

Vergaderjaar 2006–2007

**31 015**

## **Kindermishandeling**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2007

Vandaag vallen twee onderling gerelateerde gebeurtenissen samen. Enerzijds is dat de inwerkingtreding van een nieuwe wettelijke bepaling die beoogt kinderen te beschermen tegen geestelijk en lichamelijk geweld. En anderzijds is dat de publicatie van een tweetal onderzoeksrapporten<sup>1</sup> waaruit duidelijk wordt dat het aantal gevallen van kindermishandeling in Nederland beduidend hoger ligt dan tot dusverre werd aangenomen. Met deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie, in het bijzonder over deze rapporten informeren.

Daaraan voorafgaand is het niet zonder belang om erop te wijzen dat vanaf vandaag het tweede lid van artikel 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek als volgt luidt:

Onder verzorging en opvoeding worden mede verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en de veiligheid van het kind alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid. *In de verzorging en opvoeding van het kind passen de ouders geen geestelijk of lichamelijk geweld of enige andere vernederende behandeling toe.*

Deze wijziging van het Burgerlijk Wetboek is een belangrijke mijlpaal in de geschiedenis van de rechten van het kind in Nederland. Het primaire doel van de wijziging van dit artikel is het stellen van een norm: ouders hebben de verplichting hun kinderen te verzorgen en op te voeden zonder toepassing van geestelijk of lichamelijk geweld of van een andere vernederende behandeling.

Door met zoveel woorden in de wet te bepalen dat er geen ruimte is voor de toepassing van geweld in de opvoeding, kan hierover geen misverstand meer bestaan.

Een belangrijke norm dus voor kinderen en ouders. Ik verwacht echter dat ook beroepskrachten, werkzaam in gezinnen, zich gesteund weten door dit wettelijk verbod op geweld in de opvoeding. Door van deze norm een

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

objectieve wettelijke norm te maken, is het niet langer «een subjectieve norm van de hulpverlener» en dat ondersteunt, zo verwacht ik, de beroepskracht bij het bespreekbaar maken van mishandeling.

De wijziging verandert overigens niets aan de strafbaarstelling van kindermishandeling in het Wetboek van Strafrecht. Kindermishandeling is en blijft een strafbaar feit.

Met deze wetswijziging wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling die op 30 januari 2004 aan Nederland is gedaan door het VN-Comité dat toezicht houdt op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Het VN-Comité is van mening dat het IVRK onder meer dwingt tot het opnemen van een dergelijke bepaling in de nationale wetgeving.

Ik deel de mening van het VN-Comité. Een dergelijke bepaling beoogt een bijdrage te leveren aan een veilige gezinssituatie en het voorkomen van kindermishandeling, zoals vastgelegd in het IVRK.

### **Onderzoeken naar de aard en omvang van kindermishandeling in Nederland**

De noodzaak van het vastleggen van deze norm wordt onderstreept door de vandaag openbaar geworden onderzoeken naar de aard en omvang van kindermishandeling, uitgevoerd door de Universiteit Leiden en de Vrije Universiteit te Amsterdam, die ik u hierbij, mede namens de minister van Justitie, aanbied.

De ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben deze onderzoeken gezamenlijk gefinancierd. In opdracht van het WODC hebben beide universiteiten via twee verschillende onderzoeksmethoden dit onderzoek uitgevoerd. De onderzoeken zijn de eerste Nederlandse studies op dit gebied.

### **Kindermishandeling in Nederland anno 2005, Universiteit Leiden De Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van kinderen en jeugdigen (hierna: NPM-2005)**

De NPM-2005 is gebaseerd op registraties van ruim 1100 informanten verspreid over alle delen van het land. De informanten zijn professionals die beroepsmatig met kinderen te maken hebben, zoals leerkrachten, huisartsen, politiefunctionarissen of personeel van kinderdagverblijven. Daarnaast is in het onderzoek gebruik gemaakt van de registraties van de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's). Het onderzoek bevat informatie over kindermishandeling onder jeugdigen in de leeftijd van nul tot en met zeventien jaar.

In de NPM-2005 studie wordt de omvang van kindermishandeling geschat op **107 200** kinderen. Dit betreft 3% van alle kinderen van nul tot en met zeventien jaar.

