

REGISTRATIE EN MONITORING VAN KINDERMISHANDELINGSZAKEN IN DE JUSTITIEKETEN

EEN KWALITATIEVE STUDIE NAAR BELEID EN SYSTEMEN IN HET BUITENLAND

EINDRAPPORT

Onderzoek in opdracht van het WODC

Prof. dr. Hans Grietens
Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Oktober 2018

INHOUD

HOOFDSTUK 1: ACHTERGROND EN PROBLEEMSTELLING

- 1.1 Kindermishandeling: een complex maatschappelijk probleem
- 1.2 Belang en nut van registratie en monitoring van kindermishandelingszaken
- 1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen
- 1.4 Leeswijzer

HOOFDSTUK 2: METHODE

- 2.1 Selectie van landen en regio's
- 2.2 Dataverzameling
- 2.3 Datareductie

HOOFDSTUK 3: CONTEXT VAN DE KINDERBESCHERMING

- 3.1 Inleidende opmerkingen
- 3.2 Algemene uitgangspunten van kinderbescherming
- 3.3 Achterliggende rationales van kinderbescherming
- 3.4 Definities van kindermishandeling binnen kinderbescherming

HOOFDSTUK 4: REGISTRATIE- EN MONITORINGSSYSTEMEN VAN KINDERMISHANDELING

- 4.1 Kader voor registratie en monitoring van kindermishandeling
- 4.2 Hoe verlopen registratie en monitoring in het buitenland?
- 4.3 Enkele voorbeelden van systemen voor registratie en monitoring van kindermishandelingszaken
- 4.4 Twee initiatieven voor het opzetten van wetenschappelijk onderbouwde 'surveillance' systemen voor kindermishandeling

HOOFDSTUK 5: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

- 5.1 Conclusies
- 5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

LITERATUUR

BIJLAGEN

1. Brief uitnodiging online survey
2. Online survey

HOOFDSTUK 1

ACHTERGROND EN PROBLEEMSTELLING

In dit hoofdstuk schetsen we de achtergrond van het project en leggen we de probleemstelling uit, die aanleiding was tot dit onderzoek. We gaan eerst in op kindermishandeling als maatschappelijk fenomeen en de vele uitdagingen die de aanpak en preventie ervan met zich meebrengen (1.1). Daarna beschrijven we het belang en nut van registratie en monitoring van zaken van kindermishandeling en leggen we kort de situatie in Nederland uit (1.2). Dan beschrijven we de doelstellingen van het project en geven we een overzicht van de onderzoeksvragen (1.3). Tot slot geven we een leeswijzer (1.4).

1.1 Kindermishandeling: een complex maatschappelijk probleem

De aanpak en preventie van kindermishandeling¹ krijgen toenemende aandacht van beleidsmakers, zowel op lokaal/nationaal (bv. Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2018) als mondiaal niveau (bv. World Health Organization, 2014). De prevalentie van kindermishandeling in de bevolking is groot (zie voor overzichten van prevalentiestudies o.a. Stoltenbergh e.a. 2015, en Gilbert e.a., 2009). Onderzoek toont aan wat de lange-termijn gevolgen van kindermishandeling zijn voor de fysieke en geestelijke gezondheid van slachtoffers, en daarmee ook wat de kostprijs is van kindermishandeling voor de samenleving (zie bv: Fang e.a., 2014; McCarthy e.a., 2016; voor Nederland: Speetjens e.a., 2016). Die is dermate hoog dat we mogen spreken van een ernstig maatschappelijk probleem op het domein van veiligheid en gezondheid. Het zoeken naar antwoorden op kindermishandeling is daarom complex te noemen.

Scott (2009) noemt een aantal uitdagingen waar beleidsmakers voor staan bij de aanpak en preventie van kindermishandeling:

- Verslechtering van algemene socio-economische condities en toename van het aantal gezinnen dat leeft in armoede en de impact hiervan op de opvoeding en het welzijn van kinderen;
- Verregaande differentiatie in gezins- en leefvormen van kinderen (bv. samengestelde gezinnen), waardoor gezinnen en kinderen complexe en specifieke behoeften ontwikkelen, die gepaste zorg, ondersteuning en begeleiding vergen;
- Omgaan met de verbreding van definities van kindermishandeling, denk aan (getuige zijn van) huiselijk geweld en aan vormen van kindermishandeling via het Internet;
- Standpunt kiezen betreffende meldplicht bij professionals en burgers en een structureel antwoord bieden op de gevolgen van het invoeren van een meldplicht (bv. training van verschillende groepen van professionals in het herkennen en signaleren van kindermishandeling);

¹ In dit rapport sluiten we aan bij de definitie van kindermishandeling van de World Health Organization (www.who.int/mediacentre/factsheets/fs150/en): 'Child maltreatment is the abuse and neglect that occurs to children under 18 years of age. It includes all types of physical and/or emotional ill-treatment, sexual abuse, neglect, negligence and commercial or other exploitation, which results in actual or potential harm to the child's health, survival, development or dignity in the context of a relationship of responsibility, trust or power. Exposure to intimate partner violence is also sometimes included as a form of child maltreatment.'

- Gedegen en interdisciplinair onderzoek doen naar ‘serious cases’ van kindermishandeling (gevallen van kindermishandeling met fatale afloop) en hier lessen uit trekken;
- Omgaan met de toenemende media-aandacht voor kindermishandeling;
- Integreren en implementeren in beleid en praktijk van de actuele wetenschappelijke kennis over de lange-termijn gevolgen van kindermishandeling voor de fysieke en geestelijke gezondheid van slachtoffers.

Hier voegen we aan toe dat de globalisering van onze samenleving en de recente migratiestromen, in het kader van de vluchtelingenproblematiek, belangrijke repercussies hebben voor het beleid inzake preventie en aanpak van kindermishandeling. De vluchtelingenproblematiek stelt beleidsmakers en professionals immers voor extra vragen met betrekking tot het welzijn en de veiligheid van kinderen, en vraagt om een hernieuwde reflectie over het begrip kindermishandeling als sociaal construct.

Om antwoord te bieden aan deze uitdagingen en problemen wordt door experts, onder andere binnen de Wereldgezondheidsorganisatie, een ‘public health approach’ van kindermishandeling voorgesteld (Scott, 2009; Tonmyr & Hovdestad, 2013). Deze is gericht op het vroegtijdig identificeren van risicofactoren bij kinderen, gezinnen en hun omgeving, het bieden van een snelle respons wanneer dergelijke factoren worden vastgesteld en het gericht inzetten van wetenschappelijk onderbouwde interventies waardoor lange-termijn effecten worden geminimaliseerd en wordt voorkomen dat kindermishandeling zich herhaalt. Deze benadering die de belangen van het kind centraal stelt en in die zin aansluit bij het Kinderrechtenverdrag, integreert de positieve elementen van twee benaderingen van kindermishandeling uit het verleden, namelijk een aanpak door middel van het beschermen van het kind (‘child protection approach’) en een aanpak via het ondersteunen en versterken van gezinnen (‘family support approach’).

1.2 Belang en nut van registratie en monitoring van kindermishandelingszaken

Antwoord bieden op de complexe problematiek van kindermishandeling als maatschappelijk probleem en het in praktijk brengen van de genoemde ‘public health approach’ vereist onder andere een goede, dit wil zeggen inzichtelijke, transparante en op inzichten van wetenschappelijk onderzoek gebaseerde, registratie en monitoring van kindermishandelingszaken, met aandacht voor de integratie van data uit verschillende sectoren (justitie, sociale sector/welzijn, gezondheid, onderwijs) en opvolging van cases doorheen de tijd. Een aantal ‘good practices’ uit het buitenland illustreren dit (zie o.a. Burns e.a., 2016; ChildonEurope Secretariat, 2009; Klevens e.a., 2015; Putnam e.a., 2015). Goede registratie en monitoring kunnen ons namelijk inzicht geven in de uitkomsten van beslissingsprocessen na melding van (vermoedens van) kindermishandeling (bv. beslissingen omtrent het inzetten van hulp of het uithuisplaatsen van een kind) en hoe we deze kunnen verbeteren in het belang van kinderen, ouders en andere betrokkenen. Verder helpen goede registratie en monitoring bij het in kaart brengen van de risico- en protectieve factoren inzake kindermishandeling en van het beleid inzake kinderbescherming. We krijgen bij analyse van dergelijke data een beeld van risicofactoren op micro-, meso- en macroniveau die een rol spelen bij het totstandkomen en instandhouden van kindermishandeling (bv. micro: fysieke of mentale beperkingen bij een kind, sociale isolatie van een gezin; meso: verpaupering in de buurt en woonomgeving van gezinnen; macro: armoede in de maatschappij). Ook ontstaat aldus een beeld van de factoren die beschermen tegen kindermishandeling en het in stand houden ervan (bv. micro: sociale netwerk van een gezin; meso: voorzieningen in de buurt en wijk; macro: preventief gezondheidsbeleid vanuit de overheid).

Op basis van goede registratie en monitoring kunnen onderzoekers samen met professionals en

beleidsmakers interventies en preventieve acties ontwikkelen, implementeren en evalueren. Deze kunnen landelijk dan wel regionaal zijn en focussen op de algemene bevolking dan wel op groepen van kinderen (bv. kinderen die opgroeien in armoede, kinderen met beperkingen, kinderen van ouders met verslavingsproblematiek) die in de cijfers omtrent meldingen zijn overgerepresenteerd en kwetsbaar mogen worden genoemd (IOM & NRC, 2014; Wulczyn e.a., 2010).

De Wereldgezondheidsorganisatie doet al geruime tijd inspanningen om overheden te overtuigen van het belang van een uniforme registratie en monitoring van kindermishandelingszaken, dit met het oog op het in kaart brengen van de problematiek en de preventie ervan. De Wereldgezondheidsorganisatie pleit voor afstemming tussen landen inzake beleid en praktijk van registratie en monitoring van kindermishandeling en heeft hiervoor kaders uitgewerkt, die overheden en NGO's tools en instrumenten bieden om de gestelde doelen inzake aanpak en preventie te behalen.

Een voorbeeld is het in 2016 verschenen handboek *'Measuring and monitoring national prevalence of child maltreatment'* waarin een aantal meetinstrumenten en –procedures beschreven staan om de prevalentie van diverse vormen van kindermishandeling te schatten in de bevolking (Wereldgezondheidsorganisatie, 2016) en de effecten van preventieve acties en interventies te meten en verduurzamen. De Wereldgezondheidsorganisatie raadt overheden aan om deze tools en instrumenten in te zetten bij de registratie van meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling en op basis hiervan prevalentiecijfers te genereren.

In Nederland werden de laatste jaren diverse studies uitgevoerd, waarin de prevalentie van kindermishandeling werd geschat. Dit gebeurde onder andere in de Prevalentiestudies Mishandeling van kinderen en jeugd (zie Euser e.a., 2013, en Alink e.a., 2017). De cijfers die in deze studies worden gerapporteerd, komen niet uit bestaande registratiesystemen. Dat hoeft ons niet te verwonderen. De huidige systemen van registratie laten immers niet toe om dergelijke cijfers op een betrouwbare manier te genereren. Uit een beleidsanalyse die wij uitvoerden in het kader van project Hestia over het jeugdbeschermingssysteem in Engeland, Duitsland en Nederland (Bouma e.a., 2017; zie ook www.projecthestia.com) komt onder andere naar voren dat het jeugdbeschermingssysteem in Nederland een erg versnipperde structuur heeft en dat vele partijen bij meldingen en hun afhandeling zijn betrokken. Dit heeft uiteraard gevolgen voor het onderzoek naar cijfers omtrent kindermishandeling. Er zijn cijfers beschikbaar uit diverse bronnen (welzijn, justitie, gezondheid) maar er zijn ook lacunes in de cijfers. Wij stelden bijvoorbeeld vast dat het lastig is om heldere cijfers te vinden over het aantal kinderen in Nederland dat uit huis wordt geplaatst met een gedwongen maatregel. Bovendien kunnen beschikbare cijfers niet altijd op een eenduidige manier worden geïnterpreteerd, omdat er dubbeltellingen zijn of omdat instanties verschillen in wat ze tellen. Zo baseren AMHK's de tellingen op gezinnen, maar neemt de Raad voor de Kinderbescherming het kind als unit voor haar cijfers. Ook Van der Put en Assink (2017) geven aan dat schattingen van het aantal gevallen van kindermishandeling in Nederland erg uit elkaar liggen. Dit komt omdat definities van kindermishandeling verschillen – onderzoekers gebruiken vaak andere definities dan officiële instanties en definities evolueren doorheen de tijd – en cijfers op diverse wijzen tot stand komen (bv. survey bij informanten of scholieren versus geregistreeerde zaken). De in 2015 doorgevoerde transitie van de jeugdhulp op basis van de nieuwe Jeugdwet heeft een verdere decentralisatie van het systeem tot gevolg gehad. In de eerste evaluatie van deze Jeugdwet wordt gewezen op de risico's hiervan voor kinderen, met name risico's inzake veiligheid (Friele e.a., 2018). De roep naar een krachtigere regie van kindermishandelingszaken wordt na de transitie van de jeugdhulp nog groter.

Hetzelfde geldt voor zaken van kindermishandeling die via het justitiesysteem gaan. Recent onderzoek door ten Boom en Zebregs (2017) laat zien dat het registreren en monitoren van kindermishandelingszaken (inclusief huiselijk geweld) in de justitieketen in Nederland om diverse redenen problematisch is. Zo worden kindermishandelingszaken niet eenduidig geregistreerd door de diverse justitie-organisaties. De politie houdt in haar registratie wel bij of er sprake is van huiselijk geweld, maar kindermishandeling wordt als zodanig niet gelabeld. Bij het Openbaar Ministerie zijn zaken van met name niet-seksuele kindermishandeling slecht herkenbaar in registratiesystemen. Zij kunnen vallen onder verschillende artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. In de registraties van de Raad voor de Kinderbescherming is geen code of variabele opgenomen waarmee per zaak wordt vastgelegd of er sprake is van kindermishandeling. Dit alles maakt dat er geen landelijk zicht is op de instroom, doorstroom en uitval van zaken, noch op de ontwikkeling daarvan door de tijd. Het is daarom moeilijk om zicht te krijgen op het precieze aantal zaken dat wordt behandeld binnen de keten en op de aard van deze zaken. De beschikbare gegevens zijn niet te herleiden tot goed interpreteerbare cijfers, onder andere omdat de eenheid waarmee wordt geteld kan verschillen (bv. cases vs. verdachten) en niet altijd duidelijk is of een zaak aansluit bij de wettelijke definitie van kindermishandeling.

1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen

De overheid is zich bewust van de problemen inzake registratie en monitoring van kindermishandelingszaken in de justitieketen en wil hierin verandering brengen. Een eerste stap naar verbetering van het systeem kan bestaan in het onderzoeken hoe registratie en monitoring van kindermishandelingszaken verlopen in het buitenland. Dit project is een uitwerking van deze eerste stap en heeft twee doelen. Ten eerste willen we voorbeelden geven van hoe in het buitenland zaken van kindermishandeling worden geregistreerd en gemonitord. We kijken hierbij niet alleen naar justitie, maar ook naar de kinderbescherming binnen de sociale sector (welzijn). Ten tweede willen we uitzoeken welke systemen van registratie en monitoring relevant kunnen zijn voor de Nederlandse context, met bijzondere aandacht voor recente innovaties.

We willen antwoord krijgen op de volgende vragen:

1. Welke voorbeelden zijn er van registratie- en monitoringssystemen van kindermishandelingszaken in het buitenland, in de justitieketen (politie, openbaar ministerie, strafrecht) en in de sociale sector (welzijn)?
2. Wat zijn de globale kenmerken van deze systemen?
3. Wat is de achterliggende rationale van deze systemen en hoe up to date zijn ze?
4. Welke definities en omschrijvingen van kindermishandeling worden gehanteerd in deze systemen? Incluseren ze ook huiselijk geweld of wordt dit in de justitieketen separaat geregistreerd en gemonitord?
5. Zijn er op basis van deze systemen cijfers voorhanden omtrent het aantal zaken van kindermishandeling?
6. Hoe kindgericht zijn deze systemen?
7. Hoe toegankelijk en 'open' zijn deze systemen voor onderzoekers en in welke mate zijn ze al meegenomen in onderzoek?
8. Welke systemen zijn mogelijk een interessant voorbeeld voor Nederland en kunnen in een vervolgstudie worden meegenomen?

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leggen we uit welke landen en regio's we hebben geselecteerd en welke methoden we hebben ingezet om antwoord te krijgen op de bovengenoemde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 geven we een samenvattende beschrijving van het beleid inzake kindbescherming² in de landen en regio's die we hebben geselecteerd. We achten dit nodig om de systemen van registratie en monitoring van kindermishandelingszaken beter te kunnen contextualiseren. We staan stil bij algemene uitgangspunten van beleid inzake kindbescherming, achterliggende rationales van kindbeschermingsystemen en definities van kindermishandeling. In hoofdstuk 4 presenteren we eerst een kader voor registratie en monitoring van kindermishandelingszaken. Met dit kader in het achterhoofd geven we vervolgens een algemene beschrijving van hoe in de door ons geselecteerde landen en regio's de registratie en monitoring verlopen. Daarna bespreken we enkele interessante systemen van registratie en monitoring meer in detail, vier uit justitie en zes uit de sociale sector. Aan het eind van het hoofdstuk brengen we twee (recente) wetenschappelijk onderbouwde initiatieven in met het oog op het ontwikkelen van uniforme registratie- en monitoringssystemen over sectoren heen. In hoofdstuk 5 presenteren we de conclusies van het onderzoek samen met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

² Wanneer we in dit rapport spreken over systemen van kindbescherming verwijzen we naar de brede definitie die Unicef geeft van 'child protection systems' als *'the set of laws, policies, regulations and services needed across all social sectors – especially social welfare, education, health, security and justice – to support prevention and response to protection-related risks. These systems are part of social protection, and extend beyond it. At the level of prevention, their aim includes supporting and strengthening families to reduce social exclusion, and to lower the risk of separation, violence and exploitation. Responsibilities are often spread across government agencies, with services delivered by local authorities, non-State providers, and community groups, making coordination between sectors and levels, including routine referral systems, a necessary component of effective child protection systems.'* (United Nations Economic and Social Council (2008), UNICEF Child Protection Strategy, E/ICEF/2008/5/Rev.1, par. 12-13).

HOOFDSTUK 2

METHODE

Dit hoofdstuk vat de methode van het onderzoek samen. We bespreken eerst de selectie van landen/regio's en onze rationale voor inclusie (2.1). Daarna gaan we in op de dataverzameling en de aanpak van de literatuurstudie en de online survey (2.2). Tot slot leggen we uit hoe we de data die werden verkregen uit de literatuurstudie en de online survey hebben gereduceerd (2.3).

2.1 Selectie van landen en regio's

Omwille van de korte duur van het project hebben we ons in eerste instantie gericht op landen/regio's met wetgevende kaders en justitie- en zorgsystemen die dicht aansluiten bij deze van Nederland. Omdat het een verkennende studie was en omdat we het praktisch haalbaar achtten gezien het brede bereik van onze netwerken, hebben we gekozen om een ruim aantal landen/regio's te includeren in onze steekproef. We verwachtten dat we op die manier meer variatie zouden krijgen, onder andere met betrekking tot geografische ligging, politieke structuur, tradities inzake justitie en zorg, cijfermateriaal over kindermishandeling en wellicht ook met betrekking tot de registratie en monitoring van kindermishandelingszaken. Tegelijkertijd zijn we doelgericht geweest bij de keuze van landen en regio's, we wilden bijvoorbeeld de Noord-Europese landen erbij hebben omdat we weten dat de overheden van die landen langdurige tradities hebben op het gebied van registratie van gegevens over hun burgers (bv. voor Denemarken, zie Ubbesen, 2013).

We hebben dertien landen in onze steekproef geïncludeerd: België (regio Vlaanderen), Canada, Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Noorwegen, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland.

Dat zijn zes landen minder dan we aanvankelijk hadden aangekondigd in het onderzoeksvoorstel. Australië werd uiteindelijk niet geïncludeerd omdat we besloten ons te beperken tot Europa en Noord-Amerika. Italië, Spanje en Portugal hebben we niet bestudeerd, omdat we verwachtten dat ze wat betreft kindbescherming niet voldoende vergelijkbaar zijn met de Nederlandse context. Het welzijnsbeleid van deze landen werd in een recent empirisch onderzoek getypeerd als 'rudimentair', dit wil zeggen dat vergeleken met het beleid in andere landen de staat een relatief beperkte rol heeft in de organisatie van het welzijn van haar burgers en sociale zekerheid van burgers slechts ten dele is geïnstitutionaliseerd (Stoy, 2012). Griekenland heeft ook een dergelijk systeem. Het stond aanvankelijk niet op onze lijst. We hebben Griekenland echter wel meegenomen omdat de student-assistente die we op het project hebben angeworven toegang had tot beleidsdocumenten in het Grieks. Luxemburg, Oostenrijk en IJsland hebben we om praktische redenen niet geïncludeerd. De voor ons toegankelijke literatuur over de systemen van deze landen was beperkt en het was moeilijk geschikte contactpersonen te vinden. Voor IJsland hadden we aanvankelijk wel een sleutelfiguur, maar deze gaf aan de online survey niet te kunnen invullen vanwege gebrek aan specifieke expertise. Het was onmogelijk om op korte termijn een nieuwe sleutelfiguur te vinden.

2.2 Dataverzameling

We hebben parallel twee methoden van dataverzameling ingezet: een literatuurstudie en een online survey.

Literatuurstudie

De literatuur over kindermishandeling (m.i.v. systemen van registratie en monitoring van kindermishandelingszaken) hebben we bestudeerd op twee niveaus.

