

Vergaderjaar 2024–2025

31 015

Kindermishandeling

31 839

Jeugdzorg

Nr. 304

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN
VEILIGHEID EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2025

Op 12 juni 2019 presenteerde de Commissie Onderzoek naar geweld in de jeugdzorg onder leiding van Prof. dr. M. de Winter (hierna: de Commissie) haar rapport met als titel «Onvoldoende beschermd: Geweld in de Nederlandse Jeugdzorg van 1945 tot heden».¹ De eerste aanbeveling van dit rapport was het bieden van erkenning aan de slachtoffers van geweld in de jeugdzorg met verblijf met betrekking tot het feit dat destijds de verantwoordelijken voor de kinderen in de jeugdzorg te weinig hebben gedaan om geweld te voorkomen en te doen ophouden.

Ter uitvoering van deze aanbeveling zijn verschillende erkenningsmaatregelen vormgegeven.² Dit pakket aan erkenningsmaatregelen bestond uit:

- Excuses gemaakt door de overheid
- Een financiële tegemoetkoming van 5.000 euro voor getroffen en
- Het digitaal monument Blijvend vertellen (website en documentaire)
- Het Centraal Informatie- en Expertisepunt (CIE)
- Financiële ondersteuning lotgenotencontact
- Financiële bijdrage voor een fysiek monument

De Universiteit voor Humanistiek heeft, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar deze erkenningsmaatregelen. Wij zijn hen hier erkentelijk voor omdat wij het belangrijk vinden om – ook met het oog op toekomstige erkenningstrajecten – te leren van wat er in dit geval goed is gegaan of een volgende keer beter zou kunnen of moeten. Hierbij bieden wij uw Kamer daarom het rapport «Daadwerkelijk veranderen – Evaluatie

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 31 015, nr. 174 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 015, nr. 191.

erkenningsmaatregelen voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg» en bijbehorende beleidsreactie aan.³

In deze brief beschrijven wij de conclusies van het onderzoek over de wijze waarop de verschillende erkenningsmaatregelen die voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg met verblijf zijn genomen, al dan niet hebben bijgedragen aan erkenning van hun leed.

Daarbij nemen wij de uitkomsten mee van het (herhaal)onderzoek naar de veiligheidsbeleving in de jeugdhulp met verblijf «Veilig zijn en veilig voelen», dat als bijlage met deze brief aan uw Kamer wordt aangeboden. Tot slot zullen wij ingaan op het brede vraagstuk van erkenning.

Het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel evalueren de onderzoekers de individuele erkenningsmaatregelen. In hun analyse zijn de ervaringen van getroffenen, en andere betrokkenen zoals hulpverleners, steeds vooropgesteld. Het is van belang om dat aspect als uitgangspunt van het onderzoek te benadrukken. Tegelijk schuilt hier ook een moeilijkheid in, want getroffenen zijn het niet altijd met elkaar eens. Zij kunnen zeer uiteenlopende ervaringen of behoeftes hebben. Hoe laat je dat vervolgens meewegen in besluitvorming over erkenningsmaatregelen? En hoe laat je de uiteenlopende ervaringen meewegen in een oordeel over deze maatregelen? In het tweede deel ontwikkelen de onderzoekers een erkenningskader en formuleren zij overkoepelende inzichten over erkenning.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- 1) hoe zijn het pakket en de maatregelen tot stand gekomen;
- 2) hoe zijn de maatregelen uitgevoerd en met welk resultaat;
- 3) in hoeverre hebben de maatregelen bijgedragen aan de ervaring van erkenning en op welke manier; en
- 4) wat kan worden geleerd voor andere erkenningstrajecten.