De meerderheid van de gevallen betreft vormen van fysieke en emotionele verwaarlozing. De schatting van het aantal slachtoffers van seksuele mishandeling in 2005 is ruim 4700 gevallen. Dit betreft 0,13% van het totaal aantal jongeren tussen nul en zeventien jaar.

Fysieke mishandeling komt in ruim 19 000 gevallen voor. Bij bijna een kwart van de genoemde 107 200 kinderen die te maken kregen met kindermishandeling was dus sprake van seksuele en/of fysieke mishandeling. De onderzoekers geven aan dat de omvang van kindermishandeling over de gehele jeugdfase zonder twijfel groter zal zijn dan die over het jaar 2005.

## Scholieren over mishandeling, VU Amsterdam (hierna: SOM)

De SOM-studie is gebaseerd op de ervaringen van jeugdigen zelf. Ruim 1800 leerlingen van veertien willekeurig geselecteerde scholen voor voortgezet onderwijs, verspreid over het hele land, hebben aan het onderzoek meegedaan. De scholieren hebben een zelfrapportage-vragenlijst ingevuld die onder andere vragen bevatte over vormen van kindermishandeling. De SOM-studie bevat informatie over kindermishandeling onder jeugdigen in de eerste vier klassen van het voortgezet onderwijs. Dat zijn in principe jeugdigen in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar.

De uitkomsten van de SOM-studie laten zich samenvatten in vijf percentages:

- 37% van de leerlingen zegt ooit te maken te hebben gehad met één of meer vormen van kindermishandeling;
- bijna 20% zegt het jaar voorafgaand aan het onderzoek slachtoffer te zijn geweest van (een vorm van) kindermishandeling;
- 8% van de leerlingen meldt ooit seksueel misbruikt te zijn;
- 4% van de leerlingen meldt in het jaar voorafgaand aan het onderzoek seksueel misbruikt te zijn;
- 1% van de leerlingen is (ooit) slachtoffer (geweest) van poli-victimisatie: dit gaat om kinderen die gedurende een zeer lange periode frequent blootstaan aan vrijwel alle vormen van mishandeling, vaak in de meest ernstige vorm.

De gegevens op jaarbasis van de deelnemende scholieren zijn gebruikt voor een extrapolatie naar de totale populatie Nederlandse scholieren van het voortgezet onderwijs in de eerste vier leerjaren. Dit leidt tot een schatting van **160 700** scholieren in deze leeftijdscategorie in een periode van twaalf maanden, die het slachtoffer zijn geweest van een vorm van kindermishandeling, waarbij een deel van deze groep te maken heeft gehad met meerdere vormen van kindermishandeling. Psychologische agressie en fysiek geweld zijn hierbij de meest voorkomende vormen van kindermishandeling en komen vaak in combinatie voor.

### *Risicofactoren*

Beide onderzoeken geven ook inzicht in de belangrijkste risicofactoren. Zo meldt de NPM-2005 dat het risico op kindermishandeling bijna zeven keer groter is in gezinnen met zeer laag opgeleide ouders, terwijl werkloosheid van beide ouders het risico ruim vijf keer vergroot. Ook een allochtone achtergrond betekent een ongeveer 3,5 keer verhoogd risico op kindermishandeling, maar dat verhoogde risico valt grotendeels weg als de opleiding wordt verdisconteerd. Een laag opleidingsniveau vormt daarmee een belangrijker risico dan afkomst uit een etnisch culturele minderheid. Een gezin met drie of meer kinderen en alleenstaand ouderschap verdubbelen het risico.

### **Resultaten**

Eerdere schattingen op basis van Amerikaanse studies liepen uiteen van 50 000 tot 80 000 gevallen per jaar. Beide onderzoeken tonen aan dat het aantal gevallen van kindermishandeling in Nederland in werkelijkheid hoger ligt. In de onderzoeken is uitgegaan van een brede definitie van kindermishandeling, zoals ook in de Wet op de jeugdzorg een brede definitie is opgenomen.

Laat ik voorop stellen dat ik mij grote zorgen maak over deze onderzoeksresultaten. Het probleem is groter dan verondersteld, terwijl het standpunt dat mishandeling van jeugdigen nooit aanvaardbaar is breed wordt

gedragen en er veel aandacht is voor deze problematiek. Het spreekt voor zich dat deze resultaten niet zonder gevolgen kunnen blijven. Desalniettemin vind ik het een goede zaak dat er nu voor het eerst onderzoeksresultaten liggen, zodat we de omvang van het probleem ook kennen en ons van daaruit kunnen richten op een effectieve aanpak.