Een eerste niveau was dat van de gepubliceerde literatuur – academische, professionele en beleidsgerichte – die we via de gebruikelijke bronnen in onze bibliotheek (o.a. SmartCat) konden raadplegen. We hebben via SmartCat en andere digitale bronnen (bv. EbscoHost) zoveel mogelijk literatuur (i.c., artikelen, hoofdstukken, boeken) over kindermishandeling en registratie en monitoring van kindermishandelingszaken in de justitieketen en de sociale sector in de geselecteerde landen/regio's bestudeerd. Daartoe hadden we een korte lijst met relevante zoektermen opgesteld, die we al lezend hebben aangevuld.

Een tweede niveau was dat van de 'grijze literatuur', dit zijn de publicaties (rapporten, beleidsstukken, wetteksten, enz.) die niet via de bibliotheek kunnen worden geraadpleegd. Deze literatuur hebben we gevonden via de websites van ministeries, departementen, onderzoeksinstituten, enzovoort, én via contactpersonen uit onze wetenschappelijke netwerken, in het bijzonder EUSARF (European Scientific Association on Residential and Family Care for children and adolescents), Iaober (International Association for Outcome-Based Evaluation and Research on Children's and Families' Services), het Decision-Making Network, de World Health Organization en de buitenlandse stakeholders van het Hestia project (o.a., Chapin Hall Institute Chicago, Kempe Institute Colorado). We hebben deze collega's direct gecontacteerd via e-mail of telefoon en hebben de vraag omtrent relevante literatuur ook opgenomen in de online survey.

Behalve publicaties over beleid omtrent kindermishandeling en systemen van registratie en monitoring in een bepaald land kwamen we ook vergelijkende studies tegen, in de vorm van wetenschappelijke artikelen in tijdschriften, hoofdstukken in boeken, rapporten van Europese/internationale projecten, enzovoort. Deze vergelijkende studies lieten ons toe om het beleid in individuele landen beter te begrijpen en leerden ons hoe landen elkaar wederzijds beïnvloeden en wat de invloed is van Europese en mondiale kaders en richtlijnen.

Wij hebben zoveel mogelijk literatuur bestudeerd in de taal van het land in kwestie (Engels, Frans, Duits, Nederlands, Grieks), maar in vier gevallen (Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden) kon dit om praktische redenen niet en hebben we de literatuur over die landen in een voor ons toegankelijke taal (meestal het Engels) bestudeerd. Van Finland hebben we een online survey die werd ingevuld door experts (zie verder). Onze informatie over dat land is dus ook gebaseerd op oorspronkelijke documenten.

Online survey

Parallel aan het literatuuronderzoek hebben we een online survey voor internationale sleutelfiguren uitgezet. Deze bestond uit open en gesloten vragen over de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 (zie paragraaf 1.3). De online survey werd opgemaakt in Qualtrics (zie Bijlage 2).

We hebben de sleutelfiguren gevraagd naar:

- karakteristieken van het beleid ten aanzien van kindermishandeling (in eerste instantie binnen de justitiële sector, maar ook breder in andere sectoren) in hun land;
- de sterke kanten van het beleid in hun land;
- de knelpunten in de samenwerking in de keten;
- definities van kindermishandeling die in hun land worden gehanteerd door het beleid;
- recente beleidsinnovaties, met name inzake de registratie en monitoring van kindermishandelingszaken en systemen dienaangaande;

- een omschrijving van het kindgerichte karakter van het beleid ten aanzien van kindermishandeling in hun land;
- recente publicaties waarin cijfers omtrent kindermishandeling worden gepresenteerd en de bronnen waarop deze cijfers steunen;
- de toegankelijkheid en ontsluiting van de systemen van registratie en monitoring van kindermishandelingszaken voor wetenschappelijk onderzoekers.

Het was in eerste instantie onze bedoeling om de survey door twee sleutelfiguren per land te laten invullen, één persoon uit de academische wereld met expertise in onderzoek over kinderbescherming en één uit de beleidswereld met expertise in hetzelfde domein. Bij voorkeur wilden we sleutelfiguren rekruteren die in het recente verleden betrokken waren bij innoverende projecten inzake registratie en monitoring van kindermishandelingszaken in hun land of regio, dan wel bij de evaluatie van deze projecten.

We hebben de sleutelfiguren gerekruteerd via wetenschappelijke verenigingen van jeugdzorgonderzoekers. Bij de vragenlijst was een begeleidend schrijven (zie Bijlage 1) waarin we de doelstelling van het project uitlegden en om medewerking vroegen. Gezien de korte duur van het project moesten we de sleutelfiguren vragen om op korte termijn te reageren op onze survey en (ook op korte termijn) eventueel nieuwe sleutelfiguren aan te leveren indien ze niet zelf de survey konden invullen.

Door omstandigheden hebben we de survey later dan gepland kunnen uitzetten. De respons bleef beperkt, ook na het sturen van schriftelijke reminders en het uitnodigen van sleutelfiguren om samen met hen de survey in te vullen via de telefoon of per Skype. Uiteindelijk hebben we een ingevulde vragenlijst over Finland, Engeland, Verenigde Staten en Zwitserland. Enkele sleutelfiguren hebben ons laten weten niet te kunnen antwoorden op onze vraag omdat het invullen veel tijd vergde, ze er alleen op zo korte tijd niet uitkwamen en specifieke expertise misten om de vragen voldoende te kunnen beantwoorden.

2.3 Datareductie

Per land/regio werd op basis van de gevonden artikelen, boekhoofdstukken en beleidsrapporten een samenvattend rapport geschreven in het Engels. Indien informatie van de online survey aanwezig was, werd deze geïntegreerd. De rapporten hebben een lengte tussen acht en dertien pagina's. Om de data verder te reduceren, werd per land van het rapport een factsheet (in het Engels) gemaakt, met daarin een samenvatting van de belangrijkste informatie over het beleid inzake kinderbescherming en de registratie en monitoring van kindermishandelingszaken.

HOOFDSTUK 3

CONTEXT VAN DE KINDERBESCHERMING

In dit hoofdstuk schetsen we in kort bestek de context van de kinderbescherming (zie hoofdstuk 1 voor een omschrijving van deze term) in de landen en regio's uit onze steekproef. We geven enkele inleidende opmerkingen over de kinderbescherming in deze landen en regio's (3.1), lichten algemene uitgangspunten (3.2) en rationales (3.3) van systemen van kinderbescherming toe en gaan in op de definities van kindermishandeling die worden gehanteerd (3.4).

3.1 Inleidende opmerkingen

Landen en regio's verschillen

De landen en regio's die we in dit project hebben bestudeerd, hebben nagenoeg allemaal een lange traditie van kinderbescherming. Toch zijn er op een aantal punten grote verschillen. Deze betreffen demografische, geografische, sociale en economische verschillen, maar ook verschillen in justitiële kaders en wetgeving inzake kinderbescherming en in organisatie en praktijk van justitie en zorg. We noemen enkele van de voornaamste verschillen.

Een eerste verschil betreft de levensstandaard. Die ligt bijvoorbeeld in Zwitserland en Noorwegen een stuk hoger dan in de Verenigde Staten of Griekenland. Overheden van rijke landen kunnen meer initiatieven inzake bescherming van en zorg voor hun burgers ontwikkelen en de kosten hiervoor lager houden dan overheden van minder welvarende landen.

Een tweede verschil betreft de politieke structuur en organisatie van landen. Een aantal landen kent een unitaire politieke structuur (bv. Ierland, Zweden, Finland, Noorwegen), terwijl andere landen een relatieve (bv. Canada) of ver doorgedreven federale structuur hebben (bv. België, Duitsland, Verenigde Staten, Zwitserland) met regio's die een behoorlijk grote autonomie hebben in hoe ze de nationale wetgeving omtrent kinderbescherming in praktijk brengen en deze praktijk organiseren. Hoewel wetten omtrent kinderbescherming en –mishandeling in landen met een federale structuur een nationale materie zijn, vindt de uitvoering ervan plaats op het niveau van staten (Verenigde Staten, Duitsland), gemeenschappen (België) of kantons (Zwitserland). Omwille hiervan kunnen praktijken van registratie en monitoring van kindermishandelingszaken erg verschillen (bv. in Engeland hebben de 'local authorities' niet helemaal eenvormige registratiesystemen).

Een derde verschil heeft te maken met de geschiedenis (o.a. politiek, religieus) van landen en regio's. Deze heeft onder andere invloed op normen en waarden van burgers, de wetgeving en de organisatie van de zorg. Een voorbeeld is Duitsland, waar omwille van het nazi-regime en het communistisch regime in voormalig Oost-Duitsland inmenging van de overheid in het private leven van burgers nog steeds een negatieve connotatie heeft. Verder was in een aantal landen, bijvoorbeeld België, Frankrijk, Duitsland (m.n. Zuid-Duitsland), de praktijk van de kinderbescherming tot ver in de negentiende eeuw verbonden met de Rooms-Katholieke kerk. Door de rechter uithuisgeplaatste kinderen groeiden op in internaten en instellingen onder leiding van religieuzen. Tot slot zijn er verschillen tussen landen inzake normen en waarden met betrekking tot het opvoeden van kinderen. Een voorbeeld is hoe gedacht wordt over fysieke straf van kinderen. In landen als Zweden, Noorwegen en Finland is het geven van een pedagogische tik aan kinderen in gelijk welke setting al

geruime tijd bij wet verboden en strafbaar, terwijl in bijvoorbeeld België en Frankrijk de pedagogische tik op school bij wet is verboden, maar (nog) niet in de thuiscontext.

Landen en regio's zijn zoekende

Het valt ons op dat alle landen en regio's die we hebben onderzocht zoekende zijn naar een goede aanpak van kindermishandeling, zowel wat betreft de interventie als de preventie. Zowel de organisatie van de kindbescherming en de aanpak van kindermishandeling als het wetgevend kader hierrond zijn in evolutie. Ook over het registratie- en monitoringsvraagstuk wordt nagedacht en de praktijk hieromtrent is in beweging. Dat maakt het niet altijd even makkelijk om goed zicht te krijgen op de laatste en meest actuele stand van zaken in een land. Ook de experts (bv. Finland, Zwitserland) die we hebben geraadpleegd in de online survey gaven aan het hier lastig mee te hebben, te meer omdat verschillende sectoren en disciplines bij de problematiek van kindermishandeling zijn betrokken, en zij bijvoorbeeld niet altijd alle expertise in huis hadden die toeliet om een volledig beeld te hebben over de meest actuele stand van zaken in alle sectoren.

Terminologie verschilt

De terminologie omtrent kindbescherming verschilt nogal. Sommige termen kunnen in een bepaald land een specifieke betekenis hebben of op een specifieke manier zijn omschreven. Dit geldt bijvoorbeeld voor termen als 'risk', 'needs', en 'assessment'. Andere termen zoals bijvoorbeeld 'looked after children' worden in een bepaald land gebruikt – in het voorbeeld is dat Engeland – en zijn moeilijk in het Nederlands te vertalen. Dit verschil in betekenis geldt in bredere zin ook voor een term als 'child protection'. Deze heeft in de Verenigde Staten een andere connotatie dan bijvoorbeeld in Scandinavische landen vanwege verschillen in systemen van kindbescherming en verschillend handelen bij vermoedens van kindermishandeling.

3.2 Algemene uitgangspunten van kindbescherming

Een gedecentraliseerde organisatie en spreiding over meerdere sectoren

Alle landen uit onze steekproef hebben een nationale wetgeving omtrent de bescherming van kinderen. Deze wetgeving behelst het burgerlijk recht (beschreven onder verschillende benamingen, i.h.b. 'civil law', 'family law' of 'juvenile law') en het strafrecht ('criminal justice'), zoals het geval is in de meeste landen in de wereld, ondanks grote verschillen in concrete wetgeving (Plum, 2014). Gevallen van kindermishandeling kunnen via het burgerlijk recht worden behandeld, waarbij vooral bescherming van het kind en preventie van verdere mishandeling centraal staan, of via het strafrecht, waarbij het doel in eerste instantie is om daders te vervolgen en te straffen. In de wetgeving wordt onder andere verwezen naar de stappen die dienen te worden gezet bij meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling (identificatie, verwijzing, onderzoek, interventie, bij vervolging: de strafmaat). Canada is een uitzondering, in de zin dat dit land geen nationale wetgeving omtrent de bescherming van kinderen heeft. In Canada heeft elke provincie een eigen wetgevend kader voor de bescherming van kinderen. Het strafrechtelijk kader omtrent kindermishandeling en huiselijk geweld

is wel federaal. De Verenigde Staten hebben een nationale wetgeving, maar er zijn verschillen tussen staten onderling in hoe deze wordt uitgevoerd³.

Wanneer we kijken in de verschillende landen hoe de wetgeving wordt uitgevoerd, wie er verantwoordelijk zijn en bevoegdheden hebben en hoe de geldstromen lopen, zien we nagenoeg overal een sterke decentralisatie van het systeem, in het bijzonder van het kindbeschermingssysteem in de sociale sector⁴. Uitvoering, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen op federaal (bv. België, Duitsland, Verenigde Staten), provinciaal (bv. Canada) of lokaal vlak, bijvoorbeeld bij 'local authorities' (Engeland) of gemeenten (Denemarken, Finland, Noorwegen). Ierland is een uitzondering, daar is de kindbescherming volledig op nationaal niveau georganiseerd. Verder zien we ook dat de decentralisatie verschillende gradaties kan hebben. In Canada hebben provincies verregaande bevoegdheden en hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de regionale regeringen in België en Duitsland, de staten in de Verenigde Staten en de gemeenten in Denemarken. In Zwitserland is er een overkoepelend nationaal wetgevend kader omtrent de bescherming van kinderen, maar de implementatie hiervan gebeurt op het niveau van kantons en binnen kantons op het niveau van gemeenten, wat leidt tot zeer grote verscheidenheid. Zweden daarentegen heeft een gedecentraliseerd kindbeschermingssysteem, maar de overheid blijft regulerend en de Swedish Board of Health and Welfare heeft een controlerende rol ten aanzien van lokale overheden (gemeenten). Ook in Frankrijk blijft de overheid een belangrijke rol spelen, ondanks de grote bevoegdheid van de departementen in de organisatie van de kindbescherming. Frankrijk kent een departementale structuur, er is een gezamenlijke nationale missie wat betreft de bescherming van kinderen, maar departementen kunnen deze missie naar gelang hun behoeften, demografische en geografische structuur zelf invullen.

Behalve decentralisatie zien we ook fragmentatie. Er kunnen meerdere sectoren betrokken zijn bij een melding van kindermishandeling. Doorgaans zijn dit de sociale sector ('child welfare'), de gezondheidssector en de justitiële sector, soms ook het onderwijs. Sectoren kunnen casussen naar elkaar verwijzen. Wat kindermishandeling in de justitiële sector betreft, kan in alle landen worden gemeld bij de politie en het openbaar ministerie. De betrokkenheid van meerdere sectoren maakt dat er vele spelers (organisaties, professionals) kunnen zijn bij een melding van kindermishandeling, het onderzoek ernaar en de opvolging ervan. Fragmentatie betekent bovendien vaak dat casussen niet in handen zijn of blijven van een en dezelfde organisatie maar dat het werk tussen melding en interventie wordt verdeeld. Het onderzoek naar kindermishandeling gebeurt in de meeste landen door daartoe bevoegde instanties binnen de sector waar de melding is binnengekomen (bv. politie, gerecht, de 'Child Protection Service' in de VS, het 'Jugendamt' in Duitsland, 'le service de l'Aide Sociale à l'Enfance' in Frankrijk).

In de sociale sector leidt dit onderzoek tot een beslissing, al dan niet in de vorm van een 'care order' die aan de kinderrechter wordt voorgelegd. De acties die worden ondernomen op basis van het ingebrachte advies worden uitgevoerd door andere instanties, die we kunnen aanduiden met de verzamelterm 'child and family services'. Dit kunnen private of niet-private en commerciële of non-profit organisaties zijn. In Finland, Ierland en Duitsland hebben een aanzienlijk deel van deze organisaties een commercieel en privaat karakter (de zgn. Freie Träger in Duitsland, zie Witte, Miehlsbradt, van Santen, & Kindler, 2016). De zaak wordt dan uit handen gegeven door de instantie

³ Engeland is in feite ook een uitzondering. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen nationaal wetgevend kader omtrent kindermishandeling. Schotland, Wales, Noord-Ierland en Engeland hebben elk apart een kader.

⁴ <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/mapping-child-protection-systems-eu>.

die het onderzoek heeft uitgevoerd. Vaak is er daarbij maar weinig terugkoppeling tussen de betrokken partijen over de outcome van de uitgevoerde acties.

Onderzoek naar kindermishandeling binnen het strafrecht leidt tot eventuele vervolging van de dader(s) en eventueel tot straf. Het blijkt echter dat slechts een minderheid van de cases gerechtelijk wordt vervolgd en slechts een klein percentage (<10%) van de vervolgingen leidt tot straf. Dat is onder andere het geval in Engeland (NSPCC, 2012), Canada (<http://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/fv-vf/index.html>) en de Verenigde Staten (Ministry of Justice, www.bjs.gov). Dit heeft te maken met de bewijslast voor feiten van kindermishandeling, die moet worden aangedragen in de strafrechtelijke context. Wat geldt als bewijs en hoe met het aandrazen van bewijs wordt omgegaan verschilt van land tot land maar overal is het zo dat meer en scherper bewijs moet worden aangedragen in de strafrechtelijke context, waar het gaat om bepalen van straf voor de dader(s) dan in de civielrechtelijke context, waar de nadruk ligt op het beschermen van kinderen en het voorkomen van meer geweld (Plum, 2014).

Tot slot brengen de decentralisatie en fragmentatie van de kinderbescherming discussie op gang over de autonomie van lokale overheden en professionals (bv. sociaal werkers, vertegenwoordigers van lokale overheden zoals gemeenten, enz.) bij het nemen van beslissingen over kinderen en gezinnen ('discretionary power'). In gedecentraliseerde systemen is er vaak een relatief grote autonomie voor lokale overheden en professionals. In hoeverre willen nationale overheden dit en in hoeverre zijn betrokken partijen zich bewust van de draagwijdte van hun macht? Die autonomie heeft overigens niet alleen te maken met de decentralisatie maar ook met de aan- of afwezigheid van procedures en protocollen bij het nemen van beslissingen na melding van vermoedens van kindermishandeling. Naarmate procedures en protocollen strakker worden gevolgd, is er minder ruimte voor 'discretionary power'.

Rechten van kinderen staan voorop

Alle landen en regio's dragen rechten van kinderen hoog in het vaandel en hebben, op de Verenigde Staten na, het Kinderrechtenverdrag geratificeerd. Dat verdrag komt direct of indirect terug in de wetgeving en de organisatie van de kinderbescherming.

Het beleid gaat er overal van uit dat het materiële en geestelijke welzijn en de veiligheid van alle kinderen ten allen tijde gegarandeerd moeten zijn, preventieve maatregelen dienen te worden genomen wanneer deze bedreigd worden en onveilige situaties zo snel mogelijk moeten worden opgespoord en aangepakt. Indien nodig, dienen kinderen uit huis te worden geplaatst voor korte of langere tijd, in de meeste landen en regio's bij voorkeur in een pleeggezin. Het Kinderrechtenverdrag en het 'best interests of the child principe' vormen dus de basis van systemen van kinderbescherming. Voor de landen in Europa bepalen ook de verdragen op Europees niveau en de structurele samenwerking binnen Europese organisaties mee het nationale en lokale beleid. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de European Convention on Human Rights of aan de Council of Europe en haar programma 'Building a Europe for and with children', te vinden op www.coe.int/en/web/children.

We geven twee recente voorbeelden om aan te geven hoe het Kinderrechtenverdrag van invloed is op de nationale politiek van landen en hoe het politici inspireert om beleidslijnen inzake de preventie en aanpak van kindermishandeling uit te zetten.

In december 2010 besliste het Zweedse parlement over een nieuwe landelijke strategie met betrekking tot de rechten van kinderen ('Strategi för att stärka barnets rättigheter' – 'Strategie ter

versterking van de rechten van kinderen'). Een deel van deze strategie gaat specifiek over geweld ten aanzien van kinderen en het recht van kinderen op integriteit, zowel fysieke als mentale integriteit. De strategie die een nationaal karakter heeft en tot doel heeft om in het gefragmenteerde Zweedse systeem meer coherentie te brengen ten gunste van kwetsbare kinderen en hun gezinnen houdt voor dat geweld ten aanzien van kinderen ten alle tijde dient te worden vermeden en bestreden en dat alle actoren (school, gezondheidszorg, sociale diensten, politie) hier een rol in hebben. De coördinatie tussen deze actoren wordt van groot belang geacht. De Zweedse overheid probeert om hier nationaal beleid rond uit te bouwen en alle bevoegde instanties op één lijn te krijgen voor deze strategie met de bedoeling geweld ten aanzien van kinderen ten gronde aan te pakken.

Ook Frankrijk refereert in haar recente wet van 2016 over de bescherming van kinderen uitdrukkelijk naar het Kinderrechtenverdrag (*La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et ses décrets d'application*): <https://www.onpe.gouv.fr>). De wet die zeer breed is en betrekking heeft op diverse aspecten van bescherming van minderjarigen en dit in verschillende levensgebieden heeft tot doel om meer coherentie te brengen in de aanpak van kindermishandeling. Daarbij wordt zelfs nog een stapje verder gegaan door uitdrukkelijk te stellen dat de zorg voor de basisrechten van kinderen een verantwoordelijkheid is van alle burgers, niet enkel van professionals in de kinderbescherming of andere sectoren.