Deel 1 Evaluatie individuele erkenningsmaatregelen

Het is van belang om hier nogmaals te vermelden dat er grote verschillen bestaan tussen de ervaringen en behoeftes van getroffenen. Die kunnen hier niet allemaal separaat worden benoemd. Hieronder is daarom getracht enkele rode draden te benoemen in hetgeen bij de getroffenen is opgehaald. Zonder daarbij de indruk te willen wekken dat deze signalen eenduidig zijn en dat de andere geluiden niet worden gehoord of op waarde worden geschat. Daarnaast benoemen de onderzoekers nog de complexiteit rondom de representativiteit van (de deelnemers aan) het onderzoek. Naast lotgenotenvertegenwoordigers zijn alleen getroffenen benaderd die in 2022 hun aanvraag voor de financiële regeling hebben ingediend. Ook hebben de getroffenen die wel hebben deelgenomen, benadrukt dat ook veel getroffenen niet zijn gesproken omdat ze «uit het systeem zijn gevallen».⁴

³ Raadpleegbaar via www.wodc.nl.

⁴ Bijvoorbeeld omdat ze door wat ze hebben meegemaakt «niet meer mee kunnen komen in de samenleving, of elke confrontatie met het onderwerp te belastend vinden», zie ook p. 29 van het onderzoeksrapport.

- Bij de totstandkoming van het pakket aan erkenningsmaatregelen was de inzet vanuit de overheid om dit zoveel als mogelijk in samenspraak met de getroffen en te doen. Hier is op verschillende manieren vorm aan gegeven, waaronder lotgenotenbijeenkomsten, rondetafelgesprekken, een dienstpostbus, en het uitsturen van nieuwsbrieven en een enquête. Uitgangspunt was dat zij die wilden meedenken en deelnemen, zich konden aanmelden.⁵
- Ondanks deze inspanningen, blijkt een meerderheid van de ondervraagden⁶ niet op de hoogte te zijn geweest dat de overheid bezig was met het bedenken en opstellen van maatregelen, terwijl zij dit wel hadden willen weten. Van de lotgenotenvertegenwoordigers die wel zijn betrokken, hebben de onderzoekers het beeld gekregen dat zij redelijk tot zeer tevreden waren over deze betrokkenheid ten tijde van het werk van de projectteams.⁷ Wel klinken er kritische geluiden over wat er vervolgens met deze input is gedaan. Deze lotgenotenvertegenwoordigers hebben het gevoel wel te zijn betrokken tijdens de totstandkoming en uitvoering van de maatregelen, maar niet bij het nemen van de beslissingen over welke maatregelen er uiteindelijk kwamen en hoe deze werden ingevuld. Die beslissingen werden buiten hen om genomen. Een ander geluid is dat er lotgenotenvertegenwoordigers zijn die, om verschillende redenen, zich geen volwaardig gesprekspartner voelden.⁸
- De bekendheid van de verschillende maatregelen varieert sterk, maar moet over de gehele linie als (te) laag worden beschouwd.⁹ Het merendeel van de respondenten was bekend met de financiële regeling.¹⁰ Slechts een derde van de respondenten was bekend met de excuses van de overheid. Voor de resterende maatregelen lag de bekendheid nog lager. De onderzoekers benoemen dit resultaat als teleurstellend; «erkenning kan niet bestaan zonder publiek».¹¹
- Respondenten hebben de vraag in welke mate elke maatregel heeft bijgedragen aan erkenning over de gehele linie matig enthousiast tot (zeer) afwijzend beantwoord. Er zijn, naast de hiervoor benoemde lage bekendheid met maatregelen, verschillende factoren die in de antwoorden van respondenten naar voren komen. Bij meerdere maatregelen werd het persoonlijk contact door respondenten gemist. Een (niet standaard-)brief, een telefoongesprek of korte fysieke ontmoeting waren in dit kader uitermate waardevol geweest. Daarnaast is de tijdelijkheid van verschillende maatregelen door veel van de respondenten als pijnlijk ervaren. In dit kader werd onder meer gewezen op de uiterste indiendatum voor een aanvraag om een financiële tegemoetkoming en op de tijdelijkheid van de telefonische hulplijn van het Centraal Informatie- en Expertisepunt. Dit wekt bij getroffen en de indruk dat de overheid de zaak daarmee als afgedaan beschouwt en niet de relevantie ziet van het geweld in de jeugdzorg in het heden. Ook waren er getroffen en die op het moment dat de looptijd van de financiële regeling verstreek, eigenlijk nog niet klaar om hun verhaal te doen. Dat leidt tot een volgend – essentieel –

⁵ Zie ook p. 37 van het onderzoeksrapport.

