



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Bouwen aan Bescherming

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

EXPLAINER

seksueel
geweld
tegen
kinderen

WAAR GAAT HET ONDERZOEK OVER?

Seksueel geweld is een urgent en omvangrijk probleem. Dat constateren ook verschillende commissies die in de afgelopen jaren onderzoek hebben gedaan naar (seksueel) geweld in verschillende sectoren in Nederland. Commissie Deetman, Commissie de Vries, Commissie Samson en Commissie de Winter constateren dat binnen de Rooms-Katholieke Kerk (R.-K. Kerk), de sportwereld en de jeugdzorg geregeld sprake is van (seksueel) geweld en dat er wezenlijke veranderingen nodig zijn om nieuwe slachtoffers in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Hiervoor zijn aanbevelingen gedaan aan onder meer de overheid en de sectoren zelf.

De Tweede Kamer heeft in 2018 opgeroepen om in kaart te brengen wat er is gebeurd met de aanbevelingen van deze onderzoekscommissies en wat de bereikte effecten van deze aanbevelingen zijn. De Nationaal Rapporteur is gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

De Nationaal Rapporteur, als opdrachtnemer van dit onderzoek, kan deze onderzoeksopdracht niet los zien van de bredere context van de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen in Nederland, onafhankelijk van de sector waarbinnen het seksueel geweld plaatsvindt. Daarom is de analyse van de feitelijke opvolging van de aanbevelingen gezien in deze bredere context, en zijn de resultaten van dit rapport geplaatst in een toekomstgericht perspectief. Zijn kinderen door het werk van de verschillende onderzoekscommissies en door de huidige aanpak van de Nederlandse overheid überhaupt beter beschermd tegen seksueel geweld?

WAT IS DE CONCLUSIE?

Internationale wet- en regelgeving verplicht Nederland tot het voeren van effectief en landelijk uniform beleid om seksueel geweld tegen kinderen tegen te gaan. Met het ondertekenen en ratificeren van deze verdragen heeft Nederland zich expliciet aan deze doelstellingen gecommitteerd.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat de overheid niet weet of kinderen en jongeren daadwerkelijk kunnen rekenen op betere bescherming tegen seksueel geweld. Ze heeft veel van de aanbevelingen aan de sectoren zelf overgelaten, terwijl voor hen lang niet altijd de nodige randvoorwaarden aanwezig zijn om daarmee effectief aan de slag te kunnen.

CONCLUSIE

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

Het waarmaken van de beschermingsplicht vraagt een aanhoudende, uiterste inspanning van alle betrokken partijen. De landelijke overheid heeft als stelselverantwoordelijke een belangrijke taak hierin. Want hoe graag we dat zouden willen: dit probleem is nooit opgelost. Dit rapport geeft daarvoor de volgende richtinggevende noties:



Notie 1:

Zorg voor duidelijke rollen en verantwoordelijkheden

Voor een goede aanpak van seksueel geweld tegen kinderen is coördinatie nodig op dit thema. De onderzoeksresultaten en aanbevelingen van de commissies laten zien dat bij de aanpak van seksueel geweld veel verschillende partijen betrokken zijn op verschillende niveaus, maar dat niet altijd duidelijk is wat hun verantwoordelijkheid daarin is en wat er van hen verwacht mag worden. De landelijke overheid is de aangewezen partij om dit geheel te coördineren, met een belangrijke rol voor het parlement, zowel controlerend als wetgevend. Dat vergt een proactieve houding, waarmee over de grenzen van sectoren heen een agenderende en alerterende rol gespeeld wordt in de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld.



Notie 2:

Zorg voor een sterke en blijvende kennispositie

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

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

Bescherming wordt in de lokale uitvoering geconcretiseerd en krijgt hier tastbaar gestalte. De afstand tussen de overheid en het beroepsmatige niveau is groot. Wezenlijk betere bescherming voor kinderen in sectoren als de R.-K. Kerk, sport en de jeugdzorg krijgt bij uitstek vorm binnen sportverenigingen, instellingen voor residentiële jeugdhulp, pleeggezinnen en parochies. Maar dat kan alleen wanneer een daadkrachtige en betrokken overheid hen hierin voldoende faciliteert en ondersteunt. Bij het opstellen van ambities en het maken van beleid wordt dan ook rekening gehouden met wat er nodig is om dat beleid en die ambities daadwerkelijk uit te voeren.

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

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

**Notie 5:****Blijf in gesprek met slachtoffers**

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

WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE RESULTATEN?