Bescherming én preventie in één systeem

Overheden zien het niet alleen als hun taak om kinderen te beschermen en in te grijpen wanneer hun veiligheid in gevaar is. Ook de ontwikkeling van kinderen zien ze als hun verantwoordelijkheid. Alle kinderen moeten maximale kansen krijgen om zich te ontplooiën. Dit maximaliseren van de kansen van kinderen is een belangrijk idee achter het beleid in vele landen en regio's de afgelopen decennia, onder andere in Engeland, Denemarken en Duitsland, en eerder ook in Noorwegen en Finland. Deze 'shift' van beschermen van kinderen bij gevaar naar aandacht voor de positieve ontwikkeling van alle kinderen heeft gemaakt dat overheden zijn gaan focussen op preventie. Daarbij gaat het niet enkel om secundaire preventie bij risicokinderen of -gezinnen met het doel om een negatieve ontwikkeling te voorkomen, maar uitdrukkelijk ook om primaire preventie met het doel alle kinderen en gezinnen te bereiken en hen de kans te geven zich naar hun mogelijkheden te ontplooiën op zoveel mogelijk domeinen (bv. gezondheid, onderwijs, sociaal, gezin). Aandacht voor preventie betekent tevens dat zo vroeg mogelijk wordt ingegrepen wanneer zich risico's of problemen voordoen bij kinderen en gezinnen. In vele landen wordt daarom uitdrukkelijk ingezet op 'early intervention', wanneer zich risico's voordoen in opvoeding, onderwijs en gezondheid van kinderen.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de meeste kinderbeschermingssystemen binnen de sociale sector kunnen worden gekarakteriseerd als holistisch. Toch is er nog verschil in hoe landen en regio's in dit verband zichzelf omschrijven. De Scandinavische landen profileren zich al geruime tijd als holistisch. Ze hebben een lange traditie van preventiecampagnes ingezet en gestuurd door de overheid en definiëren hun systeem als een 'child welfare' systeem, inclusief wanneer het gaat om maatregelen van bescherming bij kindermishandelingszaken. Hetzelfde geldt voor België en Duitsland. Andere landen zoals Engeland, Ierland, Canada en de Verenigde Staten hadden tot voor kort een meer klassiek kinderbeschermingssysteem, dat los stond van de (meer preventieve) welzijnszorg, en als dual kan worden gekenmerkt ('child welfare' staat naast 'child protection'). Deze landen hebben de afgelopen decennia een transformatie doorgemaakt naar Scandinavisch model, echter zonder volledig die dualiteit los te laten. Preventie, 'early intervention' en 'family support' nemen een steeds grotere plaats in, maar daarnaast blijft zoeken naar evidentie voor mishandeling bij melding van vermoedens

een belangrijke activiteit in de kinderscherming, dit met het oog op het zoeken naar wat de beste (veiligste) plek is voor een kind om op te groeien.

Meldplicht kindermishandeling

In iets meer dan de helft van de landen/regio's uit onze steekproef zien we dat burgers meldplicht hebben wanneer ze het vermoeden hebben dat een kind in hun omgeving wordt mishandeld of verwaarloosd. In landen waar geen meldplicht is, is er in het civiel recht doorgaans wel een wet die stelt dat burgers de plicht hebben om medeburgers in nood te helpen en dat ze bij verzuim kunnen worden gestraft. In Frankrijk, waar weliswaar geen meldplicht omtrent kindermishandeling is maar zoals we eerder schreven sterk appél wordt gedaan op burgers om te kijken hoe het met kinderen gaat, staan op dit verzuim strenge straffen. In Engeland (Baldwin & Biehal, 2016) is het debat om een meldplicht voor burgers in te voeren volop aan de gang en hetzelfde geldt voor Zwitserland.

In de meeste landen geldt meldplicht voor alle beroepsgroepen, behalve in België (Vlaanderen), Finland, Griekenland, Noorwegen en Zwitserland. In Zwitserland zijn er plannen om een meldplicht voor alle beroepsgroepen in te voeren vanaf 2019. In Denemarken en Griekenland waar voor alle, respectievelijk een aantal beroepsgroepen de meldplicht geldt, worstelt men met het probleem van de anonimiteit van de melder. Deze is niet altijd gegarandeerd en dat lokt kritiek uit. Duitsland heeft als enige land geen meldingsplicht voor professionals (behalve voor politie) en ook niet voor burgers. Dat is niet verwonderlijk. Inmenging van de staat in het privéleven van burgers is een beladen thema omwille van de recente geschiedenis van dit land, met name de terreur van het nazi-regime en het communistische regime in Oost-Duitsland. Wel hebben professionals in Duitsland die werken met kinderen en jongeren, zoals huisartsen, docenten, enzovoort, het recht om een instantie van de kinderscherming (bv. 'Jugendamt') te contacteren om geanonimiseerde informatie uit te wisselen over kinderen en gezinnen over wie ze zich zorgen maken, en kunnen ze met de autoriteiten ten alle tijde contact nemen wanneer ze vaststellen dat een kind of jongere in gevaar is.

Een vraag die zich stelt is wanneer burgers en professionals moeten melden. Hierover is de wetgeving meestal niet duidelijk. Het lijkt erop dat impliciet wordt gesteld dat men best zo weinig mogelijk risico neemt en dus meldt in alle gevallen wanneer men zich zorgen maakt over een kind. In Frankrijk wordt een interessant onderscheid gemaakt tussen 'enfant en danger' ('kind in gevaar'), 'enfant à risque' ('kind in risicosituatie') en 'enfant maltraité' ('mishandeld kind'). Hoewel deze driedeling die we in geen van de andere landen terugvonden duidelijk wordt geoperationaliseerd in termen van risicofactoren en signalen, is zij vooral bedoeld voor de professionals in de kinderscherming zelf (bv. medewerkers van de 'services de l'aide sociale à l'enfance', rechtbanken, enz.). In Finland stipuleert de overheid in haar nieuwste Child Welfare Act expliciet dat de drempel voor melden door burgers en professionals zeer laag dient te zijn: alle gevallen van mishandeling moeten worden gemeld, ook die vormen die het minst duidelijk zijn en het moeilijkst te omschrijven, zoals verwaarlozing of emotionele mishandeling. Alle gevallen van kindermishandeling worden als een misdaad beschouwd en moeten bij de politie worden gemeld.

3.3 Achterliggende rationales van kinderscherming

Kinderen groeien bij voorkeur op in hun gezin van oorsprong

Alle landen en regio's uit onze steekproef hebben als onderliggende gedachte bij hun systeem van kinderscherming dat kinderen in principe in hun thuishmilieu moeten opgroeien en uithuisplaatsing

in een pleeggezin of tehuis de uitzondering moet zijn. Uithuisplaatsing dient een doordachte en goed onderbouwde maatregel te zijn, waaraan gefundeerde beslissingsprocessen voorafgaan. Hereniging met het gezin van oorsprong wordt gezien als de beste outcome na plaatsing, gevolgd door stabiele plaatsing in een adoptie- of pleeggezin.

Geweld tegen kinderen is een strafbaar feit

In alle landen en regio's uit onze steekproef wordt ernstig geweld ten aanzien van kinderen door een volwassene beschouwd als een misdaad waar straf op volgt. Dat geldt voor geweld in het gezin, en voor geweld ten aanzien van kinderen buiten het gezin (bv. op school). In paragraaf 3.4 zal blijken dat er verschillen zijn tussen landen/regio's in de manier waarop geweld in de justitieketen wordt geoperationaliseerd en dat de definities van kindermishandeling kunnen verschillen. Ook zijn er verschillen tussen landen/regio's in wat als 'ernstig' geweld dient te worden beschouwd en wat de strafmaat is voor dit geweld. Echter het gegeven dat geweld tegen kinderen overal een strafbaar feit is, weerspiegelt een gemeenschappelijke norm omtrent de veiligheid van kinderen en een bekommernis om kindermishandeling binnen en buiten het gezin aan te pakken. Dat geldt ook voor huiselijk geweld waar kinderen als getuige bij zijn betrokken. In Canada wordt getuige zijn van huiselijk geweld gezien als een vorm van kindermishandeling en kunnen daders hiervoor worden vervolgd. Hetzelfde geldt voor een aantal staten van de Verenigde Staten. In Europa is er de Conventie van Istanboel over preventie, interventie en vervolging ten aanzien van geweld tegenover vrouwen en kinderen, die uitgaat van de Raad van Europa (<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention>). Alle landen uit onze steekproef hebben de Conventie ondertekend en op Ierland en Engeland na hebben ze de Conventie allemaal geratificeerd. Dat betekent dat overheden zich gecommitteerd hebben om geweld ten aanzien van vrouwen en kinderen, waaronder huiselijk geweld, te voorkomen en in te dijken, structurele interventies te ontwikkelen om bij huiselijk geweld in te grijpen en een wettelijk kader te ontwikkelen om daders van huiselijk geweld te vervolgen. In paragraaf 3.4 komen we hier op terug.

Kinderen moeten snel zekerheid hebben over hun vaste woonplek

Sommige landen – in het bijzonder de Angelsaksische – gaan ervan uit dat aan kinderen snel duidelijkheid dient te worden gegeven over een vaste woonplek bij uithuisplaatsing en hebben al geruime tijd een zogenaamde 'permanency planning'. In de Verenigde Staten werd 'permanency planning' al in de vroege jaren negentig van de vorige eeuw ingevoerd. Elk uithuisgeplaatst kind heeft er een 'permanency plan' en gezinnen hebben een 'family service of family support plan'. Ook Engeland doet al vele jaren aan 'permanency planning'. Dit beleid heeft als doel om stabiliteit en continuïteit te brengen in het leven van kinderen. In andere Europese landen, bijvoorbeeld Noorwegen, leeft ook het besef dat stabiliteit en continuïteit belangrijk zijn voor uithuisgeplaatste kinderen en dat overplaatsing dient te worden voorkomen, maar is de 'permanence' idee niet opgenomen in het wetgevend kader en minder aanwezig in de praktijk (Skivenes & Thoburn, 2016).

Kinderen hebben individuele rechten en zijn menselijk kapitaal

Zoals eerder gezegd, wordt in alle systemen van kinderbescherming die we hebben onderzocht zeer veel belang gehecht aan de rechten van kinderen en wordt in nogal wat landen (bv. Ierland, Engeland, Finland, Noorwegen, Denemarken, Frankrijk) een één-op-één verbinding gelegd tussen het wetgevend kader voor kinderbescherming en het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties. De pijlers van dit verdrag komen dan ook terug in de rationale van het kinderbeschermingssysteem

in deze landen. Het beleid is in deze landen onder andere gericht op het maximaliseren van de kansen van alle kinderen in onderwijs, gezin, buurt en omgeving. In aansluiting bij dit gedachtengoed is er in sommige landen, bijvoorbeeld in Engeland en de landen in Noord-Europa, uitdrukkelijk sprake van een ‘social investment state’. Kinderen worden beschouwd als menselijk kapitaal en de staat stelt zich niet enkel tot doel om hen te beschermen tegen risico’s in hun opgroei- en opvoedsituatie, maar ook om in hen te investeren van bij de geboorte en hen een zo goed mogelijke toekomst te bieden.

Behoeften van kinderen en gezinnen moeten worden erkend en in kaart gebracht

De toenemende aandacht voor de algemene ontwikkeling van kinderen en de preventie van problemen bij kinderen en gezinnen heeft invloed gehad op het onderzoek dat wordt gevoerd in het kader van een melding bij vermoedens van kindermishandeling. Het denken over de functie van dit onderzoek, de doelstellingen ervan en het discours erover zijn de laatste twee decennia in alle landen duidelijk veranderd.

Landen met een ‘child protection’ systeem hebben de grootste evolutie doorgemaakt. Tot een jaar of vijftien geleden was het onderzoek in de organisaties voor kinderbescherming (o.a. de ‘Child Protection Services’ in de Verenigde Staten) er voornamelijk te karakteriseren als een ‘investigation’, een zoeken naar bewijs van vermoedens van mishandeling, met als doel protectieve maatregelen te nemen, in het belang van het kind. Daarna evolueerde het onderzoek in deze organisaties tot een ‘assessment’, een onderzoek met als doel om risico’s en mogelijkheden bij kinderen, gezinnen en hun omgeving in kaart te brengen. Om deze onderzoeken naar behoren uit te voeren dienden professionals te worden getraind en omgeschoold.

Een voorbeeld is het Engelse ‘Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families’ (Department of Health, 2000). Dit kader is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek over de ontwikkeling en opvoeding van kinderen en laat professionals in de kinderbescherming toe om vanuit een omvattend ecologisch model risico’s bij kinderen en hun omgeving te identificeren. In het kader is tevens aandacht voor sterke kanten van kinderen en gezinnen. Belangrijk is verder dat assessment wordt gezien als multidisciplinair onderzoek dat niet eenmalig is, maar in de loop van het traject dient te worden herhaald.

Een ander voorbeeld van de toenemende aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en de preventie van problemen bij kinderen en gezinnen in het beleid van overheden omtrent kindermishandeling, is de samenwerking die wordt gezocht tussen de verschillende systemen waar meldingen van kindermishandeling terechtkomen en worden behandeld (i.h.b. justitie, sociale sector, onderwijs, gezondheid). In sommige landen wordt deze samenwerking uitdrukkelijk voor het voetlicht gebracht, onder andere in Ierland waar politiemensen (Gardaí) sterk wordt aangeraden om contact te nemen met professionals in de kinderbescherming bij het afhandelen van meldingen, of in Zweden, Noorwegen en Finland waar in de zogenaamde ‘Barnahus’ (Huis van het kind) multidisciplinaire teams, waaronder professionals van ‘child welfare services’, jeugdige slachtoffers van seksueel misbruik voorbereiden op en begeleiden bij het gerechtelijk verhoor (Johansson e.a., 2017).

Families first’ versus ‘children first’?

In alle landen en regio’s speelt in de kinderbescherming het dilemma ‘children first’ versus ‘families first’. Dit dilemma gaat over hoe snel dient te worden ingegrepen en beslist richting een (tijdelijke) uithuisplaatsing van een kind wanneer zich kindermishandeling voordoet of hiervoor vermoeden bestaat. Enigszins schematiserend kan men zeggen dat landen met een systeem dat meer neigt naar

‘family support’ minder snel beslissen tot uithuisplaatsing van kinderen en de uithuisplaatsingen er korter in tijd zijn en dat landen met een ‘child protection’ systeem neigen naar sneller uithuisplaatsen van kinderen en dit voor langere tijd, zeker die landen waar ‘permanency planning’ opgenomen is in het wetgevend kader. Dit hoeft nog niet per se te betekenen dat in deze landen meer kinderen uithuisgeplaatst worden. Cijfers spreken dit tegen en liggen redelijk gelijk over landen heen (Burns, Pösö, & Skivenes, 2016). Soms zijn ze hoger in landen met een kinderbeschermingssysteem dat duidelijk ‘family support’ is getint, zoals bijvoorbeeld in Duitsland waar beduidend meer kinderen uit huis worden geplaatst dan in Engeland (Grietens, López, & Wulczyn, 2017).

België, Frankrijk en Duitsland neigen sterk naar een ‘families first’ beleid. Hier zien we het subsidiariteitsprincipe in de kinderbescherming. Bij melding van zorgen over opgroeien en ontwikkeling van kinderen is het doel om risico’s te verkleinen en veiligheid en kansen voor kinderen te maximaliseren. Deze doelen moeten echter worden bereikt op een manier waarbij zo min mogelijk de belangen van de betrokkenen worden geschaad. Vraag is steeds of inmenging van de overheid in het gezin wel nodig is en het is zaak om wanneer zich inmenging opdringt deze zo beperkt mogelijk te houden in tijd en omvang.

3.4 Definities van kindermishandeling binnen kinderbescherming

We zijn nagegaan welke definities van kindermishandeling overheden hanteren binnen de kinderbescherming, zowel in de sociale sector als de justitiële sector (meer bepaald het strafrecht). We maken in de bespreking een onderscheid tussen beide sectoren. We hebben ook aandacht voor de inclusie van huiselijk geweld in de definities van kindermishandeling.

Definities van kindermishandeling in het strafrecht

In alle landen en regio’s uit onze steekproef wordt seksueel misbruik van minderjarigen in het strafrecht als een misdaad omschreven. De omschrijvingen zijn niet gebonden aan een setting. Dat geldt ook voor seksuele uitbuiting van kinderen, kinderhandel, (seksuele) uitbuiting van kinderen en genitale verminking van meisjes. Daarbij wordt vaak specifiek genoemd welke seksuele handelingen als misdaad beschouwd worden (dat is o.a. het geval in Engeland, Ierland, Denemarken, Griekenland en Noorwegen) en wordt ook ingegaan op de ernst van feiten en op het thema consent en de leeftijd van kinderen. In Duitsland bijvoorbeeld worden diverse leeftijdsspecificaties gekoppeld aan strafbare feiten en wordt gestipuleerd dat consent van een minderjarige onder de 17 niet telt.

In sommige landen worden ook andere vormen van kindermishandeling genoemd in het strafrecht, met name in Canada, Finland (hier geldt elke vorm van geweld tegenover een minderjarige als een misdaad), en een aantal staten in de Verenigde Staten waar fysieke mishandeling en verwaarlozing als misdaad worden beschouwd. Ook in België (Vlaanderen) worden verschillende vormen van kindermishandeling in het strafrecht genoemd en wordt in feite een hele brede definitie van kindermishandeling gebruikt, die de vier genoemde vormen dekt, zonder dat deze verder worden gespecificeerd. In Griekenland wordt een gebrek aan toezicht van kinderen als een misdaad gezien en Zweden en Engeland hebben straffen op het slaan van kinderen.

Vaak vallen niet-seksuele vormen van kindermishandeling in het strafrecht onder de bredere noemer ‘algemeen geweld’, ‘slagen en verwondingen’, ‘(poging tot) opzettelijke doodslag’, enzovoort, of wordt zoals in Finland en Denemarken de minderjarige leeftijd van een slachtoffer ingeroepen als een verzwarende factor (‘aggravated abuse’). Er is in die gevallen in het strafrecht geen aparte code

voor kindermishandeling. In het Zwitserse strafrecht wordt wel een expliciete lijst genoemd van feiten van geweld tegenover minderjarigen, die als misdad worden gezien. Het gaat om concrete feiten van fysieke of seksuele aard die een inbreuk betekenen op de integriteit, persoonlijke levenssfeer en veiligheid van minderjarigen. De Franse wetgeving heeft ook een lijst met dergelijke inbreuken, maar deze zijn meer algemeen geformuleerd (niet-leeftijdsspecifiek). De Franse wetgeving hanteert wel de notie 'kwetsbaarheid van slachtoffers' als het gaat om het vervolgen van beschuldigen. Kinderen en bijvoorbeeld ook ouderen en personen met beperkingen worden als kwetsbaar gezien. Er zijn evenwel geen aparte codes voor kindermishandeling als feit. Ook Ierland heeft in het strafrecht de notie kwetsbaarheid opgenomen, met uitdrukkelijke verwijzing naar de Children Act.

Definities van kindermishandeling in de sociale sector

Ondanks verschillen in operationalisering tussen landen en regio's onderling komen de vier vormen van kindermishandeling die algemeen worden erkend duidelijk naar voren: fysieke mishandeling, geestelijke (of psychische) mishandeling, seksueel misbruik en verwaarlozing. In een aantal landen worden specifiekere vormen van kindermishandeling aan dit lijstje toegevoegd, bijvoorbeeld Münchhausen by proxy, seksueel misbruik via het Internet of sociale media, vrouwelijke genitale verminking en mensenhandel.

Sommige landen en regio's houden de omschrijvingen van kindermishandeling vaag, specificeren nauwelijks de verschillende vormen en houden soms de vage term 'geweld' aan. Duitsland en ook Noorwegen zijn hier voorbeelden van. In andere landen, bijvoorbeeld Canada en Ierland, zien we het omgekeerde. Vooral in Ierland vinden we uitgebreide definities. Op het eerste zicht lijken deze verschillen samen te hangen met de aard van het kinderbeschermingssysteem: landen met een 'child protection' systeem hebben specifiekere en uitgebreidere definities dan landen met een systeem dat is gericht op 'family support'. In eerstgenoemde landen ligt de nadruk meer op bewijsvoering (en eventueel doorverwijzing naar justitie) dan in laatstgenoemde. Deze relatie is evenwel relatief en ook hier zien we convergentie. Er komt door de convergentie van kinderbeschermingssystemen meer eenheid in definities van kindermishandeling.

Het valt op dat de taxering van de ernst van (vermoedens van) kindermishandeling eerder vaag wordt gehouden. In het Engelse systeem wordt gesproken over 'harm' (schade) bij een kind en wanneer deze een bepaalde omvang heeft ('significant harm') kan worden ingegrepen, bijvoorbeeld door middel van een 'care order' die eventueel tot een uithuisplaatsing leidt. Vanaf wanneer we spreken van 'significant harm' en hoe groot de omvang van de schade daarvoor moet zijn, wordt evenwel in het midden gelaten. Er wordt vanuit gegaan dat professionals een referentiekader hebben van wat normaal, aanvaardbaar en goed genoeg is ten aanzien van de opvoeding, de ontwikkeling en het welzijn van kinderen en wat niet meer. In de praktijk blijken er echter grote verschillen te bestaan en ligt in sommige 'local authorities' de drempel om te beslissen tot ingrijpen in een gezinssituatie hoog en in andere laag. Eenzelfde algemene vaagheid vinden we terug in het Ierse systeem. Daar wordt gesteld dat burgers en professionals dienen te melden wanneer ze 'reasonable concerns' hebben ten aanzien van een minderjarige. Ook de beslissing of bepaald gedrag van ouders of verzorgers van een kind valt onder een van de (duidelijk geoperationaliseerde geoperationaliseerde) vormen van kindermishandeling wordt aan de redelijkheid van de professional overgelaten. Dat geldt met name bij fysieke mishandeling, emotionele mishandeling en verwaarlozing. Deze worden gezien als patronen van een verstoorde omgang en relatie tussen ouder/verzorger en kind en de professional dient in te schatten of het gedrag van de ouder/verzorger typisch (structureel) dan wel incidenteel is.