⁶ Meer precies: 266 van de 420, zie ook p. 45 van het onderzoeksrapport.

⁷ Zie ook p. 45–46 van het onderzoeksrapport.

⁸ Onder meer omdat de inspraak naar hun mening te beperkt was, of omdat zij als «ervaringsdeskundige» werden weggezet, een term die volgens hun afdoet aan hun professionaliteit en de waarde van hun kennis en ook gevolgen heeft voor de financiële vergoeding die deelnemers voor de rondetafelgesprekken mochten ontvangen.

⁹ Zie ook p. 44 van het onderzoeksrapport.

¹⁰ Dat laat zich ook verklaren, omdat de enquête die is gebruikt voor deze uitkomsten alleen is verspreid onder aanvragers van deze regeling.

¹¹ Zie ook p. 196 van het onderzoeksrapport.

signaal dat respondenten in het kader van dit onderzoek hebben afgegeven. Erkenningsmaatregelen hebben, vanuit het perspectief van respondenten, geen zin, en lijken zelfs onoprecht, zolang het geweld in de jeugdzorg nog steeds voortduurt. Recente berichten zoals over het pleegkind uit Vlaardingen of de ervaringen in ZIKOS-afdelingen zoals opgetekend door Jason Bhugwandass bevestigen dit gevoel onder respondenten.

Veiligheidsbeleving in jeugdhulp met verblijf – «Veilig zijn en veilig voelen»

Een andere aanbeveling van Commissie De Winter was het periodiek onderzoeken van de prevalentie van geweld in de huidige jeugdhulp met verblijf. In 2021 is hier opvolging aan gegeven met een eerste onderzoek naar de veiligheidsbeleving in de jeugdhulp met verblijf. Het tweede onderzoek, uitgevoerd door AEF, wordt met deze brief met uw Kamer gedeeld. Helaas was de respons ook ditmaal lager dan gewenst, ondanks extra en zeer gerichte inzet van de onderzoekers. Door deze lage respons kunnen er geen stevige conclusies getrokken worden of trends gevolgd. In totaal hebben 185 jongeren de vragenlijst ingevuld, slechts 0,5% van de jongeren in jeugdhulp met verblijf.

Een korte vergelijking tussen beide onderzoeken op de belangrijkste resultaten:

- In het onderzoek uit 2021 kwam als een van de belangrijkste bevindingen naar voren dat 81% van jongeren die reageerden zich veilig voelde op de plek waar zij verbleven. In het huidige onderzoek gaf 75% van de jongeren aan zich veilig te voelen op de plek waar ze verblijven. Volgens de onderzoekers was dit verschil niet significant.
- In 2021 gaf 25% van de jongeren aan lichamelijk geweld meegemaakt te hebben, 33% was daar getuige van. 47% van jongeren noemde dat zij verbaal geweld hadden ervaren, en 60% was daar getuige van. In het huidige onderzoek gaf 14% van de jongeren aan lichamelijk geweld meegemaakt te hebben, 26% gaf aan hiervan getuige van geweest zijn. 28% van jongeren gaf aan verbaal geweld te hebben meegemaakt en 35% van jongeren was hier getuige van.

Bovenstaande resultaten lijken tegenstrijdig nu de gevoelde veiligheid is gestegen, terwijl het percentage feitelijke ervaringen met geweld is gedaald. Er is zoals gezegd terughoudendheid geboden bij het trekken van conclusies en – in lijn met de aanbeveling van Commissie De Winter – nog steeds behoefte aan een objectief beeld van de veiligheidsbeleving van jongeren in jeugdhulp met verblijf en de prevalentie van geweld. De huidige manier van onderzoek is niet effectief genoeg om dit gewenste objectieve beeld op te halen. De onderzoekers doen enkele suggesties hoe dit beter kan, bijvoorbeeld door het toevoegen van vragen aan bestaande uitvragen naar veiligheid of het benutten van kwalitatief onderzoek. De Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport bespreekt deze constatering en aanbevelingen met de sector en werkt in samenwerking met hen en ervaringsdeskundigen aan een betere wijze om de veiligheidsbeleving binnen de jeugdhulp met verblijf te monitoren. Wanneer dit is uitgewerkt, wordt uw Kamer hierover geïnformeerd via de reguliere voortgangsbrief Jeugd.