Juist omdat het de eerste keer is dat er onderzoek is gedaan naar de Nederlandse situatie is er gekozen voor twee verschillende onderzoeksmethoden: de NPM-2005 is gebaseerd op registraties en de SOM-studie is gebaseerd op zelfrapportage. Beide onderzoeken kennen hun beperkingen. De informanten uit de NPM-2005 (de professionals) hebben een onvolledig beeld van de feitelijke kindermishandeling die zich voordoet, omdat een deel van de mishandelingen zich aan hun waarneming onttrekt. De antwoorden van de scholieren op de vragenlijsten uit de SOM-studie zullen in zekere mate gekleurd zijn door geheugeneffecten. Het gebruik van verschillende methoden verklaart het verschil tussen de resultaten.

Met betrekking tot de omvang van kindermishandeling is in het buitenland vaker onderzoek gedaan met beide methodes. Het gemiddeld aantal gevallen van kindermishandeling in het buitenland op basis van de onderzoeken met de door de Universiteit van Leiden gehanteerde methode is 1,3%, terwijl het gemiddelde van de zelfrapportage studies, zoals die van de VU Amsterdam op 19,8% ligt<sup>1</sup>. Het verschil tussen de in Nederland gevonden percentages van respectievelijk 3% en 19,5% komt daarmee redelijk overeen met het verschil in percentages uit buitenlands onderzoek.

Opgemerkt moet worden dat met een percentage van 3% op basis van registratieonderzoek Nederland wel afwijkt van de gemiddelde 1,3% op basis van de onderzoeken in het buitenland. De onderzoekers menen dat Nederland hierdoor niet goed afsteekt ten opzichte van andere landen. Daarbij moet bedacht worden dat het onderzoek verricht is onder professionals. In Nederland is de laatste jaren, en daarmee juist gedurende de periode van het onderzoek, veel geïnvesteerd in de naamsbekendheid van het AMK en de meldcode kindermishandeling. Ook hebben bepaalde sectoren zelf een meldcode ontwikkeld, zoals de huisartsen en ziekenhuizen. Met deze meldcode worden signalen van kindermishandeling herkend en weet de professional wat hij of zij moet doen. Dit zou er op kunnen duiden dat er in Nederland meer *gesignaleerde* kindermishandeling is en niet zozeer meer gevallen van kindermishandeling.

Beide onderzoeken laten zien dat, ongeacht de gehanteerde onderzoeksmethode, het probleem groter is dan tot op heden werd verondersteld. Het is aannemelijk dat de schatting van de NPM-2005 van 107 200 kinderen een ondergrens is. De onderzoeken, inclusief het zicht op de risicofactoren die daarin worden benoemd, bevestigen de noodzaak van een stevige beleidsimpuls voor de aanpak van kindermishandeling en bieden hiervoor voldoende aanknopingspunten.

### **Maatregelen**

Kindermishandeling is een ernstig maatschappelijk probleem. Gelukkig is er de laatste jaren veel aandacht geweest voor dit veelal verborgen leed. In het verleden is vaak gesteld dat de overheid niet «achter de voordeur» behoorde te komen. Het gezinsleven was een privé-aangelegenheid. Later werd het zogenaamde zo-zo-zo-beleid ingevoerd: hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo kort als mogelijk en zo licht als mogelijk. Tragische gebeurtenissen in het recente verleden hebben het besef laten

<sup>1</sup> Zie tabel 1.1 «overzicht van prevalentiestudies en prevalentieschattingen» van de NPM-2005 (pagina 35).

doordringen dat in situaties van kindermishandeling snelle actie geboden is en dat de hulpverlening zo zwaar moet zijn als nodig, op tijd en op maat.

Ook de definitie van kindermishandeling is aan veranderingen onderhevig geweest.

In de sinds 1 januari 2005 van kracht zijnde Wet op de jeugdzorg is een brede definitie van kindermishandeling opgenomen. Het gaat daarbij naast seksueel misbruik, lichamelijke en psychische mishandeling ook om lichamelijke en psychische verwaarlozing. Ook als een kind getuige is van huiselijk geweld tussen ouders is er sprake van kindermishandeling. Voor al deze vormen van mishandeling geldt dat de veiligheid als fundamenteel recht van het kind in het geding is.