De vage omschrijving in het Ierse systeem van de ernst van kindermishandeling staat in contrast met de duidelijke omschrijving van mogelijke outcomes na het onderzoek. In Ierland worden vier outcomes ('response pathways') onderscheiden na een onderzoek: preventieve acties ('early intervention'), welzijnsmaatregelen zoals ondersteuning van het gezin bij de opvoeding ('child welfare pathway'), een kinderbeschermingsmaatregel waarbij het kind thuis blijft wonen ('child protection pathway') en een kinderbeschermingsmaatregel waarbij het kind uit huis wordt geplaatst in een pleeggezin of tehuis ('alternative care pathway'). De Verenigde Staten hebben over het algemeen een meer concrete operationalisatie van de schade bij een kind, gelinkt aan concrete definities van kindermishandeling die de betreffende staat waar het onderzoek plaatsvindt, hanteert. Wanneer na melding een onderzoek wordt gestart ('screening in') wordt op basis daarvan het risico bij het kind ingeschat. Grosso modo gebeurt de taxatie in drie categorieën: geen-laag risico, laag-matig risico en matig-hoog risico. In Canada wordt evenals in Engeland en Ierland beroep gedaan op de redelijkheid oftewel het gezond verstand van degene die de ernst van de situatie van een kind inschat (Wat beschouwt men als 'normaal' gedrag ten aanzien van kinderen? Wat wordt beschouwd als een 'normale' opvoedingssituatie?). Dit gebrek aan algemene criteria en beroep doen op het gezond verstand van de persoon die de leef- en opvoedingssituatie van een kind taxeert, heeft uiteraard invloed op de doorverwijzing van cases binnen de sector of naar justitie. Professionals hanteren hun eigen normen bij het inschatten. Dit houdt in dat personen die zich bijvoorbeeld snel zorgen maken over de veiligheid van een kind eerder een case zullen doorverwijzen dan professionals die zich minder snel zorgen maken.

In de meeste niet-Angelsaksische systemen wordt niet over schade bij het kind gesproken, maar eerder over 'risico's' of 'gevaar'. Dit is het geval in bijvoorbeeld Zweden, Noorwegen, Zwitserland en België. De termen 'risico' en 'gevaar' worden echter nauwelijks omschreven en de inschatting ligt evenals in Engeland en Ierland bij de professionals, die geacht worden een redelijk oordeel te geven op basis van de verkregen gegevens. Hetzelfde geldt voor Duitsland waar men spreekt over 'Kindeswohlgefährdung' (gevaar voor het welzijn van een kind), een begrip dat al ruim een eeuw in de burgerlijke wetgeving is opgenomen en toelaat dat de staat onder bepaalde voorwaarden intervieneert in het private leven van gezinnen (Blüml, 2006). Het begrip is weinig geconcretiseerd in de praktijk van de kinderbescherming. Hoe groot het gevaar precies moet zijn, vooraleer dient te worden ingegrepen, hetzij door verder onderzoek, hetzij (na onderzoek) met een maatregel, wordt bijvoorbeeld in het midden gelaten, evenals de aard van het gevaar.

We zien dus eigenlijk weinig verschil tussen landen en regio's, ongeacht of ze het 'schade' dan wel het 'gevaar' concept hanteren, er ligt een grote beslissingsbevoegdheid ('discretionary power') bij de professionals. Finland lijkt een uitzondering, de lat ligt er erg laag en in principe moeten alle meldingen worden onderzocht.

Huiselijk geweld

In recente handboeken (bv. Perrin & Perrin, 2013) wordt getuige zijn van huiselijk geweld erkend als een aparte vorm van kindermishandeling. In onze steekproef zijn er wat dit betreft verschillen waar te nemen. Duidelijk is dat deze vorm van geweld lang niet in alle landen als een separate vorm van kindermishandeling wordt neergezet in het kinderbeschermingssysteem. Dat is wel het geval in Canada, Zweden, Noorwegen en in bepaalde staten in de Verenigde Staten. Elders is getuige zijn van huiselijk geweld vooralsnog niet geïncorporeerd in de definities van kindermishandeling. In Ierland wordt het geclassificeerd als verwaarlozing en in Engeland als emotionele mishandeling. In Griekenland wordt getuige zijn van huiselijk geweld dan weer uitdrukkelijk genoemd als een

risicofactor van kindermishandeling, evenals bijvoorbeeld echtscheiding en alcoholverslaving bij een ouder. In Frankrijk, Zwitserland en België blijkt getuige zijn van huiselijk geweld in de praktijk wel te worden gemeld bij organisaties voor kindbescherming. In verschillende landen is er momenteel discussie om getuige zijn van huiselijk geweld te onderscheiden als separate vorm van kindermishandeling, zodat op uniforme wijze kan worden gereageerd op meldingen.

Interessant is de vraag in hoeverre huiselijk geweld wordt opgenomen in het strafrecht. In de eerder genoemde Conventie van Istanboel uit 2011, die door alle overheden van de landen/regio's uit onze steekproef werd ondertekend, wordt namelijk vooropgesteld dat daders van huiselijk geweld (en breder: geweld ten aanzien van vrouwen) dienen te worden vervolgd. Dit vraagt in een aantal gevallen een aanpassing van wettelijke kaders. We stellen vast dat een aantal landen de afgelopen jaren hun wettelijke kaders hebben aangepast of uitgebreid, dan wel hier nog mee bezig zijn. Dat is onder het geval in Zweden, België, Noorwegen, Finland en Zwitserland. In Ierland, waar de overheid in de lente van dit jaar de Conventie van Istanboel heeft ondertekend, is men momenteel eveneens met aanpassingen bezig en wordt in dit verband tevens de rol van de politie met betrekking tot de rapportage en de aanpak van huiselijk geweld bekeken. De Belgische, Deense, Finse (Ministry of Social Affairs and Health, 2017) en Engelse (zie <https://consult.justice.gov.uk/homeoffice-moj/domestic-abuse-consultation-short-version>) overheid hebben in het licht van de doelstellingen van de Conventie recent actieplannen van aanpak en preventie inzake huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen ontwikkeld en zijn bezig deze verder te implementeren (European Institute for Gender Equality, 2016).

HOOFDSTUK 4

REGISTRATIE- EN MONITORINGSSYSTEMEN BINNEN DE KINDERBESCHERMING

In dit hoofdstuk bespreken we registratie- en monitoringssystemen van kindermishandelingszaken in de door ons geselecteerde landen en regio's. We hebben het hierbij over systemen binnen de kinderbescherming, zoals we deze in hoofdstuk 1 hebben omschreven. Eerst presenteren we een recent kader voor de registratie en monitoring van kindermishandelingszaken dat door de Wereldgezondheidsorganisatie wordt aangereikt (4.1). Met dit kader in het achterhoofd kijken we vervolgens kritisch naar hoe registratie en monitoring verlopen in het buitenland (4.2). Daarna bespreken we voorbeelden van systemen (4.3). Tot slot staan we stil bij twee (recente) initiatieven om 'surveillance' (monitoring) systemen van kindermishandelingszaken op te zetten, die door wetenschappelijk onderzoekers in samenspraak met beleidsmakers werden uitgewerkt, en ons in de context van dit onderzoek interessant leken, omdat ze proberen registratie en monitoring te verbinden over sectoren heen (4.4).

4.1 Kader voor registratie en monitoring van kindermishandeling

De Europese afdeling van de Wereldgezondheidsorganisatie wil overheden in Europa ertoe aanzetten om registraties van meldingen van kindermishandeling over sectoren heen te aggregeren en registratiesystemen te uniformeren, met het oog op het verkrijgen van goede cijfers over kindermishandeling, degelijke monitoring uit te kunnen voeren, de kosten-effectiviteit van interventies in kaart te brengen en interventies verder te optimaliseren. Hiertoe werd recent een kader uitgewerkt dat wordt beschreven in het document *Measuring and monitoring national prevalence of child maltreatment. A practical handbook* (World Health Organization, 2016). In dit document wordt het belang van goede cijfers over kindermishandeling uitgelegd en gezien als een eerste stap op weg naar controle over het fenomeen, indijking van de omvang ervan, en preventie. Cijfers over kindermishandeling kunnen worden gegenereerd op basis van onderstaand piramidemodel.



Figuur 4.1 Kader om cijfers over kindermishandeling te genereren (World Health Organization, 2016)

Zelfrapportages bij slachtoffers (real-time of retrospectief) en sentinel studies staan onderaan de piramide. Ze worden beschouwd als de meest volledige bron om cijfers over kindermishandeling te

verkrijgen, hoewel ze extra inspanningen vragen en extra kosten met zich brengen. Daarop komen cijfers die afkomstig zijn van de diverse sectoren die betrokken zijn bij meldingen van kindermishandeling en de opvolging ervan, onder andere justitie, gezondheid en de sociale sector. De cijfers uit de registraties van deze sectoren geven een goed, maar minder volledig en scherp beeld omdat niet alle gevallen van kindermishandeling worden gemeld, cijfers niet altijd eenduidig zijn (wat is de teleenheid?), of registraties niet volledig zijn. Cijfers uit ziekenhuizen en cijfers over doodsoorzaken van kinderen geven een nog minder accuraat beeld van de omvang van kindermishandeling.

Registraties over kindermishandeling uit de justitiële, welzijns- of gezondheidssector mogen dan wel niet de meest optimale schatting geven van de incidentie of de prevalentie van het probleem – ze leiden veelal tot een onderschatting en dienen te worden aangevuld met cijfers uit andere bronnen –, ze bieden wel zicht op welke vormen van kindermishandeling worden gemeld en welke niet. Deze sectoren hebben daarom een belangrijke plaats in de piramide. Ook justitie dient dit kader van de Wereldgezondheidsorganisatie serieus te nemen. Dat justitie een belangrijke sector is waarop landen en regio's hun officiële cijfers over kindermishandeling baseren, bleek onder andere uit een reviewstudie van ChildonEurope (2009). De meerderheid van Europese landen die in deze review werden meegenomen (in totaal 13 landen) kijken met name bij het samenstellen van hun statistieken over seksueel misbruik en fysieke mishandeling naar de registraties bij diverse partners binnen justitie. Maar uit dit onderzoek bleek ook dat al deze landen het moeilijk hebben om goede overzichtscijfers aan te leveren vanwege onzuiverheden in de registratie, zoals de teleenheid, dubbeltellingen in registraties en vage definities van kindermishandeling.

Monitoring gaat nog een stap verder, aldus de Wereldgezondheidsorganisatie. Een goed en bruikbaar systeem van monitoring biedt onder andere de mogelijkheid om een melding doorheen ruimte en tijd te volgen, metingen te herhalen en op die manier bijvoorbeeld beslissingen die worden genomen over kinderen of gezinnen (bv. uithuisplaatsing, hereniging) en interventies die worden ingezet (bv. ambulante hulpverlening) te beschrijven over sectoren en tijd heen, alsook heraanmeldingen onder de aandacht te brengen. Verder laten monitoringssystemen toe om trajecten van kinderen die werden gemeld bij de kinderbescherming op te volgen en aldus uitkomsten van beslissingen en interventies te evalueren en eventueel te herzien. Niet alleen individuen maar ook groepen van (kwetsbare) kinderen kunnen op deze manier doorheen tijd en ruimte worden gevolgd (World Health Organization, 2016).

4.2 Hoe verlopen de registratie en monitoring in het buitenland?

In deze paragraaf beschrijven we in algemene zin hoe registratie en monitoring van kindermishandelingszaken verlopen in de door ons bestudeerde landen en regio's en bespreken we kritisch welke plek eraan wordt gegeven. We doen dit met in het achterhoofd het in de vorige paragraaf geschetste kader van de Wereldgezondheidsorganisatie en maken een onderscheid tussen registratie en monitoring in de justitiële en de sociale sector.

Algemene opmerkingen met betrekking tot registratie en monitoring in de justitieketen

Overeenkomsten in wat wordt geregistreerd. In alle landen en regio's uit onze steekproef kunnen meldingen van kindermishandeling, inclusief huiselijk geweld, worden gedaan bij de politie en komen meldingen terecht bij het Openbaar Ministerie ('Public Prosecutor'). Deze meldingen en de gevolgen die eraan worden gegeven worden geregistreerd. Wanneer we kijken naar hoe deze registraties

eruitzien, merken we een aantal overeenkomsten tussen systemen in de verschillende landen en regio's. De registraties bevatten open en gesloten vragen. De feiten van geweld ten aanzien van kinderen staan centraal en dienen gedetailleerd te worden beschreven, bijvoorbeeld de aard van feiten, tijdstip, duur, plaats, de betrokkenen (dader/daders, slachtoffer/slachtoffers, getuigen). Er wordt meestal gevraagd om alle feiten zo concreet mogelijk te omschrijven, niet enkel de ergste feiten of de feiten die tot de grootste schade hebben geleid. Ook wordt in meerdere systemen gevraagd om de impact van de feiten te schetsen, met name de schade die dader(s) hebben aangericht (bv. fysieke letsels). Verder worden concrete karakteristieken van de dader(s) gevraagd (bv. lengte, uiterlijke kenmerken), evenals demografische kenmerken (bv. leeftijd, beroep,...). Van het slachtoffer worden een aantal gegevens gevraagd (bv. leeftijd). Een belangrijk item in de registratie dat in vele systemen van registratie terugkeert, is de relatie tussen de dader(s) en het slachtoffer. Deze dient zo duidelijk mogelijk te worden omschreven.

Registraties hebben een centraal karakter. Meestal zijn registratiesystemen bij justitie landelijke systemen en wordt dus overal dezelfde informatie gevraagd. In gefederaliseerde landen of landen met een ver doorgevoerde decentralisering van beleid zoals Duitsland, Canada, België, Frankrijk en de Verenigde Staten zijn er soms verschillen in systemen tussen staten (Duitsland, Verenigde Staten), provincies (Canada) of regio's (België) of departementen (Frankrijk). Op landelijk vlak wordt er door ministeries van Justitie wel een integratie gemaakt en in elk land wordt geweld ten aanzien van minderjarigen meegenomen in de nationale statistieken over misdaad.

Variatie in teleenheden. Omdat registraties vaak vooral om feiten van geweld ten aanzien van kinderen draaien, is het niet vanzelfsprekend om te berekenen hoeveel kinderen het slachtoffer werden van feiten (een kind kan slachtoffer zijn van meerdere feiten) en ook niet het aantal daders dat betrokken was (een dader kan meer dan één feit plegen). Eigenlijk zou in een registratie onderscheid te maken moeten zijn tussen bijvoorbeeld het aantal kinderen dat slachtoffer is van seksueel misbruik, het aantal vastgestelde feiten, het aantal beschuldigen dat voor de rechter moet komen en het aantal veroordeelde beschuldigen (zie bv. NSPCC, 2012). Dat is echter vaak niet te realiseren omdat de registratie deze differentiatie niet toelaat. In Canada, de Verenigde Staten, Engeland en Ierland blijkt dit wel mogelijk en in deze landen zien we bijvoorbeeld dat een lijst van seksuele delinquenten (algemeen en tegenover minderjarigen) kan worden opgemaakt en bijgehouden. In de Verenigde Staten en Canada bestaat er een 'Child abuse register', dat is gebaseerd op lijsten met veroordeelden omwille van feiten van kindermishandeling (niet enkel seksueel misbruik).

Verschillen in hoe kindermishandeling wordt geregistreerd. Zoals we eerder beschreven, is seksueel misbruik van kinderen de enige vorm van kindermishandeling die in alle landen en regio's in het strafrecht is opgenomen als een aparte vorm van misdaad. De andere vormen van mishandeling zijn soms wel en soms niet apart opgenomen in het strafrecht. Emotionele mishandeling zagen we nooit als aparte categorie terugkeren in registratiesystemen, fysieke mishandeling en verwaarlozing wel. Als een vorm van kindermishandeling apart in een systeem van registratie wordt opgenomen, krijgen feiten die onder deze noemer vallen een aparte code in het strafrecht ('penal code'). Dit impliceert dat voor deze vormen van mishandeling statistieken over incidentie en prevalentie in de bevolking kunnen worden opgemaakt en dat althans in theorie de mogelijkheid bestaat om de trajecten en outcome van deze cases in kaart te brengen. Canada, de Verenigde Staten (in een aantal staten), Finland en Denemarken zijn voorbeelden van landen met systemen die dergelijke statistieken toelaten. In de registratiesystemen waar kindermishandeling niet apart wordt genomen, kunnen dergelijke specifieke statistieken niet worden genereerd. In 'tussensystemen' zoals het Franse

systeem waar de notie ‘kwetsbare personen’ een item in de registratie is, kunnen in beperkte mate specifieke statistieken over kindermishandeling in het justitiële systeem worden gegenereerd, voor de vormen die zijn gespecificeerd in het systeem (bv. seksueel geweld), dan wel meer generiek (bv. hoeveel kinderen slachtoffer zijn van fysiek geweld in het gezin). Uiteraard kan in alle systemen van registratie worden uitgefilterd voor hoeveel minderjarigen er feiten van geweld door een gezinslid of door een persoon van buiten het gezin werden gerapporteerd en kunnen op basis hiervan generieke schattingen worden gemaakt van de incidentie/prevalentie van kindermishandeling binnen en buiten het gezin. Maar zoals gezegd, is in sommige systemen de teleenheid diffuus, wat het maken van schattingen bemoeilijkt. Wat ons verder opviel, is dat specifieke vormen van geweld ten aanzien van kinderen, zoals seksuele uitbuiting van kinderen of genitale verminking van meisjes, wel in meerdere landen apart in de registraties binnen het strafrecht worden meegenomen. Dit komt wellicht omdat vele landen rond deze vormen van geweld beleid hebben uitgezet en zich hebben gecommitteerd tot het ontwikkelen en uitvoeren van actieplannen, al dan niet in het kader van Europese of internationale richtlijnen.

Huiselijk geweld ook in de registratie. Huiselijk geweld wordt in alle landen en regio's die we bestudeerden apart geregistreerd wanneer het wordt gemeld bij de politie. Uit het rapport van het European Institute for Gender Equity (2016) waarin de gegevensverzameling inzake geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van 28 landen binnen Europa werden vergeleken, blijkt dat justitie meer dan de sociale sector een belangrijke databron voor cijfers omtrent huiselijk geweld is. Uit deze studie blijkt evenwel ook dat landen huiselijk geweld verschillend operationaliseren en dat ze niet altijd alle vormen van huiselijk geweld registreren. Systemen zijn daarom maar moeilijk met elkaar te vergelijken. Verder blijkt de communicatie tussen sectoren, in het bijzonder tussen justitie en de sociale/welzijnssector, niet altijd optimaal te verlopen. Vaak worden meldingen door politie niet doorgegeven aan kinderbescherming, met als gevolg dat de veiligheid van kinderen risico loopt. Meerdere landen zetten momenteel concreet beleid uit om de integratie tussen sectoren te bevorderen, in het belang van kinderen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Scandinavische landen waar de ‘Barnahus’ (Johansson e.a., 2017) die brugfunctie vervullen en in Ierland waar speciale en getrainde teams bij de politie worden ingezet bij meldingen van huiselijk geweld en verwijzing naar kinderbescherming van cases die bij de politie terechtkomen sterk wordt gestimuleerd.

Weinig opvolging en beperkte monitoring. De registratiesystemen binnen het strafrecht die wij hebben bestudeerd zijn in eerste instantie gericht op het hier-en-nu. Ze laten toe om feiten te beschrijven en gegevens over dader(s) en slachtoffer(s) te verzamelen. Er wordt nog mogelijkheid geboden om aan te geven wat er met de melding gaat gebeuren (bv. vervolgstappen bij politie of gerecht), maar over de opvolging van de case en de outcome (afhandeling van de zaak, beslissing) is de registratie, met name bij de politie, vaak erg beperkt. Tot deze vaststelling kwamen in het recente verleden meerdere onderzoekers, onder andere de onderzoekers van het European Institute for Gender Equality (2016) en deze van Child on Europe (2009). Beide groepen concluderen dat er in de justitieketen van landen binnen Europa veel data zijn over kindermishandeling, zeker waar het seksueel misbruik en huiselijk geweld betreft, maar dat de reikwijdte van deze data eerder beperkt is en zij daardoor niet altijd bruikbaar zijn om uitspraken te doen over de effectiviteit van beleid inzake kindermishandeling en huiselijk geweld. De systemen hebben onvoldoende longitudinaal perspectief, cases worden maar weinig opgevolgd doorheen de tijd en er is te weinig mogelijkheid tot monitoring.

Versnippering en decentralisatie in registraties. In de literatuur en in de online survey zagen we een versnipperd beeld met betrekking tot de registratie van kindermishandelingszaken en kwamen we weinig algemene, landelijke registratiesystemen tegen in de sociale sector. Dat is misschien niet verwonderlijk. Zoals in hoofdstuk 3 werd uitgelegd, zijn – met Ierland als de uitzondering – in alle landen uit onze steekproef lokale overheden verantwoordelijk voor de kinderbescherming. Meldingen van kindermishandeling en de opvolging ervan worden op lokaal niveau geregistreerd. Locale organisaties hebben vaak een eigen registratiesysteem dat kan verschillen van het systeem van andere organisaties. In Engeland bijvoorbeeld hebben de ‘local authorities’ niet allemaal precies hetzelfde registratiesysteem, in Duitsland zijn er grote verschillen tussen de systemen van lokale organisaties. Dit heeft tot gevolg dat het lastig is om gegevens te vergelijken of te aggregeren over organisaties heen. Ook is het lastig om gegevens te transponeren van de ene naar de organisatie, bijvoorbeeld wanneer een kind of gezin verhuist naar een andere regio of wanneer een kind wordt doorverwezen (bv. voor hulp). Het traceren van onderzochte meldingen en kinderen wordt eveneens moeilijk.