Aanvullende constatering per maatregel

Voor enkele van de maatregelen zijn er, naast de hiervoor benoemde overkoepelende constatering, nog aanvullende constatering gedaan waaruit lessen voor de toekomst zijn te trekken.

Excuses: Kernpunt is dat duidelijk moet zijn wie de excuses aanbiedt, wie daarmee vertegenwoordigd wordt en waarvoor excuses wordt aangeboden. Ook zijn, in de beleving van getroffen, excuses essentieel als startpunt van erkenning. Pas als excuses oprecht overkomen, komt er waarde toe aan de andere maatregelen.

Financiële regeling: Op basis van input van getroffen, geleerde lessen van regelingen uit het verleden en input van deskundigen betrokken bij de financiële regeling, is gekozen voor een laagdrempelig toegankelijke regeling,¹² met een vast bedrag van € 5.000 als financiële tegemoetkoming. Dit bedrag was nadrukkelijk niet bedoeld als schadevergoeding, maar had een symbolische functie als een gebaar van erkenning. Ondanks deze weloverwogen keuze is de hoogte van het bedrag zeer kritisch ontvangen door veel getroffen.¹³

Digitaal monument: Het digitaal monument Blijvend vertellen zou getroffen de gelegenheid geven hun verhaal te doen en helpen de samenleving te informeren over wat hen is overkomen. De onderzoekers constateren echter – bij getroffen en betrokken organisaties – teleurstelling over het bereik van de website en de documentaire. In hun ogen is daarmee het oorspronkelijke doel van deze maatregel, van begrip en maatschappelijke erkenning, niet bereikt.

Financiële ondersteuning lotgenotencontact: het oorspronkelijke plan om deze financiële ondersteuning te laten verlopen via het Koershuis, een samenwerkingsverband waarin zeven lotgenotenorganisaties waren betrokken,¹⁴ is niet gelukt en heeft veel onrust en wrijving opgeleverd tussen de verschillende lotgenotenorganisaties. Verder hebben respondenten aangegeven bij de uitvoering van de maatregel ondersteuning te hebben gemist, in de vorm van praktische ondersteuning en inhoudelijke begeleiding van aanvragers. Vooral voor kleinere organisaties en particulieren vormde dit een drempel om gebruik te kunnen maken van de maatregel.

Deel 2 Erkenningskader

De gesprekken met getroffen, en het onderzoek naar in hoeverre de maatregelen hebben bijgedragen aan erkenning voor mensen die slachtoffer zijn geworden van geweld in de jeugdzorg, riepen bij de onderzoekers de vraag op wat erkenning is. Deze vraag kan niet eenduidig worden beantwoord.

Om te komen tot overkoepelende inzichten en een erkenningskader, hebben de onderzoekers de input van getroffen gecombineerd met de theoretische literatuur over dit onderwerp en met eerder empirisch en beleidsonderzoek over erkenningstrajecten.

Voor erkenning moeten volgens de onderzoekers drie richtinggevende vragen worden beantwoord (wat moet worden erkend, wie moet worden erkend en hoe moet worden erkend), die elk op hun beurt ook weer

¹² Hiermee wordt bedoeld dat de bewijslast voor de aanvrager laag is gehouden.

¹³ Zie ook p. 88 van het onderzoeksrapport.

¹⁴ Aanvankelijk 7, later werden het er nog meer. Zie ook p. 139 en 142 van het onderzoeksrapport.

verschillende dimensies kennen. Door (de verschillende dimensies van) deze vragen te combineren ontstaan vijf «lagen» van erkenning. Zie ter illustratie onderstaande figuur uit het onderzoeksrapport.¹⁵



Figuur 14: 'Wat' en 'wie' van erkenning samengevoegd tot: 'hoe moet erkend worden?'

