandeld.

Twee aanbevelingen zijn van toepassing op de opzet, uitvoering en evaluatie van vernieuwende projecten binnen de hulpverlening in het algemeen.

- Uit de evaluatie van alle vijf projecten blijkt dat op dit moment nog niet bekend is op welke wijze men de ontwikkelde produkten wil gaan implementeren. Het is van belang dat er een kader ontwikkeld wordt voor implementatie in den lande van de projecten die hun waarde bewezen hebben. Louter op basis van vrijblijvendheid zal de toepassing en uitbreiding van goede projecten namelijk onvoldoende van de grond komen of zeer traag verlopen.
- De ontwikkeling en uitvoering van projecten dient vergezeld te gaan van evaluatie-onderzoek. Het is daarbij van belang dat de uitvoering van de projecten niet (te zeer)belemmerd wordt door organisatorische/financiële problemen. Verder dient het evaluatie-onderzoek volwaardig gefinancierd te worden en zodanig te worden opgezet dat op basis van de resultaten beleid ontwikkeld kan worden.

4 Coördinatie hulpverlening

Het beleidsvoornemen 'verbetering samenwerking hulpverlening'⁷⁷ is uitgebreid geëvalueerd. Op grond van de uitgevoerde evaluatie kan een aantal aanbevelingen gedaan worden.

- Aangezien men in veel samenwerkingsverbanden tegen dezelfde (inhoudelijke en praktische) vragen aanloopt zou onderzocht moeten worden of het mogelijk is om op bepaalde gemeenschappelijke vragen een gericht deskundigheidsbevorderingsaanbod te doen op landelijk (of provinciaal) niveau. Te denken valt aan thema's als de protocolontwikkeling, de organisatie en uitvoering van meer-sporenbeleid, modellen voor beleidsmatige samenwerking en de problematiek rond het melden (procedures en organisatie modellen).
- Om dezelfde reden is het zinvol om bijeenkomsten voor samenwerkingsverbanden te organiseren waarop ideeën en ervaringen uitgewisseld kunnen worden. Dit zou het begin kunnen zijn van **netwerkvorming** van de samenwerkingsverbanden, gericht op deskundigheidsbevordering en kwaliteits-

77 Een van de voornemens die uitgebreid zijn geanalyseerd.

verbetering. Wat betreft de organisatie en invulling van dergelijke uitwisselingen is een rol weggelegd voor het NIZW in samenwerking met de VKM en/of provinciale ontwikkelingsorganisaties.

- Naast het organiseren van deskundigheidsbevordering en informatie-uitwisseling leent de ontwikkeling van bepaalde concrete **instrumenten** zich voor een meer 'centrale' aanpak. De overheid zou dit kunnen stimuleren door 'modellen' te (laten) ontwikkelen en te (laten) introduceren bij de verbanden. Daarmee wordt voorkomen dat iedere lokatie het wiel zelf uit moet vinden. Instrumenten die zich hiervoor lenen zijn onder andere de interne registratie en casevolgsystemen, klachtenregelingen en (wellicht) meldingsprocedures.

Bijlage 1

Leden begeleidingscommissie Onderzoek

De heer prof. dr. H. Baartman	VU Amsterdam, Vakgroep Pedagogiek (voorzitter)
Mevrouw drs. M. ter Berg	LSBVK
De heer drs. J. Bleijenberg	Stichting Jeugdbescherming en JHV Gelderland (vanaf maart 1994)
Mevrouw mr. S. Bos	Ministerie van Justitie, Directie Jeugd- bescherming en Reclassering
Mevrouw prof. dr. M.C.H. Donker	NcGv
De heer mr. dr. A. van Montfoort	NIZW, sector Jeugd
De heer mr. W. Pijnacker	VOG Rijswijk (tot maart 1994)
Mevrouw drs. P.I. Polman	Ministerie van WVC, Directie GVC (vanaf maart 1994)
De heer drs. R.A. van der Schaft	IPO (vanaf januari 1994)
De heer drs P.M. Schoof	Vereniging tegen Kindermishandeling (VKM)
Mevrouw mr. G.E. van der Spoel	VOG Rijswijk
Mevrouw mr. M. Verweel	Ministerie van WVC, Directie GVC (tot maart 1994)
De heer J.F. Wauben	Raad voor de Kinderbescherming
Mevrouw drs. K. Zandvliet	Ministerie van WVC, Directie Jeugd- beleid

Bijlage 2

Tabel 1: Aantal meldingen per type melding, 1989 - 1992

Jaar	Meldingen ter activiteit		Meldingen ter advies		Totaal	
	abs.	index	abs.	index	abs.	index
1989	5.220	100	2.021	100	7.241	100
1990	5.826	112	2.397	119	8.223	114
1991	6.576	126	3.231	160	9.807	135
1992	7.102	136	4.364	216	11.466	158
Totaal	24.724	-	12.013	-	36.737	-

Tabel 2: Aard van de mishandeling na verificatie, 1989 - 1992

	1989 %	1990 %	1991 %	1992 %
Emotionele mishandeling/ verwaarlozing	40	42	40	43
Lichamelijke verwaarlozing	9	8	9	8
Lichamelijke mishandeling	23	23	22	21
Seksueel misbruik	19	18	18	17
Overige	9	9	11	11
Totaal	100	100	100	100

Tabel 3: Door de BVA's betrokken instanties, 1989 - 1992 (procentueel)¹

Instantie	1989 %	1990 %	1991 %	1992 %
Somatische gezondheidszorg	84	83	90	104
- Huisarts	47	46	49	56
- Ziekenhuisarts	7	5	6	8
- Schoolarts	14	15	18	22
- Consultatieburo	4	5	5	5
- Wijkverpleging	9	9	10	11
- Overig	3	3	2	2
Geestelijke gezondheidszorg	20	16	19	24
- RIAGG	11	10	12	15
- Intra/semi-murale gezondheidszorg	4	3	3	2
- Overig	5	3	4	7
Onderwijs	34	32	39	46
- Onderwijzer	28	26	33	40
- Overig	6	6	6	6
Welzijnswerk	17	17	22	23
- AMW/GSD	8	9	19	11
- Overig	9	8	12	12
Justitiële instellingen	30	26	33	39
- Politie	9	8	10	13
- Raad voor de Kinderbescherming	16	13	16	19
- Overig	5	5	7	7
Anders	3	3	3	3
Totaal	188	177	206	239
Aantal instanties	5.777	7.375	10.267	14.099
Aantal geverifieerde meldingen	4.072	4.602	5.195	5.753
Gemiddeld aantal instanties per geverifieerde melding	1,42	1,60	1,98	2,45

¹ De procentuele verdeling komt ruim boven de 100% uit omdat gerekend is vanuit de aantallen geverifieerde meldingen.