Verschillen in sturing van registratie door (federale) overheden. Een locale organisatie kan een functioneel en goed werkend registratiesysteem voor meldingen van kindermishandeling hebben, vraag is tot wat dit leidt als het niet verbonden is met de systemen van andere organisaties en sectoren en er geen mogelijkheid is tot integratie van gegevens. Belangrijk is daarom hoe (federale) overheden met deze versnippering in registratie omgaan en hoe sturend ze zijn hieromtrent ten aanzien van locale overheden en organisaties. Wat er met (locale) registratiesystemen gebeurt en hoe deze worden gebruikt richting het genereren van cijfers over kindermishandeling en het monitoren van zaken, reflecteert het beleid van een land of regio. Hier zien we grote verschillen in onze steekproef.

In Zweden en Engeland verzoekt de nationale overheid locale organisaties en besturen om registraties van kindermishandelingszaken op punt te houden en data aan te leveren voor het opstellen van nationale rapporten. In Engeland bijvoorbeeld leveren de ‘local authorities’ jaarlijks data aan voor het rapport ‘*Statistics on children in need and child protection*’ (<https://www.gov.uk/government/collections/statistics-children-in-need>). Ook in Finland moeten de organisaties die betrokken zijn bij meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling twee maal per jaar hun data aanleveren aan de overheid. In Noorwegen, Duitsland en Zwitserland is deze sturing er niet en blijft alles grotendeels op lokaal niveau hangen. In België (Vlaanderen) en Frankrijk is er beperkte sturing van regionale en landelijke overheden. In Vlaanderen bijvoorbeeld verzamelt Kind & Gezin cijfers over kindermishandeling (incidenten en kinderen) vanuit de (deels van elkaar verschillende) registraties van de in elke provincie aanwezige Vertrouwenscentra Kindermishandeling (www.kindengezin.be). In Frankrijk doet het *Observatoire national de la protection de l'enfance* hetzelfde voor de registraties uit de departementen (www.onpe.gouv.fr).

In de Verenigde Staten en Canada is de aansturing om data van registraties aan te leveren, respectievelijk vanuit de federale overheid en de provinciale overheden, veel sterker en ook veel meer een traditie. Cijfers over kindermishandeling worden op nationaal (in Canada: provinciaal) niveau bijgehouden en hetzelfde geldt voor outcome-gegevens van kindermishandelingszaken. Overheden hebben hier afspraken met organisaties over. In de Verenigde Staten verschillen de registratiesystemen van de ‘Child Protection Services’ enigszins tussen de staten onderling, maar ten behoeve van de rapportage aan de nationale overheid is er een gemeenschappelijk codeboek, zodat uniforme informatie wordt verkregen over zaken, kinderen en gezinnen, die in nationale statistieken kan worden meegenomen. Verder dienen data te worden aangeleverd over acties (maatregelen, interventies) die zijn uitgezet na het onderzoek van de melding van kindermishandeling en wordt aan

de 'Child Protection Services' gevraagd om ook gegevens aan te leveren over de organisaties waar ze kinderen en gezinnen naar hebben verwezen na het onderzoek en over de aldaar uitgevoerde acties.

In Ierland gebruiken de Tusla, dit zijn de centra die verantwoordelijk zijn voor het welzijn van kinderen en waar zorgen omtrent de veiligheid van een kind kunnen worden gemeld, overal in het land uniforme formulieren waarop meldingen kunnen worden gerapporteerd en ook de verdere stappen na melding inzake registratie zijn uniform. Dat maakt het Ierse systeem vrij transparant, vergeleken met de andere landen/regio's die we hebben bestudeerd.

Welke vormen van kindermishandeling worden meegenomen? Voor zover we hier zicht op hebben vanuit de literatuur en de online survey, worden overal de vier algemene vormen van kindermishandeling meegenomen: fysieke mishandeling, seksueel misbruik, emotionele mishandeling, verwaarlozing. Definities en omschrijvingen van deze vormen van mishandeling kunnen verschillen tussen landen en binnen landen tussen sectoren en organisaties. Bij sturing van de registratie door (federale) overheden zoals in de Verenigde Staten of Canada werd afgesproken om algemene definities voor de verschillende vormen van mishandeling aan te houden en dit ook zo op te nemen in codeboeken en richtlijnen.

Getuige zijn van huiselijk geweld door kinderen wordt maar weinig meegenomen als separate vorm van kindermishandeling in de registraties. Canada is een uitzondering. Vaak wordt huiselijk geweld wel meegenomen in de registratie, maar staat het niet onder het kopje 'kindermishandeling'. Dan wordt het beschouwd als een risicofactor van kindermishandeling, evenals bijvoorbeeld drugverslaving van een ouder of een verstandelijke beperking bij het kind.

Te weinig monitoring. Het viel ons op dat er eigenlijk nergens in Europa binnen de sociale sector een echt (d.w.z. met herhaalde metingen, follow-up doorheen de tijd) systeem van monitoring van kindermishandelingszaken naar voren kwam, dit niettegenstaande de vaststelling dat overheden de laatste jaren het belang van monitoring in dit veld over het algemeen goed inzien en zoekende zijn naar gepaste manieren om hiervoor systemen te ontwikkelen. In landen als Engeland, Zweden en Finland publiceren de overheden wel behoorlijk wat statistieken over kindermishandeling die teruggaan op registratiegegevens binnen de sociale sector (o.a. de al genoemde '*Statistics on children in need*' in Engeland en politiecijfers over mishandeling van kinderen in Finland), maar echt gemonitord wordt er niet in de zin van trajecten van kinderen in tijd en ruimte opvolgen of groepen van kwetsbare kinderen over de tijd volgen. Wel zijn er enkele landen in onze steekproef waarin (recent) registratiesystemen werden ontwikkeld, die beloftevol lijken voor monitoring. We komen hier op terug in paragraaf 4.3.

Alleen Canada en de Verenigde Staten hebben momenteel een systeem van landelijke, respectievelijk provinciale registratie van kindermishandelingszaken dat goed op orde is en monitoring toelaat. Ierland heeft een systeem dat potentieel heeft voor monitoring. Ook hierop komen we terug in paragraaf 4.3.

4.3 Voorbeelden van systemen voor registratie en monitoring van kindermishandelingszaken

In deze paragraaf geven we enkele voorbeelden van registratie- en monitoringssystemen in de justitiële en de sociale sector, die ons interessant leken voor de Nederlandse situatie.

We bespreken de systemen voor zover mogelijk op de volgende punten:

- Welke informatie wordt opgeslagen?

- Wat is de teleenheid (per kind/gezin/zaak)?
- Wordt er kwalitatieve of kwantitatieve informatie opgeslagen?
- Betreft de registratie een dossier of een samenvattende lijst?
- Door wie wordt ingevuld en voor wie is de informatie toegankelijk?
- Op welk moment wordt geregistreerd?
- Welke organisaties gebruiken het systeem?
- Hoe registreren organisaties, apart, autonoom?

Voorbeelden van systemen binnen de justitiële sector

Canada: 'Uniform Crime Reporting System and Survey'

Sinds 1962 werkt het Canadian Centre for Justice Statistics (www.cacp.ca/canadian-centre-for-justice-statistics.html) samen met de politiediensten van het land aan het zogenaamde 'Uniform Crime Reporting System (UCR)'. Dit systeem omvat alle meldingen van (vermeende) misdaden die bij de politie binnen zijn gekomen en door hen werden onderzocht. Er wordt informatie verzameld over het incident (aard, tijdstip, duur, locatie, eventuele schade), het onderzoek dat op de melding van het incident volgt en de beslissingen die op basis van dit onderzoek worden genomen, en karakteristieken en achtergrondgegevens van daders en slachtoffers.

Via dit systeem dat uniform is over lokale politiediensten heen en verplicht dient te gebruikt, kunnen statistieken worden verzameld over de criminaliteit in Canada en het verloop hiervan. Tevens kunnen beleidsacties worden gebaseerd op de gegenereerde statistieken en deze acties kunnen ook worden geëvalueerd. De teleenheid van de survey is in eerste instantie het (gemelde en onderzochte) incident (het is een 'incident-based survey') maar er kan aan de hand van de gegevens over slachtoffers en daders respectievelijk ook worden uitgefilterd hoeveel personen er slachtoffer zijn van een misdaad en hoeveel daders er zijn, om zo onder andere prevalentiecijfers te berekenen.

De onderzochte meldingen moeten worden geregistreerd aan de hand van een uitgebreid scoringssysteem waarbij allerlei beslissingsregels dienen in acht te worden genomen. Als zich bijvoorbeeld binnen eenzelfde incident meerdere strafbare feiten hebben voorgedaan, dient het meest ernstige feit te worden gescoord. Terwille van deze scoring werd een uitgebreide handleiding ontwikkeld (Canadian Centre for Justice Statistics, Policing Services Program, 2012). In deze handleiding staan alle feiten die binnen het Canadese recht als misdaad gelden, omschreven. Kindermishandeling komt in de lijst van criminele feiten als zodanig weinig aan bod. Kindermoord en ontvoering van kinderen worden wel expliciet vermeld. De andere vormen van kindermishandeling zitten onder bredere noemers als 'assault' of 'sexual assault'. Deze feiten worden als ernstiger beoordeeld wanneer het slachtoffer een minderjarige betreft. Dit wordt in de registratie weergegeven door de term 'aggravated'.

Het 'Uniform Crime Reporting System' en de hierbij horende survey zijn alleen bedoeld voor incidenten die bij de politie worden gemeld. Er wordt geen link gelegd met andere sectoren, zoals de sociale sector en de registraties bij de 'Child welfare authorities' (zie verder). Het systeem kan van bij de melding en het daarop volgende onderzoek worden ingevuld en de registratie kan op latere momenten worden aangevuld, bijvoorbeeld wanneer nieuwe informatie beschikbaar komt omtrent de gevolgeving aan het incident na het onderzoek door de politie.

Omdat het werken met dit systeem verplicht is, houdt de Canadese overheid regelmatig toezicht op het invullen van het systeem aan de hand van audits en steekproefgewijze controles. De overheid organiseert trainingen bij de politie om het werken met het systeem aan te leren bij nieuwe medewerkers en de kennis en praktijk up to date te houden.

Website: www.cacp.ca/canadian-centre-for-justice-statistics.html; via deze site kunnen rapporten over criminaliteit in Canada worden gedownload; er is een manual beschikbaar waarin wordt uitgelegd hoe de survey eruitziet, welke informatie wordt verzameld, en wat de scoringsregels zijn.

Denemarken: het 'POLSAS/POLSPOT' systeem van de politie

In Denemarken registreert de politie al sinds geruime tijd meldingen van (vermeende) misdaden via POLSAS, een elektronisch systeem dat gebaseerd is op codes van het Deense strafrecht. Het systeem wordt in het hele land gebruikt en biedt de mogelijkheid om nationale statistieken over misdaad in de bevolking te genereren en evoluties inzake misdaad in kaart te brengen. Recente pogingen om het systeem verder te optimaliseren werden afgewezen omdat ze te duur waren, maar één poging tot optimaliseren heeft een brede toepassing gevonden in de praktijk, POLSPOT, dit is een systeem dat de politie toelaat om op basis van POLSAS-data de ernst van de schade bij slachtoffers te taxeren. In eerste instantie is deze taxatie gebaseerd op de subjectieve inschatting van de politie, maar recent hebben onderzoekers een meer gestandaardiseerde wegging voor de ernst van schade uitgewerkt, die is gebaseerd op de in het Deense strafrecht gebruikelijke strafmaten voor de in het systeem opgenomen misdrijven (Andersen & Mueller-Johnson, 2018).

In het POLSAS-systeem worden diverse vormen van kindermishandeling direct benoemd of onder een bredere noemer meegenomen. Direct benoemd worden diverse vormen van seksueel misbruik van minderjarigen en huiselijk geweld. Fysieke en emotionele kindermishandeling worden onder 'geweld in het bijzonder ten aanzien van minderjarigen' meegenomen. Verwaarlozing is niet als zodanig in het systeem terug te vinden (Andersen & Mueller-Johnson, 2018).

In het systeem dient informatie te worden ingevoerd over:

- het incident: aard van het incident (bv. type geweld), locatie, duur en tijdstip, schade, genomen maatregelen ter bescherming van het slachtoffer;
- het slachtoffer: demografische kenmerken (bv. geslacht, leeftijd, migratieachtergrond);
- de dader(s): demografische kenmerken (bv. geslacht, leeftijd, nationaliteit);
- getuige(n): demografische kenmerken (bv. geslacht, leeftijd, nationaliteit);
- gerechtelijke procedures volgend op de melding en doorverwijzing (bv. gerechtelijke stappen die werden gezet);
- uitspraken van rechtbank (bv. strafmaatregelen).

Vreemd genoeg wordt in het systeem nergens gevraagd naar de relatie tussen de dader(s) en het slachtoffer en in eerste instantie ook niet naar eerdere meldingen over de dader(s).

Het POLSAS/POLSPOT systeem wordt op grote schaal gebruikt door de Deense politie. De praktijk van het invullen loopt behoorlijk. Het bestaat in elektronische vorm en ook in papieren versie. Het systeem dient te worden gebruikt van bij de melding en kan worden aangevuld wanneer meer informatie over het incident en de betrokkenen ter beschikking komt. De Deense overheid voorziet in principe in (continue) training voor de mensen die met het systeem werken en voert

regelmatig steekproefgewijs kwaliteitschecks uit om te zien of het systeem adequaat wordt gebruikt (<https://eige.europa.eu/gender-based-violence/administrative-data-sources/police-record-system-polsas>).

Het POLSAS/POLSPOT systeem is beperkt tot gegevens over meldingen bij de politie en de opvolging ervan binnen justitie. Het legt geen verbinding met andere sectoren.

Website: Er is vooral informatie over dit systeem te vinden in het Deens (o.a. op de website van de Deense politie: www.politi.dk); Engelstalige informatie is te vinden op hoger genoemde website van het European Institute for Gender Equality.

Ierland: het 'Pulse' systeem van de politie

Ierland heeft het Pulse systeem, dit is de nationale registratie van de An Garda Síochána, de politie (www.garda.ie). Dit systeem is bedoeld om meldingen van (vermeende) misdaden die bij de politie binnenkomen of die door politiemensen worden vastgesteld, te registreren. Het is een uitgebreid systeem dat een overzicht bevat van alle misdaden die onder het Ierse strafrecht vallen. Deze zijn gegroepeerd in brede categorieën (zie Data Protection Commissioner, p. 16). Kindermishandeling staat niet als een aparte categorie in het systeem, maar kan worden geregistreerd onder 'crimes' (algemeen) of 'domestic violence acts offences'. Behalve de aard en (specifieke) karakteristieken van het incident, wordt in het systeem ook uitgebreid gevraagd naar kenmerken en achtergrondgegevens van het slachtoffer, kenmerken en achtergrondgegevens van dader(s), getuigen bij het incident, impact van het incident (o.a. verdacht overlijden, letsel) en gevolggeving door degene die de melding heeft geregistreerd. Het systeem laat zowel registratie van kwantitatieve als kwalitatieve data toe. Hoewel het in eerste instantie is bedoeld voor medewerkers van de politie, kan de informatie ook door derden worden ingekeken, onder bepaalde voorwaarden en met inachtnaam van de geldende regels voor de bescherming van persoonsgegevens. Interessant is dat de overheid bij het opzetten van het systeem expliciet de integratie heeft willen maken met informatie uit andere bronnen van de justitieketen (het zgn. 'Criminal Justice Integration Project'). Dit houdt in dat het systeem gegevens bevat over personen die voor misdaden werden vervolgd, uitspraken van rechtbanken, strafmaten, enzovoort, en dat meldingen kunnen worden opgevolgd. Verder is het systeem verbonden met het registratiesysteem van de Tusla, dit zijn de organisaties in Ierland voor kinderen en gezinnen die tot doel hebben de veiligheid en het welzijn van alle kinderen te waarborgen en promoten en onderzoek te verrichten wanneer deze bedreigd zijn. Het 'Child Protection Notification System (CPNS)' dat deze organisaties gebruiken (zie verder) kan aan het Pulse systeem worden gelinkt. Dit maakt dat alle zorgen omtrent kinderen en (vermoedens van) kindermishandeling (diverse vormen) in het systeem kunnen worden geregistreerd. Een recente audit (Data Protection Commissioner, 2014) heeft echter aangetoond dat de link tussen Pulse en CPNS niet altijd optimaal is, er soms cases in Pulse missen of de informatie over cases die naar Pulse hadden moeten doorstromen (te) beperkt is. Tot slot is het Pulse systeem in navolging van Europese richtlijnen gekoppeld aan andere Europese systemen van registratie van misdrijven, in het bijzonder het European Criminal Records Information System (ERCIS).

Het Pulse systeem is een nationaal systeem en men zou daarom verwachten dat overal in Ierland op dezelfde manier wordt geregistreerd. De genoemde audit stelde echter vast dat dit niet altijd het geval was. In sommige districten waren oudere versies van het systeem in omloop, hetgeen aggregatie van data op landelijk niveau bemoeilijkte. Inmiddels heeft de Ierse overheid ervoor gezorgd dat in alle districten dezelfde versie van Pulse wordt gebruikt.

Omdat het Pulse systeem niet enkel de registratie van meldingen van kindermishandeling die bij de politie binnenkomen, includeert, maar ook gegevens bevat over de gevolggeving van meldingen en linken legt met andere bronnen in de justitieketen en met bronnen buiten justitie, in het bijzonder met welzijn en kinderbescherming, kunnen we het een integratief systeem noemen.

Website: zie de website van de politie in Ierland, An Garda Síochána, www.garda.ie.

Verenigde Staten: het 'National Incidence-Based Reporting System' van de FBI

In de Verenigde Staten doet het Ministerie van Justitie (Department of Justice, Federal Bureau of Investigation) al sinds de jaren '20 van de vorige eeuw grote inspanningen om op landelijk niveau op uniforme wijze misdaden te registreren en landelijke statistieken hieromtrent te genereren. Met dit doel werd het National Incidence-Based Reporting System (NIBRS) ontwikkeld (www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=301). In dit systeem worden incidenten geregistreerd die bij de (locale) politie en het gerecht binnenkomen, alsook de gevolggeving aan incidenten, met name gegevens over arrestatie van dader(s). Alle in het strafrecht (federaal) vastgelegde misdaden werden in het systeem opgenomen. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen 'Group A' en 'Group B' misdaden. Verschil tussen beide groepen is de ernst en de aanwezigheid van geweld. 'Group A' misdaden zijn van ernstigere aard en een aantal van deze misdaden includeren (fysiek of seksueel) geweld. Tot deze groep behoren onder andere fysiek geweld ten aanzien van kinderen, incest, extrafamiliaal seksueel geweld. Tot 'Group B' horen bijvoorbeeld incidenten van huiselijk geweld, waarbij geen fysiek geweld is.

Het NIBRS is dus in eerste instantie bedoeld voor tellingen van aantallen misdaden en van arrestaties die daarop volgen. Daarnaast echter wil de overheid een nauwkeurige beschrijving hebben van de context van elke misdaad. Met dit doel voor ogen wordt informatie gevraagd over volgende zaken:

- datum, tijdstip en locatie van het incident;
- gedetailleerde beschrijving van alle als misdaad te beschouwen feiten die zich tijdens het incident hebben voorgedaan; hierbij wordt expliciet gevraagd om niet enkel de meest ernstige feiten te noemen, maar ook de 'lichtere' feiten;
- demografische informatie over alle bij het incident betrokken slachtoffers en daders;
- de relatie tussen elk van de slachtoffers en de dader(s);
- significante details van het incident, met name letsels bij slachtoffer(s), aanwezige wapens, eventuele invloed van alcohol of drugs, verlies van bezit, drugsbezit;
- onderbouwing van het arrest of redenen waarom dader niet werd gearresteerd;
- datum van arrest.

Het NIBRS word ingevuld door (locale) politiemensen en alle andere instanties in de Verenigde Staten die bij wet gemachtigd zijn om incidenten met misdadig karakter of incidenten waarbij misdaden worden vermoed, te registreren, de zgn. 'law enforcement agencies' (behalve de politie zijn dit onder andere de 'sheriffs' offices' en het FBI). Het systeem laat het Ministerie van Justitie toe om landelijke cijfers over kindermishandeling te genereren en publiceren, maar deze cijfers betreffen enkel de meldingen die via politie of andere gemandateerden zijn gegaan. Het systeem is niet gelinkt aan de systemen van registratie bij de kinderbescherming ('Child Protection Services', zie verder).

Website: de website van het Bureau of Justice Statistics bevat informatie over het NIRBS en ook links naar statistieken omtrent diverse vormen van kindermishandeling die op basis van het systeem werden gegenereerd; www.bjs.gov.

Voorbeelden van systemen binnen de sociale sector

We bespreken voorbeelden van systemen binnen de kinderbescherming uit zes landen: Canada, Engeland, Griekenland, Ierland, Verenigde Staten, Zweden.

Aanvankelijk maakte het Deense Register of Support for Children and Adolescents ook deel uit van onze subgroep. Het Register of Support for Children and Adolescents wordt al sinds 1977 gebruikt en bevat informatie over interventies bij alle kinderen die opgroeien in risicosituaties en in aanraking zijn gekomen met de kinderbescherming. Echter, bij nader inzien blijkt deze registratie enkel te gaan over uithuisgeplaatste minderjarigen. Er worden gegevens over de beslissing tot plaatsing en het verloop van de plaatsing bijgehouden (o.a. beschikkingen van de rechtbank omtrent ouderlijke macht en voogdij, begin van plaatsing, einde van de plaatsing, redenen van beëindiging van plaatsing, enz.). Omdat dit register een specifieke doelgroep betreft en de informatie over mishandeling in het systeem beperkt is, nemen we het niet mee in onze verdere bespreking.