Om tot *transformatieve erkenning* te komen, waarbij er naast de klassieke/affirmatieve vorm van erkenning ook een sociaal proces op gang komt waardoor de relaties tussen alle betrokken partijen eerlijker en gelijkwaardiger kunnen worden, is het nodig om alle vijf deze lagen te doorlopen.

Wanneer de onderzoekers dit erkenningskader op het pakket aan erkenningsmaatregelen leggen die zijn getroffen voor de slachtoffers van de jeugdzorg, concluderen zij dat van transformatieve erkenning en resonantie voor veel getroffen en geen sprake is.¹⁶ Het geheel aan erkenningsmaatregelen sluit volgens de onderzoekers:

- Redelijk goed aan op de eerste laag (benoemen);
- Enigszins aan op de tweede laag (zien en ondersteunen);
- Weinig aan op de derde en vijfde laag (verantwoordelijkheid nemen en incluseren); en
- Nauwelijks aan op de vierde laag (hervormen).

Juist de buitenste lagen van erkenning blijken het minst goed aangesproken te worden door de verschillende maatregelen. De ervaren continuïteit van het geweld in de jeugdzorg vormt het grootste struikelblok voor transformatieve erkenning. Getroffenen verwachten van erkenning vooral verandering, niet alleen op persoonlijk maar juist ook op institutioneel en maatschappelijk niveau. Dit terwijl de focus van de erkenningsmaatregelen op de individuele getroffen lag. Dat betekent niet dat de erkenningsmaatregelen niets hebben opgebracht, want van affirmatieve erkenning was volgens de onderzoekers wel sprake. Zij formuleren het als opdracht aan de samenleving en de betrokken bestuurders, politici en hulpverleners, om de individuele positieve ervaringen een niveau verder te brengen naar meer breed gedragen, structurele en permanente erkenning.

Daartoe formuleren de onderzoekers vijftien lessen en inzichten, die kunnen helpen bij de vormgeving of evaluatie van andere (toekomstige) erkenningstrajecten. Dat zijn:

Erkenning van geweldsdaad en slachtofferschap door te benoemen (laag 1)

1. Adresseer het slachtoffer niet alleen individueel, maar ook in relatie tot verantwoordelijkheid en ouderschap.
2. Betrek de samenleving bij het verspreiden van de feiten en wat er is gebeurd.

¹⁵ Zie figuur 14, p. 163 van het onderzoeksrapport. Zie tabel 6, p. 164 van het onderzoeksrapport, voor een uitgeschreven tabel van deze figuur.

¹⁶ Vgl. de tabel op p. 185 van het onderzoeksrapport.

Erkenning van impact op de unieke persoon door te zien en te ondersteunen (laag 2)

3. Maak een prioriteit van persoonlijk contact, ook in de relatie tussen getroffen en verantwoordelijke.
4. Maak, waar mogelijk, de impact van het geweld zichtbaar en adresseer deze.
5. Verzeker de beschikbaarheid van hulp die past bij specifieke behoeften van getroffen en lever maatwerk.
6. Verzeker organisatorische, emotionele en psychologische ondersteuning bij het werken met kwetsbare doelgroepen en waak voor (her-)stigmatisering.

Erkenning van marginaliserende context voor groep door verantwoordelijkheid te nemen (laag 3)

7. Ontwerp erkenningsmaatregelen vanuit specifiek begrip van type marginalisering en verantwoordelijkheid.
8. Bewaak samenhang tussen maatregelen.

Erkenning voor continu geweld voor lotgenoot door te hervormen (laag 4)

9. Bied maatregelen structureel, langdurig of zelfs continu aan.
10. Communiceer specifiek, consistent, en transparant hoe erkenningsmaatregelen inhaken op maatregelen ter voorkoming van geweld.