Gezien de aard van de onderzoeksresultaten, hecht ik eraan deze direct aan uw Kamer te doen toekomen. Dit heeft mede tot gevolg dat ik op dit moment nog geen volledig pakket van maatregelen kan presenteren als reactie op de uitkomsten van de onderzoeken. Wel wil ik in deze eerste reactie de contouren schetsen van de aanpak die mij voor ogen staat.

Zoals u weet bereid ik een Programma Jeugd en Gezin voor, waarbinnen «veilig opgroeien» één van de kernwaarden zal zijn. De aanpak van kindermishandeling maakt hier uiteraard onderdeel van uit. De artikelen 3 en 19 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) liggen daaraan ten grondslag. Deze artikelen behelzen in het kort dat de belangen van het kind centraal staan en dat kinderen worden beschermd tegen alle vormen van mishandeling.

Het is in het belang van alle kinderen om veilig te kunnen opgroeien en dit is ook in het belang van de samenleving. Het is hun recht om tegen mishandeling te worden beschermd. Rechten van kinderen scheppen plichten voor ouders. Ouders moeten de rechten van kinderen kennen en zij moeten weten wat hun ouderlijke plichten zijn. Zij moeten weten waarvoor zij als ouders verantwoordelijk zijn.

Het is aan de overheid om, conform artikel 19 IVRK, te zorgen voor programma's waarmee wordt voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben. Het gaat daarbij om facilitering van positief ouderschap, van ondersteuning van ouders bij het waar maken van hun verantwoordelijkheden en daarmee het realiseren van de kinderrechten. Als ondanks ingezette hulp de mishandeling van een kind niet stopt of wanneer direct duidelijk is dat de veiligheid van een kind ernstig in het geding is, is ingrijpen van overheidswege noodzakelijk om de kinderrechten te kunnen blijven garanderen.

Hieruit volgen drie kerndoelen voor de aanpak van kindermishandeling:

1. voorkomen dat ouders hun kind (gaan) mishandelen;
2. vroegtijdig signaleren van gevallen van kindermishandeling;
3. daar waar mishandeling wordt gesignaleerd: zo snel mogelijk stoppen van de mishandeling.

Ten aanzien van het tweede en derde doel is al veel in gang gezet en nemen vele partijen hun verantwoordelijkheid, zoals de provincies, bureaus jeugdzorg/AMK's en de Raad voor de Kinderbescherming. Uit de onderzoekscijfers blijkt echter dat, ondanks de toename van het aantal meldingen bij de AMK's in de afgelopen jaren, nog steeds maar een beperkt aantal van de mishandelingszaken bij de relevante organisaties bekend wordt. Dit betekent ook dat in een te groot aantal zaken mogelijk niet de actie ondernomen wordt die nodig is om het geweld te doen stoppen. Ik zal mij daarom in het komende programma onder meer

richten op het eerder signaleren en het zoveel mogelijk boven tafel krijgen van kindermishandeling.

Als er meer gevallen van kindermishandeling worden gesignaleerd zal dit leiden tot meer meldingen bij het AMK. Omdat het AMK zelf geen hulp verleent, maar doorverwijst naar het zorgaanbod of meldt bij de Raad voor de Kinderbescherming, realiseer ik mij dat dit ook gevolgen kan hebben voor deze partners.

Ten aanzien van het eerste doel kan nog veel winst worden behaald, met name waar het gaat om het breed beschikbaar maken van opvoedingsondersteuning, deskundigheidsbevordering gericht op adequate signalering en het bespreekbaar maken van kindermishandeling met ouders. De Centra voor Jeugd en Gezin spelen daarbij een belangrijke rol. De onderzoeksresultaten op het gebied van de eerdergenoemde risicofactoren maken bovendien inzichtelijk voor welke gezinnen extra ondersteuning noodzakelijk is en waar dus het preventieve beleid zich vooral op moet focussen.