Canada: Registratie door ‘Child welfare authorities’

In Canada worden uitgebreide registraties bijgehouden over meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling door de ‘child welfare authorities’, dat zijn organisaties die deze meldingen behandelen. De registratie is georganiseerd op provinciaal niveau, er zijn inzake registratie relatief kleine verschillen tussen provincies. De registraties verlopen via gestandaardiseerde procedures en codeboeken, de ‘child welfare authorities’ houden hierbij ongeveer dezelfde definities van kindermishandeling aan. Informatie over cases is voor alle betrokken professionals toegankelijk (online) over sectoren heen, waardoor trajecten van kinderen traceerbaar zijn en heraanmeldingen snel kunnen worden geïdentificeerd.

De data die deze registratie oplevert zijn de basis voor de CIS, de ‘Canadian Incidence Study of reported child abuse and neglect, (<http://cwrp.ca/overview>), die voor het eerst in 1993 werd uitgevoerd. De CIS rapporteert over kinderen die in een bepaald jaar onder de aandacht komen van de ‘child welfare authorities’ omwille van (vermoedens) van kindermishandeling. Op regelmatige basis worden de registraties gebruikt voor provincie-specifieke incidentie- en prevalentiestudies over kindermishandeling. In de zogenaamde ‘national cycle of CIS’ worden gegevens over provincies heen geaggregeerd en wordt onderzocht of zich veranderingen voordoen in Canada met betrekking tot meldingen van kindermishandeling, onderzoeken door kinderbeschermingsinstanties en beslissingen omtrent kinderen en gezinnen. Dit jaar vindt een nieuwe ‘national cycle of CIS’ plaats.

De registratie van de ‘child welfare authorities’, die uit gesloten velden bestaat (op een formulier waarin observaties gedaan tijdens huisbezoeken kunnen worden genoteerd na) bevat informatie over:

- de zaak: datum van verwijzing, datum van opening case, verwijzer, de gerapporteerde mishandeling of het gerapporteerde risico op mishandeling, vastgestelde mishandeling (na onderzoek);
- de verzorgers: geslacht, leeftijd, relatie met het slachtoffer;

- het gezin: samenstelling, migratie-achtergrond gezinsleden, inkomen, huisvesting (o.a. veiligheid), verhuizingen, taal, opleidingsniveau, eerdere meldingen van geweld en of hiervoor een ‘case’ werd geopend, risicofactoren bij de verzorger(s) van het kind (o.a. verstandelijke beperking, geestelijke gezondheidsproblemen, alcohol/drugsverslaving);
- het kind: geslacht, leeftijd, migratie-achtergrond, cognitief functioneren, gedrag (o.a. ADHD, agressie, gehechtheid), aard van de vastgestelde mishandeling (fysiek, seksueel, emotioneel, verwaarlozing), risico op verdere mishandeling, dader(s) (geslacht, leeftijd, relatie met kind), gevonden evidentie voor de mishandeling na onderzoek (incl. medisch onderzoek), betrokkenheid politie bij melding huiselijk geweld, betrokkenheid politie bij de melding over kindermishandeling, eventuele genomen maatregelen tijdens het onderzoek (bv. uithuisplaatsing bij familie), doorverwijzing naar gerecht, eerdere meldingen van mishandeling en uitkomsten van onderzoek.

Het registratiesysteem van de ‘child welfare authorities’ is gebaseerd op het dossier dat na melding wordt opgestart en het eventuele onderzoek dat wordt in gang gezet na melding. Omdat het vrij uniform is over locale overheden en provincies heen en veel informatie bevat, niet alleen over de melding maar ook over het uitgevoerde onderzoek en de acties die op basis van dit onderzoek worden genomen, leent het zich tot daadwerkelijke monitoring, dit wil zeggen tot het genereren van betrouwbare cijfers over kindermishandeling, het in kaart brengen van (kwetsbare) groepen van kinderen, en het managen van individuele cases.

Website: zie het Canadian Child Welfare Research Portal, i.h.b. de informatie over CIS, <http://cwrp.ca/overview>. Op deze site kan men een voorbeeld vinden van een ‘maltreatment assessment form’.

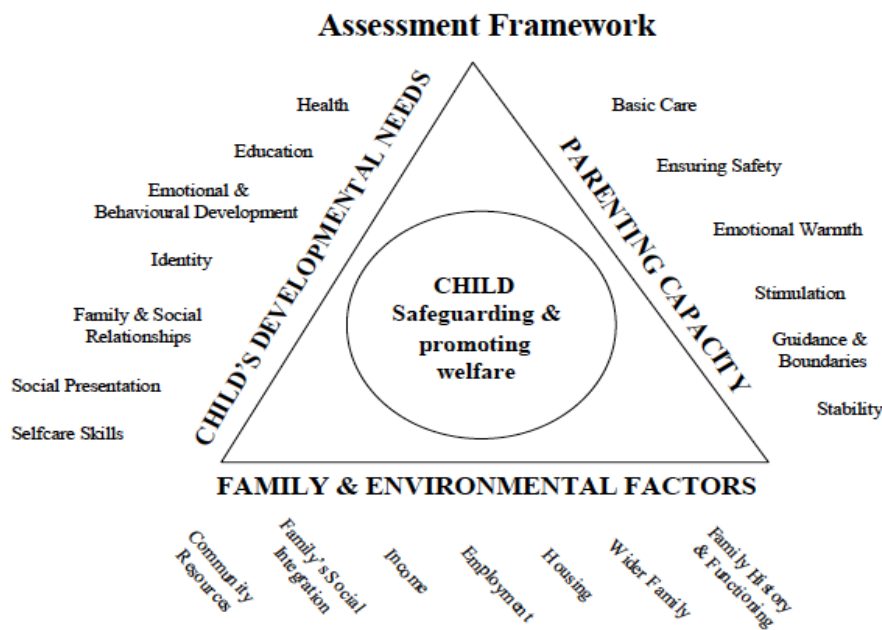
Engeland: het ‘Integrated Children’s System (ICS)’ en het ‘Child Protection Register’

In Engeland heeft het Department of Health aan het begin van deze eeuw het ‘Integrated Children’s System (ICS)’ ingevoerd, dit in het kader van het overheidsprogramma ‘Every Child Matters’ (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100520112419/http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters>). Het ICS is een alomvattend systeem dat betrekking heeft op alle ‘children in need’ en waarin meldingen in de kindbeschermering, onderzoeken, interventies en trajecten van kinderen worden geregistreerd. Het ICS kan worden gebruikt voor monitoring. Onder invloed van recurrente kritieken uit het veld en op basis van uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, waaronder het invloedrijke Munro-rapport dat het Engelse kindbeschermeringssysteem doorlicht (Munro, 2011), werd het ICS echter recent verlaten. Het ICS kende een goede start, maar bleek te bureaucratisch en te leiden tot een te hoge workload voor de social workers die het gebruikten. Het werd gepercipieerd als vrij log en erg administratief. Een belangrijke kritiek was verder dat het systeem helemaal niet zo kindvriendelijk was dan aanvankelijk gedacht. Het invullen van de vele velden in het systeem was tijdrovend en ging ten koste van de directe contacten tussen professional en kind. Om die reden stroomde het systeem op de duur niet meer met de evolutie naar een meer ‘child-focussed’ systeem van kindbeschermering en ook niet met de idee van betekenisvolle participatie voor kinderen (zie ook Ince & Griffiths, 2011, Watling & Rogers, 2012, en White, Wastell, Broadhurst, & Hall, 2010).

Toch lijkt het ons zinvol om stil te staan bij het ICS als registratie- en monitoringsysteem. Het is namelijk wetenschappelijk onderbouwd en steunt op het ‘Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families’ (Department of Health, 2000; zie Figuur 4.2). Dit kader omvat drie pijlers die belangrijk zijn bij het vormen van een oordeel of een kind veilig is in het gezin waar het

opgroeit en al dan niet maatregelen dienen te worden genomen: 1) de ontwikkelingsbehoeften van het kind, 2) de ouderlijke opvoedingscapaciteiten en 3) het gezin en de bredere omgeving. Over deze drie pijlers wordt door middel van vragenlijsten, interviews en observaties concrete informatie verzameld, en dit op verschillende momenten in het proces na melding: bij de opstart van de case (assessment), bij de planning van de verdere stappen en de integratie van deze stappen (planning), wanneer beslissingen worden genomen en maatregelen of interventies worden ingezet (intervention), en bij de follow-up en evaluatie van beslissingen en acties (reviewing). Het ICS wordt ingevuld door de caseworker van de lokale overheden ('local authorities') waar de melding terecht kwam. Het dossier wordt doorgestuurd bij verwijzing.

Het is onmogelijk om hier een volledige lijst te geven van alle variabelen (zowel kwantitatieve als kwalitatieve) die in het ICS worden gemeten en geregistreerd. Samenvattend kunnen we stellen dat het ICS uit drie delen bestaat. Het eerste en grootste deel is het eerder genoemde kader voor het assessment van kinderen en gezinnen, het opzetten van een integratief plan, het uitzetten van acties (interventies), en de opvolging van plan, acties en (behoeften van) kinderen en gezinnen. Het bestaat uit een set van instrumenten (vragenlijsten, interviewformats, observatielijsten, richtlijnen, enz.). Het tweede deel bestaat uit velden waarin informatie over kinderen wordt gevraagd die vanuit de dossiers dinette worden gescoord. Het betreft informatie over beslissingen omtrent kinderen na onderzoek van de melding, plannen, acties, interventies, enzovoort. Dit deel is bedoeld om gemeenschappelijke informatie over kinderen en organisaties heen te verkrijgen en zicht te krijgen op de aard van problemen en behoeften die zich in een regio voordoen bij kinderen (en hun gezinnen) om vanhieruit een gepast aanbod te ontwikkelen en op te zetten. Het derde deel bestaat uit sheets met voorbeelden voor caseworkers hoe ze op een gestructureerde wijze hun werk aan de hand van het Framework kunnen registreren en rapporteren van bij de start tot aan het afsluiten van het dossier en hoe ze op basis van deze registraties rapporten kunnen genereren.



Figuur 4.2 Dimensies van het 'Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families' (Department of Health, 2000)

Na stopzetting van het ICS heeft de overheid in Engeland (Department of Health) het Child Protection Register ingevoerd. Dit is een confidentiële lijst van alle kinderen die bij de 'local authorities' van hun regio werden aangemeld omwille van (vermoedens van) kindermishandeling en bij wie het onderzoek een positief resultaat ('significant risk of harm') liet zien. Voor deze kinderen wordt een zogenaamd 'child protection plan' opgericht, vaak bestaande uit acties waarbij verschillende praktijkorganisaties, soms uit verschillende sectoren, zijn betrokken. Via het Register kunnen de onderzoeken en acties ten aanzien van deze kinderen worden gevolgd en ook hun traject. Niet alle kinderen voor wie een 'child protection plan' wordt opgemaakt zijn bekend bij justitie. Dat geldt alleen voor de kinderen die op basis van een zogenaamde 'care order' uit huis werden geplaatst ('looked after children'). Het Child Protection Register heeft dus betrekking op een beperkt segment van de minderjarigen die met de kinderbescherming in aanraking komen. Omdat het maar onlangs werd ingevoerd, is nog niet zoveel bekend over de bruikbaarheid ervan bij het monitoren van cases. Ook is niet duidelijk hoe het Register zich verhoudt tot het 'Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families' waarmee professionals blijven werken in de praktijk. Het Child Protection Register wordt momenteel gebruikt door de overheid om statistieken te genereren over het Engelse kinderbeschermingssysteem, zie <https://www.gov.uk/government/statistics/characteristics-of-children-in-need-2016-to-2017>. Het is vooral een administratieve lijst. De data zijn beperkt tot geslacht kind, leeftijd kind, aard van de vastgestelde mishandeling (fysiek, seksueel, emotioneel, verwaarlozing) en datum. Ook in Noord-Ierland en Wales worden dergelijke lijsten gegenereerd op basis van de dossiers en het onderzoek na melding van (vermoedens van) kindermishandeling.

Website: zie www.gov.uk/government/statistics/characteristics-of-children-in-need-2016-to-2017; op de site van het Department of Health staat een link naar de handleiding van ICS.

Griekenland: het 'Esa-kapa-p' systeem

Het systeem van kinderbescherming in Griekenland wordt in onderzoek (zie bv. Stoy, 2012) wel eens omschreven als 'rudimentair', dit wil zeggen relatief informeel en in eerste instantie gericht op het zoeken van oplossingen voor problemen inzake de veiligheid van kinderen binnen de (brede) familie. Wanneer een kind slachtoffer is van geweld door ouders of andere verzorgers, worden deze in de mate van het mogelijke bij de acties betrokken en wordt gezocht naar partnerschap met hen. Het samenwerken met ouders en het zoeken naar oplossingen in het netwerk van kind en gezin zijn elementen uit het Griekse systeem die nauw aansluiten bij het Duitse en het Vlaamse systeem van kinderbescherming (subsidiariteitsprincipe).

De Griekse overheid heeft recent echter beslist om de informatie uit onderzoeken na meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling systematischer te registreren en op te volgen, met het oog op het verkrijgen van betrouwbaar cijfermateriaal en monitoring in gang te zetten. Hiertoe werd, onder initiatief van het Child Health Institute te Athene, het 'esa-kapa-p' systeem opgezet, ook wel bekend als 'Integrated Approach to Investigating, Diagnosing and Managing Incidents of Abuse and Neglect of Children' (<http://esa-kapa-p.gr>). Dit is een elektronisch systeem dat alle organisaties in het land verbindt die onderzoek verrichten naar meldingen van kindermishandeling en dat toegankelijk is voor alle professionals van deze organisaties. Op een gestandaardiseerde manier wordt informatie geregistreerd over:

- het kind (o.a. geslacht, leeftijd, migratie-achtergrond, aard mishandeling)
- de dader(s) (o.a. geslacht, leeftijd, relatie met kind)

- het gezin en de bredere familie van het kind (o.a. samenstelling gezin, migratie-achtergrond)
- interventies die na het onderzoek werden ingezet.

De registratie is op kindniveau. Professionals die met het systeem werken, worden vooraf getraind. Het systeem laat toe dat cases (meldingen) met elkaar worden gematcht om op die manier dubbeltellingen te vermijden en cijfers over unieke kinderen te bekomen. Er is met het systeem ook monitoring mogelijk, omdat cases kunnen worden gevolgd in tijd en ruimte en uitkomsten van acties in kaart kunnen worden gebracht. Voor zover wij konden nagaan is er nog geen evaluatie gemaakt van het systeem en is het enkel in het Grieks beschikbaar.

Website: <http://esa-kapa-p.gr>; Institute of Child Health in Athene (dr. Georges Nikolaidis, directeur).

Ierland: het 'Child Protection Notification System'

Ierland heeft het afgelopen decennium ingrijpende wijzigingen in het beleid met betrekking tot kindbescherming (en breder: met betrekking tot kinderen) doorgevoerd, onder andere met het installeren van een Department of Children and Youth Affairs en de zogenaamde Tusla, organisaties voor kinderen en gezinnen die tot doel hebben de veiligheid en het welzijn van alle kinderen te waarborgen en promoten en onderzoek te verrichten wanneer deze bedreigd zijn. Wanneer uit een onderzoek na melding blijkt dat er ernstige schade ('significant harm') is bij een kind met redelijke aanwijzingen voor kindermishandeling dient dit te worden gerapporteerd aan medewerkers van (Gardaí) van de 'politie. Dan wordt een Child Protection Conference voorbereid en gehouden, waarin samen met het kind, de ouders, familie en betrokken professionals (meestal uit verschillende organisaties en van diverse disciplines) een plan wordt opgesteld om de veiligheid van het kind te waarborgen en toekomstige mishandeling te voorkomen. Indien wordt geoordeeld dat het risico voor ernstige schade blijft bestaan, wordt het kind opgenomen in het 'Child Protection Notification System (CPNS)', een nationale en versleutelde lijst die ten alle tijde door bepaalde groepen van professionals (bv. staf in spoeddiensten) kan worden ingezien, wanneer sprake is van een crisissituatie. Voorafgaand aan de opname op deze lijst is er zoals gezegd een Child Protection Conference met alle betrokkenen en onder regie van de medewerkers van de 'Children First: National Guidance'. Van deze conferentie wordt een uitvoerig rapport opgemaakt, met daarin onder andere aandacht voor de voorgeschiedenis van kind, ouders en gezin, de actuele situatie en taxatie van de veiligheid en de opvoedingscapaciteiten van ouders. Het CPNS is in die zin uniek omdat het een lijst is van 'unresolved child protection issues', de lijst gaat over kinderen die nog thuis wonen maar samen met hun ouders onder toezicht staan van de overheid. De vastgestelde schade is behoorlijk, er wordt hulp ingezet, de overheid blijft extra waakzaam en kan ten alle tijde ingrijpen, bijvoorbeeld door het kind uit huis te halen en onder te brengen in een pleeggezin.

Het CPNS is in feite niet meer dan een (versleutelde) lijst, met onderliggend twee uitgebreide registratiesystemen: het systeem waarin de meldingen bij Tusla worden bijgehouden (Child Protection and Welfare Report Form) en de gestructureerde rapportage van de Child Protection Conferences. We leggen beide systemen uit.

Gemandateerde en niet-gemandateerde personen kunnen bij Tusla organisaties (vermoedens van) kindermishandeling melden. Wanneer ze dit doen, dienen ze een formulier in te vullen. In dat formulier staan gesloten en open vragen over de volgende zaken:

- Tusla regio (regio waar kind verblijft);
- datum van melding;
- informatie over het kind (voornaam, naam, geslacht, adres, geboortedatum, geschatte leeftijd, school);
- beschrijving (open veld) waarom men zich over het kind zorgen maakt. Gevraagd wordt om deze beschrijving zo concreet en helder mogelijk te maken en feiten (incidenten) te benoemen, alsook tijdstip, plaats, dader(s), personen aanwezig, mening van ouder(s), mening van kind;
- type van zorg (algemeen – child welfare, emotionele mishandeling, verwaarlozing, fysieke mishandeling, seksueel misbruik);
- informatie over de melder(s) (voornaam, naam, adres, organisatie, positieve, mobiele telefoonnummer);
- of ouders op de hoogte zijn dat wordt gemeld over hun kind;
- informatie over moeder (voornaam, naam, adres, mobiele telefoonnummer, e-mailadres);
- informatie over vader (voornaam, naam, adres, mobiele telefoonnummer, e-mailadres);
- of moeder/vader het ouderlijk gezag hebben;
- gezinssamenstelling (informatie over andere kinderen in het gezin, hun geslacht, leeftijd en relatie met het kind over wie wordt gemeld);
- informatie over de persoon/personen die als dader/daders worden gezien: voornaam, naam, geslacht, geboortedatum, adres, geschatte leeftijd, mobiele telefoonnummer, e-mailadres, beroep, positieve, organisatie waar persoon werkt; relatie tot het kind; adres waarop de persoon verbleef ten tijde van het gemelde incident);
- naam, adres, personen van andere organisaties die momenteel bij het gezin betrokken zijn of dat in het verleden waren (o.a. social worker, werker preventieve gezondheidszorg, huisarts, medewerker Gardaí, personeel kinderdagverblijf, personeel school).
- het formulier wordt bekrachtigd na lezing door een Tusla-medewerker.

Elke melding bij Tusla wordt geregistreerd. De registratie wordt op lokaal en landelijk niveau bijgehouden. Er wordt geteld op kindniveau en cases kunnen worden gematcht.

Het rapport van een Child Protection Conference is van kwalitatieve aard en gaat uitgebreid in op het kind, het gezin en de omgeving. Het rapport wordt geschreven na uitgebreid onderzoek van kind en gezin en na overleg tussen betrokken professionals. Er is een richtlijn voor de rapportage van deze Conferences. Deze richtlijn gaat over de structuur en de inhoud van de rapportages. Ze is erg gedetailleerd en beveelt aan om volgende topics in de rapportage op te nemen:

- de voorgeschiedenis (eerste jaren) van het kind, met o.a. aandacht voor de fysieke gezondheid, het emotionele welbevinden, het gedrag van het kind, ouderlijke vaardigheden, kwaliteit van de relatie ouder-kind;
- informatie over bezoeken aan de tandarts, met o.a. aandacht voor dentale trauma's, ouder-kind interacties tijdens deze bezoeken;
- informatie over contacten met kindergezondheidszorg, met o.a. aandacht voor de medische geschiedenis van het kind, eventuele forensische onderzoeken naar aanleiding van vermoedens van kindermishandeling;
- informatie over de hulp die het gezin heeft gekregen van familiaal/sociaal werkers, met o.a. aandacht voor moeilijkheden in het gezin, relaties tussen ouder en kind, openheid van gezin voor hulp van buitenaf, sociaal steunnetwerk van het gezin, budgettaire situatie van het gezin;

- informatie over hulpverlening bij drugs-, aids- en alcoholproblematiek, met onder andere aandacht voor HIV-risico bij kind en ouder, bereidheid ouder(s) om hulp te aanvaarden, geschiedenis van drug- en alcoholgebruik bij ouder(s);
- informatie over contacten met Gardai, met o.a. aandacht voor vorige contacten met Tusla, eerdere meldingen van kindermishandeling, kennis over risicofactoren van kindermishandeling in het gezin;
- informatie over eventueel radiografisch onderzoek bij het kind dat zou kunnen wijzen op mishandeling;
- informatie over de medische geschiedenis van ouders en andere gezinsleden;
- informatie over de geestelijke gezondheid van ouders en andere gezinsleden;
- zorggebruik in het gezin (psycholoog, social worker, family worker,...);
- informatie over de school van het kind, met o.a. aandacht voor de schoolse prestaties, socialisatie en spelgedrag;
- informatie over de preventieve gezondheidszorg aan kind en gezin, met onder andere aandacht voor de algemene ontwikkeling van het kind, de sociale situatie en het sociale netwerk van het gezin, het algemene zorggebruik van het gezin.