Beleidsreactie

We zijn de onderzoekers erkentelijk voor de inzichten en aanbevelingen. We constateren dat het streven is geweest om in de geest van deze aanbevelingen het erkenningstraject voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg toe te passen. Tegelijkertijd constateren we, met dit onderzoeksrapport in de hand, dat het op onderdelen beter had gekund en gemoeten. De aanbevelingen die de onderzoekers hierover doen, omarmen wij en de algemene lessen die we hieruit leren zullen we in toekomstige erkenningstrajecten ter harte nemen. Wel is een belangrijk besef – ook op basis van dit onderzoek – dat het niet lukt om altijd alle getroffen tegemoet te komen in hun behoeften, simpelweg omdat zij verschillende dingen willen. Het streven moet erop gericht zijn om het voor zoveel mogelijk slachtoffers, zo goed mogelijk te doen. Ook moet zoveel mogelijk duidelijkheid worden geboden wat wel en wat niet kan. Het belang van de (individuele) getroffen is immers niet het enige belang dat meeweegt in besluitvorming over in te zetten erkenningsmaatregelen. Hierbij zijn ook de aandachtspunten uit het rapport van de Nationale ombudsman «Herstel bieden: een vak apart» van 24 oktober 2023 relevant.¹⁷ Dit rapport onderstreept in onze ogen ook de waarde van het recent opgerichte programma «Erkenning en Herstel». Dit betreft een rijksbreed programma dat is gehuisvest bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken om informatie en expertise over het bieden van erkenning en herstel samen te brengen en toegankelijk te maken voor alle overheidsinstanties ten behoeve van toekomstige erkennings- en hersteltrajecten. Een belangrijk doel is daarnaast het brengen van erkenning in het hart van

¹⁷ Raadpleegbaar via www.nationaleombudsman.nl. Zie in dit kader ook de kabinetsreactie op dit rapport van 3 december 2024, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 33 047, nr. 28, alsmede het Afwegingskader onverplicht overheidshandelen bij klemmende situaties van de Raad van State, gepubliceerd op 26 mei 2025 (raadpleegbaar via www.raadvanstate.nl).

het werk (vroeg-signalering, bijsturen, leren van fouten), zodat er minder hoeft te worden hersteld en beter beleid wordt gemaakt.

Wij maken ons samen met jeugdhulpaanbieders, professionals en gemeenten sterk voor kwalitatief goede en veilige jeugdzorg. De afgelopen jaren hebben we opvolging gegeven aan de aanbevelingen van Commissie De Winter die de veiligheid en veiligheidsbeleving binnen de jeugdzorg moeten verbeteren. Belangrijke ontwikkelingen hierin zijn de invoering van de nieuwe wet Rechtspositie, de inzet om (gesloten) plaatsingen voorkomen, grote instellingen om te bouwen en de groeps-grootte te verkleinen. Vertrouwenspersonen van Jeugdstem gaan via een vaste bezoeksfrequentie langs bij instellingen om ook laagdrempelig beschikbaar te zijn voor jongeren in de jeugdhulp met verblijf. Deze vertrouwenspersonen kunnen ook onveiligheid signaleren en aankaarten binnen instellingen of melden bij de Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd (IGJ).

We zitten op de goede weg, maar onderstrepen ook dat we er nog niet zijn. Sinds het uitkomen van het rapport van Commissie De Winter in 2019 zijn er verschillende voorbeelden geweest van onveiligheid binnen de jeugdhulp met verblijf. Bijvoorbeeld de mishandeling van het pleegmeisje uit Vlaardingen, of de ervaringen van jongeren met ZIKOS-afdelingen. De ZIKOS-afdelingen zijn inmiddels gesloten. Pleegzorgaanbieder Enver is door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd onder verscherpt toezicht gesteld en wij hebben aanvullende acties ondernomen. Samen met de jeugdhulpaanbieders willen we jongeren in de jeugdhulp met verblijf een veilige plek bieden.

We sluiten af met een blik op de toekomst. Voor de slachtoffers van geweld in de jeugdzorg: we blijven inzetten op veiligheid in de jeugdzorg. In bredere zin: we blijven leren voor erkenningstrajecten in de toekomst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.C.Z.M. Tielen