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

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

DOORWERKING

De Nationaal Rapporteur gebruikt in dit onderzoek het begrip doorwerking. Dat betekent dat vanuit de hele context en op verschillende niveaus is gekeken naar de bewegingen die op gang zijn gekomen na het uitkomen van de commissierapporten:

- 1) De agenderende doorwerking: de mate waarin het bewustzijn over (seksueel) geweld zichtbaar is vergroot en de mate waarin urgentie en noodzaak tot verbetering wordt erkend;
- 2) De institutionele doorwerking: de mate waarin verbeterambities en -plannen worden geschetst en de juiste (wettelijke en beleidsmatige) voorwaarden worden geschapen;
- 3) De organisatorische doorwerking: de mate waarin verbeterplannen zich vertalen naar de uitvoering waarbinnen bestuurders en managers hun organisaties en werkwijzen inrichten;
- 4) De beroepsmatige doorwerking: de mate waarin beroepsgroepen zijn opgeleid om met (seksueel) geweld om te gaan en de mate waarin beroepsmatige kwaliteitsstandaarden worden opgesteld en gewaarborgd;
- 5) De professionele doorwerking: de manier waarop professionals in hun werk omgaan met het thema (seksueel) geweld.

Wat is er gebeurd met de aanbevelingen?

Rooms-Katholieke Kerk: groot deel aanbevelingen opgevolgd

Commissie Deetman heeft in 2011 onderzoek gedaan naar seksueel geweld tegen minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk.

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

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

Commissie de Vries doet in 2017 in opdracht van sportkoepel NOC*NSF onderzoek naar seksuele intimidatie en misbruik in de sport, bij zowel kinderen als volwassenen.

Koepelorganisatie NOC*NSF en het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN) hebben op institutioneel niveau richtlijnen, (preventief) beleid en instrumentarium ontwikkeld. Dat beleid vindt lang niet altijd via de autonoom opererende sportbonden doorgang naar sportverenigingen. Uit dit onderzoek blijkt dat sportbonden (de preventie van) seksuele intimidatie niet altijd zien als prioriteit. Ook gebruiken verenigingen vaak niet zaken als de gratis Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en instrumentarium voor preventief handelen. Het is van groot belang dat vrijwilligers en professionals op bonds- en verenigingsniveau gefaciliteerd en ondersteund worden om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen.

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

Jeugdzorg: zichtbare bewegingen, maar weinig zicht op de uitvoering en bijbehorende verantwoordelijkheden

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

In 2012 doet Commissie Samson in opdracht van de toenmalige ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek naar seksueel geweld tegen kinderen in jeugdzorg.

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

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

In 2019 heeft Commissie de Winter – in opvolging van Commissie Samson – in opdracht van de toenmalige ministeries van VenJ en van VWS vervolgonderzoek gedaan naar geweld tegen kinderen in jeugdzorg, ditmaal ook in bredere context.

Van gemeenten mag worden verwacht dat zij een grotere rol gaan spelen in het verbeteren van de kwaliteit van de jeugdzorg, waar veiligheid een essentieel onderdeel van is. Zij zijn opdrachtgever van organisaties die jeugdbescherming en jeugdhulp uitvoeren. Daarnaast is de algemene preventie van kindermishandeling (waaronder seksueel geweld tegen kinderen) een taak van de gemeenten. De landelijke overheid als stelselverantwoordelijke moet zich daarbij afvragen welke randvoorwaarden gemeenten nodig hebben om die taken uit te voeren, en passend in die randvoorwaarden voorzien.

De Nationaal Rapporteur rapporteert over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland.



Wie is de Nationaal Rapporteur?

De Nationaal Rapporteur is Herman Bolhaar. Het instituut Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bestaat uit de Nationaal Rapporteur en een team van deskundige en bevlogen medewerkers met een multidisciplinaire achtergrond.

Wat doet de Nationaal Rapporteur in de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen?

De Nationaal Rapporteur onderzoekt de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. In de thematische onderzoeken en regelmatig verschijnende monitors ligt de nadruk op het volgen en verbeteren van de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. Op basis van deze onderzoeken en informatie uit verschillende bronnen adviseert de Nationaal Rapporteur de nationale en lokale overheid, andere bestuursorganen, internationale organisaties en organisaties in de uitvoering over hoe zij mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen kunnen voorkomen en bestrijden.

Postadres

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Telefoon: 070 370 45 14
www.nationaalrapporteur.nl
@NLRapporteur

februari 2022