Aan de hand van deze rapportage na een Child Protection Conference wordt beslist of een kind op het CPNS komt te staan.

Website: www.tusla.ie, hier kunnen de registratie van Tusla en het CPNS booklet met richtlijnen voor rapportage bij Child Protection Conferences worden gedownload.

Verenigde Staten: Registratie 'Children's Bureaus'

In de Verenigde Staten bestaat sinds 1990 het 'National Child Abuse and Neglect Data System (NCANDS)', een vrijwillig collectief waarin alle data die in de 'Child Protection Services' van de 50 staten, het district Columbia en Puerto Rico binnenkomen omtrent kindermishandeling worden geaggregeerd en gebundeld in een jaarlijks rapport met cijfers over kindermishandeling en een jaarlijks rapport over uitkomsten van interventies in de kinderbescherming (bv. uithuisplaatsingen, gezinsherenigingen, adoptie, enz.) (<https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/reporting-systems/ncands>). De idee voor een nationale database is ontstaan nadat aanpassingen werden ingevoerd aan de 'Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA)'. Eerst werd door het Department of Health and Human Services een programma ontwikkeld en in elke staat geïmplementeerd met de bedoeling informatie over kindermishandeling te verzamelen en vervolgens werden procedures ontwikkeld om deze data te aggregeren en analyses uit te voeren op nationaal niveau.

De uniformiteit in het systeem is zeer groot en de procedures van dataverzameling zijn uitgebreid en gestandaardiseerd (via codeboeken). Er worden separate data verzameld op case-niveau (kind) en op agency-niveau (organisatie). Het 'Children's Bureau' coördineert de integratie van data op landelijk niveau en laat zich hiertoe bijstaan door academici. De data van het NCANDS worden ook ter beschikking gesteld aan onderzoekers en kunnen voor secundaire analyses worden gebruikt. Onderzoekers kunnen deze data linken aan andere datasets, bijvoorbeeld over gezondheid, medicatiegebruik, enzovoort. Op deze manier kan bijvoorbeeld onderzoek over de kosten-effectiviteit van interventies in de kinderbescherming worden voorbereid.

Het codeboek van de registratie van de ‘Children’s Bureaus’ vraagt om informatie te rapporteren over volgende zaken:

- algemene gegevens over de melding (11 velden), o.a. datum, identificatienummer melding, identificatienummer kind (dit wordt toegevoegd om later op kindniveau te kunnen tellen);
- gegevens over het kind (13 velden) (indien een melding over meerdere kinderen gaat, worden gegevens over elk kind apart verzameld), o.a. geslacht, geboortedatum, migratie-achtergrond;
- gemelde mishandeling (9 velden), o.a. type mishandeling en ernst;
- risicofactoren bij kind (9 velden), o.a. beperkingen bij het kind, blootstelling aan huiselijk geweld, gedragsproblemen;
- risicofactoren bij verzorger(s) (12 velden), o.a. drugproblemen, financiële problemen, huiselijk geweld;
- inzet van interventies (zorg) (30 velden), o.a. informatie over welke interventies voor kind en gezin werden ingezet en welke organisaties hierbij betrokken zijn nadat het onderzoek over de melding is uitgevoerd, dit binnen een periode van 90 dagen;
- gegevens over de staf (‘child protection social worker’ en supervisor) (2 velden) die zich hebben bezig gehouden met de case;
- gegevens over de dader(s) (59 velden), o.a. geslacht, leeftijd, relatie met het kind; er kunnen gegevens van maximum vier daders worden geregistreerd en de gegevens over dader(s) moeten kunnen worden gekoppeld aan de informatie over type van mishandeling (daar kan per dader het type / de typen van mishandeling worden geregistreerd);
- extra informatie (6 velden), o.a. de exacte datum van het incident van mishandeling.

Behalve een codeboek voor registratie van meldingen en hun opvolging op kindniveau is er een codeboek voor de zogenaamde ‘agency files’. Deze registratie bevat separate data die niet op kindniveau zijn. Het zijn geaggregeerde data op agency-level. De input voor deze registratie komt ook van buiten het kindbeschermingssysteem, i.h.b. van organisaties waar ‘Children’s Bureaus’ mee samenwerken bij het behandelen van meldingen en waar ze na het onderzoek kinderen en gezinnen naar toe verwijzen. Jaarlijks dienen alle ‘Children’s Bureaus’ hun registraties over kinderen samen met de ‘agency files’ te sturen aan de federale overheid. In de ‘agency files’ wordt gevraagd naar:

- preventieve diensten die aan kinderen en gezinnen werden geboden (hier zijn zowel kind als gezin de eenheid van tellen);
- bijkomende informatie over rapportages en verwijzingen, o.a. de (gemiddelde) tijd van onderzoeken dient hier te worden genoteerd, de (gemiddelde) caseload, de omvang van het team;
- bijkomende informatie over de slachtoffers over wie in de ‘child files’ wordt gerapporteerd, o.a. maatregelen om het gezin bij elkaar te houden, maatregelen voor gezinshereniging;
- bijkomende informatie over kindermishandeling met dodelijk afloop die niet in de kindfiles werd genoteerd, bv. als een kind na melding en onderzoek wordt geplaatst in een pleeggezin en daar omwille van nieuwe mishandeling sterft;
- bijkomende informatie over kinderen met beperkingen, met het oog op het toeleiden van deze kinderen naar het speciaal onderwijs.

Website: alle informatie over NCANDS en de genoemde codeboeken die de ‘Children’s Bureaus’ dienen te gebruiken, is te vinden op <https://www.acf.hhs.gov/cb> (onder Reporting systems).

Zweden: het BBIC-systeem

De National Swedish Board of Health and Welfare introduceerde eind jaren negentig van de vorige eeuw het BBIC-systeem, wat staat voor ‘Barns Behov I Centrum’ of ‘Behoeften van Kinderen Centraal’. Dit systeem is er gekomen na een doorlichting van de Zweedse jeugdzorg, in het bijzonder de zorg voor uithuisgeplaatste kinderen. Deze bleek weinig mogelijkheid te bieden aan kinderen om met professionals te praten. Bovendien waren de hulpverleningsplannen die voor deze kinderen en gezinnen werden opgesteld vaak te summier en werden ze niet goed uitgevoerd. De Zweedse regering wilde deze problemen onder andere aanpakken door het installeren van een follow-up systeem voor kinderen die in de kinderbescherming werden aangemeld.

Het BBIC-systeem is een alomvattend systeem dat start bij de melding van (vermoedens van) kindermishandeling en het onderzoek naar aanleiding van de melding documenteert. Het bevat tevens de beslissingen, plannen, acties en evaluaties die volgen op het onderzoek en ook alle follow-up gegevens over het traject van een kind. Daarbij staan de behoeften aan interventie van kinderen centraal. Concreet bestaat het systeem uit ruim dertig door professionals in te vullen gestructureerde vragenlijsten, die samen met kind, ouders of andere betrokken partijen dienen te worden doorlopen en het nodige partnerschap tussen professional en cliënt vereisen. Het BBIC-systeem is gebaseerd op het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties en stelt de belangen van kinderen voorop. Het Engelse ‘Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families’ is inspirerend geweest bij het opzetten van het systeem, met dezelfde driehoek (behoefte kind, opvoedingscapaciteiten ouders, familie en ruimere omgeving) als pijler. In zijn uitwerking is het BBIC-systeem erg analoog aan het Engelse ICS-systeem.

Het BBIC-systeem wil behalve een monitoringsysteem zijn, waarin alle stappen in het traject van een kind worden gedocumenteerd, bijgehouden en met elkaar verbonden (i.h.b. onderzoek en acties/interventies), ook een kindgerichte attitude bij professionals promoten, partnerschap met cliënten bevorderen en theoretische kennis over de ontwikkeling en opvoeding van kinderen implementeren. Onderzoek toont aan dat werken met het BBIC-systeem leidt tot een meer planmatige aanpak van cases en tot betere outcomes. Een risico dat professionals wel eens melden aan onderzoekers, is de hoge workload en de vele administratie die het systeem met zich meebrengen. Over het algemeen zijn professionals best tevreden met de BBIC (Matscheck & Eklundh, 2014).

Website: Meer informatie en een overzicht van het materiaal en de variabelen die in het BBIC-systeem worden meegenomen, is te vinden op <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2018/2018-3-26>.

Enkele reflecties bij deze voorbeelden

De vier voorbeelden uit de justitiële sector die we hebben besproken (Canada, Denemarken, Ierland, Verenigde Staten) illustreren dat er tussen landen en regio's weinig verschillen zijn inzake wat wordt geregistreerd bij een melding van een incident van kindermishandeling of huiselijk geweld. Informatie over het incident zelf staat centraal (m.i.v. van de schade die werd berokkend) in de registraties en er wordt veel informatie over slachtoffer en dader(s) gevraagd. De relatie tussen beide is eveneens een belangrijk item in de registratie, behalve in het Deense systeem. Opvallend is dat Canada en de Verenigde Staten anders omgaan met welke feiten binnen een incident dienen te worden geregistreerd. In Canada dient enkel het meest ernstige feit te worden geregistreerd en de

gevolggeving is daar op gebaseerd, evenals de tellingen. In de Verenigde Staten was dit lange tijd eveneens de praktijk, maar eind jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de overheid beslist dat alle feiten binnen een incident die als misdadaad gelden dienen te worden geregistreerd. Dit geeft een meer gedifferentieerd beeld van een incident en is ook belangrijk voor de tellingen en statistieken. Dit verschil in registratie tussen Canada en de Verenigde Staten maakt wel dat cijfers vanuit justitie over criminaliteit in de bevolking niet zomaar met elkaar vergeleken kunnen worden, de praktijk van registreren waarop de cijfers zijn gebaseerd verschilt immers.

Alle vier systemen zijn systemen bij de politie die flexibel kunnen worden ingezet, dit wil zeggen dat de registraties kunnen worden aangevuld tijdens het onderzoek dat volgt op melding, telkens wanneer nieuwe informatie over het incident, de dader(s) en het slachtoffer binnenkomt. Het maakt de registratie hierdoor betrouwbaarder in de zin van vollediger en gebaseerd op herhaalde contacten, maar ook intensiever. Overheden in Canada en de Verenigde Staten verplichten overheden bovendien de registratie en wordt gecontroleerd of er wordt geregistreerd. De workload die het inzetten van deze systemen vergt is dus groot, mede gezien de toenemende complexiteit van de systemen (o.a. door integratie van diverse vormen van huiselijk geweld als te coderen en op te volgen incident). Overheden in beide landen en ook deze van Denemarken en Ierland zijn zich hiervan bewust en organiseren op geregelde tijdstippen trainingen voor politiemensen. Ze organiseren ook het toezicht op de implementatie van de systemen en in alle landen zijn er al audits uitgevoerd ter controle en optimalisering van de systemen en het gebruik ervan.

De vier registratiesystemen overstijgen de context van de politie en zijn, zij het in beperkte mate, gelinkt met de rest van de justitieketen. Er wordt immers gevraagd naar de gevolggeving na het onderzoek bij de politie, doorverwijzing naar het gerecht en uitspraken na gerechtelijk onderzoek. Op die manier zit er in de systemen opvolging van cases en kan de outcome van melden van (vermoedens van) kindermishandeling bij de politie in kaart worden gebracht, athans de outcome binnen de justitieketen. De vier systemen zijn dus beperkt integratief, dit wil zeggen dat ze de diverse schakels binnen de keten weinig met elkaar verbinden. Alleen het Ierse Pulse systeem laat verbinding met een andere sector toe, met name met de sociale sector. De link tussen het Pulse systeem en het 'Child Protection Notification System (CPNS)' maakt dat zowel bij het Ministerie van Justitie als het Ministerie van Children and Youth Affairs de integratie kan worden gemaakt van meldingen bij politie die naar de sociale sector werden gestuurd en vice versa.

Kindermishandeling wordt geregistreerd in de vier politiestystemen die we hebben besproken. We merken wel verschillen in de vormen van kindermishandeling, die in de registraties worden meegenomen en in de manier waarop deze worden geoperationaliseerd. Deze verschillen gaan uiteraard terug tot verschillen tussen deze landen met betrekking tot de inclusie en omschrijving van kindermishandeling binnen het strafrecht. In Canada zien we dat kindermishandeling als separate categorie slechts beperkt wordt meegenomen. Dit is ook het geval in Denemarken en Ierland. Van alle vormen van mishandeling is seksueel misbruik het best te onderscheiden in alle registraties. Het registratiesysteem van de Amerikaanse politiediensten lijkt het meest gedifferentieerde beeld over meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling bij de politie en de opvolging ervan te geven, omdat het meerdere vormen includeert. Toch lijkt geen van de vier systemen goed geschikt om incidentie- en prevalentiecijfers van kindermishandeling in de bevolking op te baseren. Dat heeft te maken met de aard van de bron – niet alle gevallen van kindermishandeling komen bij de politie –, maar vooral door de beperkte zichtbaarheid van kindermishandeling als separate categorie in de systemen. In de praktijk zien we dat overheden zich inderdaad niet op cijfers uit deze registraties baseren. De cijfers uit de registraties binnen de sociale sector zijn wat dit betreft betrouwbaarder

(mits men er rekening mee houdt dat ook in deze sector niet alle gevallen van kindermishandeling worden gemeld en huiselijk geweld hier minder goed wordt geregistreerd) en met name in Canada en de Verenigde Staten worden registraties binnen de sociale sector gebruikt om incidentie- en prevalentiegegevens van kindermishandeling op bevolkingsniveau te genereren.

Wat betreft de voorbeelden van systemen uit de sociale sector kunnen we stellen dat het gaat om voorbeelden van systemen die we als integratief kunnen beschouwen, omdat ze gaan over de registratie van meldingen van kindermishandeling en de onderzoeken, acties en evaluaties van acties die hierop volgen. Ze includeren veel informatie die doorgaans uit meerdere bronnen komt. Ze bieden de mogelijkheid tot monitoring, onder andere het analyseren van trajecten van individuele kinderen en groepen van kinderen en het genereren van relevante statistieken, bijvoorbeeld cijfers over de prevalentie van verschillende vormen van kindermishandeling in een land of regio of cijfers over de outcome van acties. De systemen blijven wel binnen één sector, de sociale sector (kinderbescherming/welzijn) en leggen geen link met andere sectoren, bijvoorbeeld justitie. Ze zijn dus niet integratief in de zin van verbindend over sectoren heen. Het Ierse systeem is een uitzondering. Zoals eerder aangegeven wordt informatie over meldingen rond (vermoedens van) kindermishandeling bij de Tusla (sociale sector) geïncorporeerd in het systeem van de politie (Pulse) en zorgt het beleid van de overheid ervoor dat beide sectoren nauwe banden met elkaar onderhouden.

Canada, de Verenigde Staten en Zweden hebben binnen de sociale sector een breed systeem van registratie en opvolging van kindermishandelingszaken. Het zijn systemen die voor monitoring kunnen worden gebruikt en zeker het BBIC-systeem in Zweden kan ook voor diagnostische doeleinden worden gebruikt in de zin dat het professionals kan helpen om tot beeldvorming omtrent een case te komen. De systemen in Canada en de Verenigde Staten zijn 'pure' registratiesystemen die worden aangewend in (landelijke) prevalentie- en incidentiestudies over kindermishandeling. Ook het Griekse systeem lijkt te kunnen worden aangewend voor registratie en monitoring van kindermishandelingszaken. Het is evenals het Zweedse systeem een diagnostisch systeem voor professionals en goed uitgewerkt. Het is echter vrij nieuw en weinig onderzocht op zijn kwaliteiten. Ierland en recentelijk ook Engeland hebben qua bereikte doelgroep beperktere systemen: kinderen met risico op 'significant harm'. Het zijn eerder lijsten, bedoeld om efficiënte communicatie en samenwerking tussen professionals onderling te bevorderen. Er zit veel registratie achter de lijsten. De beide systemen lijken hierdoor potentieel te hebben voor monitoring, hoewel de informatie over outcome eerder beperkt is.

Drie van de zes systemen uit de sociale sector zijn niet echt nieuw te noemen. Canada en de Verenigde Staten registreren al jaren via CIS en NCANDS en hebben hun monitoring behoorlijk op peil. Ook het Zweedse BBIC-systeem gaat al enige tijd mee. In Canada en de Verenigde Staten wordt wel verkend hoe de systemen kunnen worden gelinkt aan systemen met andere administratieve data (o.a. justitie, gezondheid, onderwijs), dit om cijfers omtrent kindermishandeling verder te kunnen contextualiseren en een nog scherper en vollediger beeld te krijgen van de effecten van het beleid.

Van recentere datum zijn de systemen uit Engeland ('Child Protection Register'), Griekenland ('esa-kapa-p') en Ierland ('Child Protection Notification System'). De totstandkoming van deze drie systemen lijkt te kaderen in landelijke en mondiale evoluties. De meest opvallende ontwikkeling deed zich voor in Engeland waar men is afgestapt van een landelijk en omvattend registratie- en monitoringssysteem (ICS) voor 'children in need'. Verrassend is niet dat het systeem te tijdrovend en te bureaucratisch werd gevonden. Wat wel een verrassing was, was de kritiek dat het ICS niet (langer) als kindvriendelijk werd ervaren en het direct contact met het kind in de weg stond. Op het moment van invoeren warn beleidsmakers zich hier geenszins van bewust. Het ICS werd immers gezien als

een concretisering van het ‘Every Child Matters’ beleid van de overheid. Kennelijk is de perceptie van professionals over wat kindvriendelijkheid inhoudt en hoe zich dat in de praktijk van de kinderbescherming vertalen laat, gewijzigd gedurende het afgelopen decennium. Bijzonder is dat het Zweedse BBIC-systeem, dat is geïnspireerd op het ICS-systeem, wel lijkt te kunnen overleven. De reden hiervoor heeft wellicht te maken met verschillen in implementatiestrategie en met contextuele verschillen.

Griekenland lijkt door de invoering van het ‘esa-kapa-p’ op weg naar een verandering in de wijze waarop het vorm geeft aan kinderbescherming. De invoering van het systeem volgt evenwel niet op grote structurele hervormingen van het beleid. Het lijkt meer een tegemoetkomen aan behoeften in de praktijk van diagnostiek en besluitvorming bij onderzoek naar (vermoedens van) kindermishandeling en aan algemene behoeften voor meer ‘evidence-based’ werken in de kinderbescherming. Tegelijkertijd is het systeem geënt op een beleid van meer afstemming tussen organisaties. Het is afwachten hoe professionals met het systeem zullen omgaan en hoe het zal worden ingebed in de praktijk van de kinderbescherming. Het is in elk geval een veelbelovende innovatie.

Ierland heeft met het ‘Child Protection Notification System’ een systeem dat enigszins gelijkt op het Engelse ‘Child Protection Register’. Beide systemen gaan over een segment van de populatie kinderen die in aanraking komen met de kinderbescherming. Maar de beleidscontext waarin beide systemen zijn ontstaan is anders. Het Ierse CPNS kadert in een reeks van structurele beleidshervormingen en –vernieuwingen en vormt als het ware het sluitstuk van het nieuwe kinderbeschermingssysteem: ten alle tijde de veiligheid garanderen van die kinderen die ondanks grote moeilijkheden en risico’s in hun thuissituatie toch nog de kans krijgen om bij hun ouders op te groeien. Het Engelse ‘Child Protection Register’ is er gekomen als reactie op de afschaffing van het ICS. Het heeft deels betrekking op dezelfde kinderen als het CPNS, maar includeert ook uithuisgeplaatste kinderen en is daarom in zekere zin minder uniek en minder een statement van vernieuwend beleid.

Tot slot een opmerking over landen en regio’s waar binnen justitie en de sociale sector nog geen integratief registratiesysteem voor kindermishandelingszaken bestaat. We stelden vast dat het debat over de invoering van dergelijke systemen leeft bij beleidsmakers aldaar. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, Finland, Frankrijk en Zwitserland. In de twee laatste landen zien we ook interessante evoluties inzake het sensibiliseren van overheden voor het genereren van cijfers over kindermishandeling. In Zwitserland werd recent meermaals door onderzoekers (Jud e.a., 2018) gewezen op de versnippering van de registratie (op niveau van kantons) en op het belang van samenwerking tussen organisaties uit diverse sectoren en regio’s onderling en tussen politici van verschillende ministeries onderling. Dit heeft ertoe geleid dat de Zwitserse overheid dit jaar de eerste grootschalige, landelijke incidentiestudie naar kindermishandeling heeft opgestart. In Frankrijk heeft onder andere het ‘Observatoire national de la protection de l’enfance’ het afgelopen decennium grote inspanningen gedaan om cijfers omtrent meldingen van kindermishandeling te aggregeren en hierover te publiceren voor een breder publiek. Ook deze inspanningen hebben resultaat opgeleverd. Betere registratie en monitoring zijn onderdeel van het recent door de regering geaccordeerde beleidsplan ‘*Enfance - Un plan 2017-2019 pour lutter contre les violences faites aux enfants*’.

4.4 Twee initiatieven voor het opzetten van wetenschappelijk onderbouwde ‘surveillance’ systemen voor kindermishandeling

In de meeste landen uit onze steekproef werden de afgelopen twee decennia studies uitgevoerd waarin schattingen, hetzij van de prevalentie, hetzij van de incidentie van kindermishandeling werden

gemaakt. Men kan voorbeelden van onderzoeken vinden in recente reviewstudies (bv. Stoltenbergh e.a., 2015) en rapporten van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization, 2014, 2016). Ook in landen waar weinig traditie was inzake het in kaart brengen van de omvang van kindermishandeling in de bevolking, zijn recent grootschalige studies uitgevoerd en werden cijfers gepubliceerd, bijvoorbeeld in Zwitserland (Maier e.a., 2013; Mohler-Kuo e.a., 2014) en Griekenland (Nikolaidis e.a., 2018).