Dit leidt tot de volgende lijn van ondersteuning, hulpverlening en ingrijpen:

- Opvoedingsondersteuning beschikbaar voor *alle* ouders;
- Gerichte hulpverlening aan bepaalde ouders;
- Pro-actieve steun voor risicogezinnen;
- Tijdige en adequate signalering van kindermishandeling door professionals en burgers, onder andere door middel van deskundigheidsbevordering;
- Indien nodig inzet van geïndiceerde jeugdzorg (ambulant, pleegzorg of residentieel);
- Als het niet anders kan, maar direct als het moet, hulp vanuit het gedwongen kader: civielrechtelijk (bijvoorbeeld ondertoezichtstelling eventueel met uithuisplaatsing) en/of strafrechtelijk (vervolgning van de dader).

Mijn plan van aanpak zal ik conform deze lijn, in overleg met het veld en in afstemming met het programma huiselijk geweld, verder uitwerken en voor de zomer aan u presenteren.

In elk geval maken de volgende onderwerpen deel uit van dit plan.

- *Bekendmaken norm geweldverbod in de opvoeding*

Het verbod op geweld in de opvoeding, zoals vanaf heden vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, zal breed bekend gemaakt moeten worden bij het publiek en beroepskrachten.

- *Resultaten en vervolg regio's RAAK*

De afgelopen drie jaar is door de Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling (RAAK) in vier proefregio's vormgegeven aan een sluitende aanpak kindermishandeling.

De RAAK proefregio's laten zien dat het verbeteren van samenwerking rond vroegsignalering, beschikbaarheid van snelle hulp, ondersteuning bij de opvoeding van kinderen en verhoogde deskundigheid van professionals belangrijke elementen zijn om kindermishandeling te voorkomen. De proefregio's hebben hun ervaringen en kennis met het bestrijden van kindermishandeling gebundeld in een handboek RAAK. Ik vind dat de opbrengsten van RAAK snel beschikbaar moeten komen voor alle gemeenten en regio's die aan de slag willen met het bestrijden van kindermishandeling. Dit handboek komt voor de zomer van 2007 beschikbaar. Ik zal zorgen voor verspreiding onder gemeenten en provincies.

- *Melden*

Het signaleren en actie ondernemen om waar nodig kindermishandeling

te stoppen is een verantwoordelijkheid van alle instellingen en professionals die met kinderen en jongeren werken. Het gebruik van een richtlijn of meldcode kindermishandeling «hoe te handelen bij (vermoedens van) kindermishandeling» is hierbij een logische en noodzakelijke stap. De meldcode kindermishandeling zoals geïmplementeerd in het onderwijs, de jeugdgezondheidszorg en de kinderopvang verdient bredere toepassing. Ik wil de implementatie van de meldcode verder aanjagen.

Als men alert is, het probleem signaleert en tot melding overgaat, moet deze melding zo snel mogelijk opgepakt worden door het AMK en moet er worden vastgesteld of er sprake is van kindermishandeling, zodat hulpverlening kan starten. Volgens het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg is de maximale doorlooptijd van een AMK-onderzoek thans dertien weken. Zoals ik ook reeds in mijn brief d.d. 5 april 2007<sup>1</sup> heb aangekondigd, streef ik ernaar de wettelijke norm voor de doorlooptijd van het onderzoek te bekorten.

#### *– Jeugdbescherming*

Als er vervolgens hulp in het gedwongen kader noodzakelijk is, moet de aansluiting tussen het AMK, de andere onderdelen van bureau jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechtshouders goed zijn. Het verbetertraject voor de jeugdbescherming, zoals ingezet met het programma Beter Beschermd, zal in het plan van aanpak worden voortgezet.

In het plan van aanpak zal ik tevens nader ingaan op de risicofactoren en het kabinetsbeleid terzake.

#### **Tot slot**

Er is en wordt al veel ondernomen om kindermishandeling te voorkomen, tijdig in te grijpen indien noodzakelijk en om de samenwerking tussen de verschillende instanties te verbeteren. Uit de onderzoeksresultaten blijkt echter ook dat we er nog lang niet zijn.

De beide rapporten vormen voor mij een krachtige stimulans om, in samenwerking met de betreffende instanties, hoge prioriteit toe te kennen aan de preventie en de bestrijding van dit grote kwaad van kindermishandeling.

Ik vertrouw erop dat uw Kamer deze prioriteit deelt en het door mij in het vooruitzicht gestelde plan van aanpak direct na verschijning zal willen bespreken, zodat een voortvarende implementatie mogelijk zal zijn.

De minister voor Jeugd en Gezin,  
A. Rouvoet

---

<sup>1</sup> TK 2006–2007, 31 001 nr. 1.