Wanneer we kijken hoe de data in deze studies werden verzameld, stellen we een analoge aanpak vast als in Nederland: onderzoekers baseren zich meestal op zelfrapportage of sentinels (waarbij professionals of personen uit de omgeving van een kind worden bevraagd) en weinig op officiële statistieken van organisaties in de kinderbescherming (diverse sectoren), cijfers van politie, enzovoort. Bestaande registratiesystemen worden weinig ingezet om prevalentie- en incidentiecijfers te genereren. Alleen Canada en de Verenigde Staten baseren zich voor cijfers op hun systemen, respectievelijk CIS en NCANDS, en hebben hierin een lange traditie.

In de meeste landen en regio's evenwel blijkt het lastig te zijn om op basis van officiële statistieken, uit welke sector dan ook, cijfers over het voorkomen van kindermishandeling te genereren, laat staan met die data te monitoren richting uitkomsten van beslissingen na onderzoek van een zaak. Dit komt omdat de kinderbescherming in vele Europese landen en regio's sterk gedecentraliseerd is en verspreid over meerdere sectoren (zie hoofdstuk 3), er weinig uniforme landelijke registratiesystemen zijn (zie paragraaf 4.2 en 4.3) en systemen uit verschillende sectoren, bv. justitie en sociale sector/welzijn niet op elkaar zijn afgestemd en niet met elkaar zijn verbonden (zie paragraaf 4.3). Sinds enkele jaren wordt erkend door beleidsmakers en onderzoekers dat het gebrek aan uniforme registratie van kindermishandelingszaken over sectoren heen problematisch is en een goede monitoring in de weg staat. Recent zijn publicaties verschenen over hoe dit probleem kan worden aangepakt (AlEissa e.a., 2009; Jud e.a., 2018), met name in het kader van de ontwikkeling van voor beleid en praktijk relevante 'surveillance' (monitoring) systemen voor kindermishandeling in Europa, naar analogie met 'surveillance' systemen in de Verenigde Staten en Canada (Jack & Tonmyr, 2008; Leeb & Fluke, 2015). We bespreken twee initiatieven waar wetenschappelijk onderzoekers en beleidsmakers de handen in elkaar hebben geslagen en die ons relevant lijken voor de Nederlandse context.

'Working Group on National Child Maltreatment Data Collection'

Wetenschappelijk onderzoekers inzake 'surveillance systemen' voor kindermishandeling uit Noord-Amerika, Australië en Europa hebben zich ruim een decennium geleden verenigd in de *'Working Group on National Child Maltreatment Data Collection'*. In deze groep wordt besproken hoe gegevens over kindermishandeling geregistreerd op verschillende niveaus en in verschillende sectoren aan elkaar kunnen worden gelinkt en registraties beter op elkaar kunnen worden afgestemd en gebundeld tot één overkoepelend systeem. Verder worden strategieën ontwikkeld om beleidsmakers te sensibiliseren voor gezamenlijke registratie en hen te overtuigen van de winst hiervan. Hoewel er nog een lange weg dient te worden gegaan, wordt vooruitgang geboekt, aldus de experts van deze groep. Dat bleek onder andere uit een vergelijkende studie van AlEissa e.a. (2009), waarin de ontwikkelingen inzake monitoringssystemen voor kindermishandelingszaken werden nagegaan in tien landen, waaronder, Canada, de Verenigde Staten, Duitsland en België (Vlaanderen). De ontwikkelingen in de twee laatstgenoemde landen gaan traag, omdat er meerdere ministeries betrokken zijn en deze qua registratiecultuur veraf staan van elkaar. De 'working group' is van oordeel dat interministeriële akkoorden omtrent registratie van gemelde cases een echte must zijn

voor het opzetten van ‘surveillance’ systemen en dat het thema hoge prioriteit moet krijgen op de agenda van politici, wil het enige kans van slagen hebben. Dit vergt tijd. In Duitsland ligt de hele kwestie van registreren door overheidsdiensten bovendien politiek erg gevoelig omwille van de recente geschiedenis.

De ‘Working Group on National Child Maltreatment Data Collection’ is gelinkt aan het invloedrijke ISPCAN, de International Scientific Association on the Prevention of Child Abuse and Neglect, en heeft een eigen website: <https://www.ispcan.org/learn/working-group-child-maltreatment>. De expertise die in deze groep aanwezig is, is ons inziens relevant voor de Nederlandse situatie, waar zich grotendeels dezelfde problemen voordoen inzake registratie en monitoring van kindermishandelingszaken.

‘Child Abuse & Neglect via Minimum Data Set’

Een andere groep onderzoekers uit Europa heeft zich samen met beleidsmakers recent gebogen over het registratie- en monitoringsprobleem. De landen/regio’s bij deze studie betrokken zijn België (Vlaanderen), Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Italië, Roemenië, Griekenland en Engeland. Er werd door de onderzoekers een grote versnippering vastgesteld in registratie tussen sectoren en (locale) overheden. Deze groep heeft daarom voorgesteld dat elk land/elke regio een minimum aan gegevens over zaken van kindermishandeling zou moeten verzamelen, een zogenaamde gezamenlijke minimum dataset. Deze set moet dezelfde zijn over sectoren (justitie, gezondheid, sociale sector, onderwijs) heen zodat linken van records mogelijk wordt en data kunnen worden gekoppeld. Op die manier kunnen generieke cijfers over kindermishandeling (op kindniveau) worden verkregen en prevalentiecijfers worden bepaald. Ook zou best over landen/regio’s heen eenzelfde minimumset kunnen worden gebruikt. Dit maakt onderlinge vergelijking tussen landen/regio’s mogelijk. Verder kan de minimum dataset op casusniveau (kind) worden ingezet om trajecten van kinderen na melding en onderzoek te volgen en uitkomsten van interventies te bestuderen.

Om deze doelen te bereiken werden in de betrokken landen/regio’s de ‘Child Abuse & Neglect via Minimum Data Set’ (CAN-MDS) toolkits ontwikkeld, met daarin trainingshandleidingen in verschillende talen en een overzicht van variabelen die in de minimum dataset dienen te worden meegenomen (zie <http://can-via-mds.eu> voor voorbeelden, de Nederlandstalige handleiding en lijst van indicatoren). De actoren die met de lijst kunnen werken zijn in eerste instantie professionals in de sociale sector, justitie en gezondheid, maar uitbreiding naar andere sectoren is volgens de ontwikkelaars mogelijk (zie Figuur 4.3).



Figuur 4.1:
 Kern (a), uitgebreide (b) & in beraad genomen (c) gegevensbronnen voor een potentieel
 KMH-MDS-opvolgsysteem

Figuur 4.3 Gegevensbronnen voor het CAN-MDS systeem

De onderzoekers stellen een minimum dataset voor die uit 18 variabelen bestaat. Deze zijn terug te brengen tot: 1) informatie over de registratie zelf (agentschap, operator, datum registratie, informatiebron), 2) het incident (ID incident, datum incident, plaats incident, type mishandeling), 3) het kind (ID kind, geslacht kind, geboortedatum kind, nationaliteit kind), 4) het gezin (samenstelling gezin, relatie tussen primaire verzorger(s) en kind, geslacht primaire verzorger(s), geboortedatum primaire verzorger(s), en 5) de geleverde diensten (institutionele aanpak, doorverwijzing naar diensten, organisaties). In de gids voor professionals staat hoe de lijst verder is geoperationaliseerd en hoe ze dient te worden ingevuld. Belangrijk zijn onder andere de omschrijvingen van kindermishandeling die worden gebruikt. Deze worden bewust breed gelaten, dit om zoveel mogelijk zaken mee te nemen.

De onderzoekers praten momenteel verder met beleidsmakers over de vraag dit systeem te overwegen en toegankelijk te maken voor de verschillende sectoren in hun land of regio. In een aantal van de betrokken landen is dit inmiddels het geval en is onder andere de justitieketen betrokken.

De ‘Child Abuse & Neglect via Minimum Data Set’ wordt verder onderzocht op zijn bruikbaarheid. Belangrijk bij dit instrument, evenals bij andere instrumenten voor monitoring, is een blijvende aandacht en motivatie bij de personen in het veld die ermee dienen te werken en intersectoraal overleg, om aanpassingen door te voeren of verder af te stemmen op bestaande registratiesystemen. De World Health Organization (2016) noemt het CAN-MDS systeem beloftevol omwille van de haalbare omvang en omdat het systeem overstijgend is. Nederland was tot dusver niet betrokken bij de totstandkoming en uitwerking van het CAN-MDS systeem. Het lijkt ons zinvol om dit initiatief verder te verkennen.

HOOFDSTUK 5

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

5.1 Conclusies

We onderscheiden conclusies met betrekking tot justitie en de sociale sector en conclusies over sectoren heen.

Conclusies met betrekking tot registratie en monitoring bij justitie

In alle landen en regio's kan kindermishandeling worden gemeld bij de politie en bij justitie (Openbaar Ministerie). Maar niet overal is kindermishandeling op dezelfde wijze omschreven en opgenomen in het strafrecht. Registraties verschillen om die reden van elkaar. Met betrekking tot het melden en registreren van huiselijk geweld zien we in Europa onder invloed van de Conventie van Istanboel een zekere convergentie ontstaan, in de zin dat alle landen huiselijk geweld strafbaar stellen en op vele plaatsen actieplannen omtrent preventie, aanpak en vervolging worden ontwikkeld. De praktijk van registreren van huiselijk geweld is evenwel nog erg divers.

Wat betreft de registratie en monitoring van kindermishandelingszaken in landen/regio's uit onze steekproef, zagen we dat bij politie en gerecht veelal op dezelfde manier incidenten van kindermishandeling worden geregistreerd, althans wat de gevraagde informatie en vorm van registraties betreft. De nadruk ligt op feiten die zich tijdens het incident hebben voorgedaan (inclusief schade) en op kenmerken van dader(s) en slachtoffers en hun onderlinge relatie. Er kan bij melding maar ook tijdens en na het onderzoek worden geregistreerd en er is (in beperkte mate) aandacht voor opvolging binnen de justitieketen en voor outcome (i.c. bij vervolging).

In de justitiële sector zijn de registratiesystemen bij de politie landelijk en uniform. Wel moet de overheid bij aanpassing van de systemen goed bewaken dat op alle plaatsen dezelfde systemen worden gebruikt en dat er niet met verouderde systemen wordt gewerkt. We vonden meerdere voorbeelden van systemen die integratief kunnen worden genoemd binnen de sector, dit wil zeggen systemen waarin behalve de melding bij politie ook het op arrestatie volgend onderzoek en de gerechtelijke beslissingen die op basis van dit onderzoek worden genomen, worden geregistreerd.

Conclusies met betrekking tot registratie en monitoring in de sociale sector

In de meeste landen en regio's is de sociale sector gedecentraliseerd en zijn lokale besturen verantwoordelijk voor het behandelen van meldingen, het uitvoeren van onderzoeken en het opvolgen van cases. Verder stellen we vast dat systemen van kinderbescherming, mede onder invloed van het Kinderrechtenverdrag, naar elkaar toe zijn gegroeid en in de meeste landen en regio's de kinderbescherming kan worden getypeerd als 'child focussed'. Het traditionele onderscheid tussen 'child protection systems' en 'child welfare systems' is nog aanwezig maar wordt steeds relatiever. We zien dat nagenoeg overal in de sociale sector kindermishandeling wordt gedifferentieerd in vier vormen: fysieke mishandeling, emotionele mishandeling, seksueel misbruik, verwaarlozing. Wat betreft drempels om meldingen verder te onderzoeken zijn er verschillen tussen landen/regio's, vaak worden drempels vaag omschreven. Huiselijk geweld heeft aandacht van de sociale sector, maar wordt binnen deze sector in de meeste landen/regio's niet geplaatst onder de noemer kindermishandeling en de registratie ervan is beperkt.

Binnen de sociale sector zagen we een grote versnippering in de zin dat registratie veelal op lokaal niveau gebeurt en de aansturing vanuit federale overheden op centralisering van registratie en data erg verschilt. In Canada en de Verenigde Staten is die aansturing er wel en worden registratiegegevens uit de sociale sector gebruikt in overheidsstudies naar de prevalentie/incidentie van kindermishandeling. Ook in Engeland, Zweden en Finland stuurt de overheid aan op centralisering van registratiedata. In Ierland is er centralisatie omwille van het unitaire kinderbeschermingssysteem. In andere landen en regio's is er veel minder aansturing.

We zagen in de sociale sector over het algemeen weinig landelijke registratiesystemen voor kindermishandelingszaken in de door ons onderzochte landen en regio's naar voren komen en ook weinig echte monitoringssystemen in de zin dat er herhaalde metingen zijn (bv. van hoe het met een kind gaat) en de trajecten van cases worden gevolgd doorheen ruimte en tijd. We konden zes mogelijk interessante systemen binnen de sociale sector identificeren, die we omwille van hun omvang (registraties over melding, onderzoek, beslissing, acties, evaluaties) integratief (binnen hun sector) hebben genoemd. Het betreft systemen in Canada, Engeland, Griekenland, Ierland, Verenigde Staten en Zweden. Naast integratief kunnen we deze systemen kenmerken als:

- steunend op uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek, o.a. wat betreft omschrijvingen van kindermishandeling, geïnccludeerde risicofactoren en visie op de ontwikkeling en opvoeding van kinderen;
- holistisch, d.w.z. op ecologische modellen over ontwikkeling van kinderen geïnspireerd en kijkend naar het hele kind;
- kindgericht, d.w.z. dat het kind zichtbaar is in de registratie (en bv. niet enkel naar feiten wordt gekeken), risicofactoren bij het kind worden meegenomen alsook het perspectief van kinderen (bv. registratie op basis van gesprek met kind);
- omvattend wat betreft vormen van kindermishandeling, inclusief huiselijk geweld, en geïnccludeerde risicofactoren (op niveau kind, gezin en omgeving);
- flexibel wat betreft teleenheid (die ligt zowel bij case, kind als gezin, over de drie wordt informatie verzameld en dubbeltellingen kunnen eruit worden gehaald);
- open voor onderzoek, althans in aanzet; de facto worden de systemen in Canada, de Verenigde Staten en Zweden betrokken in onderzoek, de andere systemen vooralsnog niet;

Conclusies over beide sectoren heen

Enkel in Ierland is er een verbinding gemaakt tussen het systeem van registratie bij de politie en dat van de kinderbescherming in de sociale sector. Hier kunnen we dus spreken van een integratief systeem van registratie met mogelijkheden tot monitoring, dat over sectoren heen gaat.

Alle genoemde voorbeelden van systemen, zowel die bij justitie als in de sociale sector, vergen door hun omvang en diepgang een behoorlijke workload. Professionals die met deze systemen gaan werken, dienen goed getraind te zijn. De hoge intensiteit en workload houden risico's in voor de duurzaamheid van implementatie van alle systemen en met name in Engeland heeft dit geleid tot de afschaffing van een bepaald systeem binnen de sociale sector (het 'Integrated Children's System').

De vraag is wat overheden met hun systemen willen en welk doel deze moeten dienen. Hebben de systemen enkel tot doel prevalentie- en incidentiecijfers van kindermishandeling te genereren of worden ze ook ingezet om beleid inzake preventie, interventie en monitoring (in de zin van opvolging door middel van herhaalde metingen) van cases te ontwikkelen? De systemen die wij

hebben besproken laten toe om beide doelen te realiseren, maar of ze de facto ook voor beide doelen worden ingezet, is niet altijd even duidelijk. We zagen evenwel dat het inzetten van systemen met het oog op monitoring weinig gebeurt, niet bij justitie en ook niet in de sociale sector. Registratie met het oog op het verkrijgen van cijfers lijkt vooralsnog te primeren boven registratie met het oog op ontwikkelen van beleid inzake preventie, interventie en monitoring.

Beleidsmakers en wetenschappers over landen en sectoren heen nemen, gestuurd door mondiale kaders, onder andere vanuit de Wereldgezondheidsorganisatie, gezamenlijke initiatieven om meer en beter op elkaar afgestemde ‘surveillance’ (monitoring) systemen op te zetten voor kindermishandeling. De *Working Group on National Child Maltreatment Data Collection* verricht hieromtrent goed werk en een andere groep van Europese onderzoekers heeft de *Child Abuse & Neglect via Minimum Data Set* ontwikkeld, een veelbelovende tool voor monitoring, die in diverse sectoren kan worden ingezet en registraties over sectoren heen kan verbinden. Beide groepen verenigen verschillende disciplines die met registratie en monitoring van kindermishandelingszaken te maken hebben, waaronder justitie en de sociale sector (kinderbescherming).

5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. Het was een verkennende studie naar beleid en voorbeelden inzake registratie- en monitoringssystemen voor kindermishandelingszaken in dertien landen/regio's. De verkenning ging via de literatuur en een online survey. Met name voor de online survey bleef de input beperkt, dit omwille van de geringe respons en het gebrek aan kennis bij sommige sleutelfiguren over de situatie in hun land of regio. In vervolgonderzoek zou een diepgaandere verkenning kunnen worden gemaakt via een online survey of een andere methode (bv. interviews) bij sleutelfiguren met specifieke expertise, in het bijzonder in de justitiesector. Ook kunnen andere landen worden betrokken in dit vervolgonderzoek, landen die we aanvankelijk wilden bestuderen maar uiteindelijk niet hebben geselecteerd, bijvoorbeeld Oostenrijk of Australië.

Verder zouden in vervolgonderzoek enkele van de systemen van registratie en monitoring binnen justitie en de sociale sector, die we hier als voorbeeld hebben uitgelicht, nader kunnen worden bestudeerd. Met name de systemen waarmee nu al wordt gemonitord of systemen die zich hiertoe lenen, lijken ons interessant. We denken aan de systemen binnen de sociale sector in Canada en de Verenigde Staten, en aan de recent ingevoerde systemen in Ierland en Griekenland. Met name Ierland kan een interessante casus zijn. De politie heeft er een vrij uitgebreid registratiesysteem, dat weliswaar weinig onderscheid aanbrengt tussen diverse vormen van kindermishandeling, maar verbonden is met de meer gedifferentieerde registratie binnen de sociale sector. Het Ierse systeem leent zich tot integratie van registraties binnen en over sectoren heen en tot opvolging van cases doorheen tijd en ruimte.

Tot slot is het relevant om in vervolgonderzoek aansluiting te zoeken bij internationale netwerken van wetenschappers en beleidsmakers die zich met het thema registratie en monitoring van kindermishandeling binnen diverse sectoren en over sectoren heen bezighouden. Hun know-how en expertise met systemen in verschillende landen en vraagstukken die zich voordoen, lijken ons belangrijk om mee te nemen. De ontwikkelaars van de *Child Abuse & Neglect via Minimum Data Set* en de leden van de *Working Group on National Child Maltreatment Data Collection* bijvoorbeeld kunnen interessante gesprekspartners zijn op weg naar een meer uniforme registratie en monitoring van kindermishandelingszaken in de justitieketen in Nederland en naar verbinding van deze registratie met de registratie van kindermishandeling in andere sectoren.

LITERATUUR

- Al-Eissa, M.A., Fluke, J.D., Gerbakac, B., Goldbeck, L., Graye, J., Hunter, N., Madridg, B., Van Puyenbroeck, B., Richards, I., & Tonmyr, L. (2009). A commentary on national child maltreatment surveillance systems: Examples of progress. *Child Abuse & Neglect*, 33, 809-814.
- Alink, L.R.A., Prevoo, M.J.L., van Berkel, S.R., Linting, M., & Pannembakker, F. (2017). De prevalentie van kindermishandeling in Nederland: Het belang van het nauwkeurig beoordelen van schattingen. *Kind en Adolescent*, 38, 264-267.
- Anderson, H.A., & Mueller-Johnson, K. (2018). The Danish Crime Harm Index: How it works and why it matters. *Cambridge Journal of Evidence-Based Policy*, 2, 52-69.
- Baldwin, H., & Bichal, N. (2016). *Briefing on the English child protection system (White paper)*. Retrieved via www.projecthestia.com/en/briefings.
- Blüml, Herbert (2006). Welche Angebote und Hilfen stehen dem ASD im Fall einer Beeinträchtigung oder Gefährdung des Kindeswohls zur Verfügung? In H. Kindler, S. Lillig, H. Blüml, T. Meysen, & A. Werner (Eds.). *Handbuch Kindeswohlgefährdung nach §1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*. München: DJI Abt. Familie.
- Bouma, H., López M., Knorth, E., & Grietens, H. (2017). *Briefing on the Dutch child protection system (White paper)*. Retrieved via www.projecthestia.com/en/briefings.
- Burns, P., Pösö, T., & Skivenes, M. (Eds.) (2016). *Child welfare removals by the state: A cross-country analysis of decision-making systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Canadian Centre for Justice Statistics, Policing Services Program (2012). *Uniform crime reporting. Version 1.0. Reporting manual*. Ottawa: Auteur.
- ChildonEurope Secretariat (2009). *Guidelines on data collection and monitoring systems on child abuse*. Firenze: Istituto degli Innocenti.
- Data Protection Commissioner (2014). *An Garda Síochána: Final report of audit*. Dublin: Author.
- European Institute for Gender Equality (2016). *Administrative data collection on violence against women: Good practices*. Vilnius: Auteur.
- Euser, S., Alink, L.R.A., Pannebakker, F., Vogels, T., Bakermans-Kranenburg, M.J., & van Ijzendoorn, M.H. (2013). The prevalence of child maltreatment in the Netherlands across a 5-year period. *Child Abuse & Neglect*, 37, 841-851.
- Fang, X., Brown, D.S., Florence, C.S., & Mercy, J.A. (2012). The economic burden of child maltreatment in the United States and implications for prevention. *Child Abuse & Neglect*, 36, 156-165.
- Friele, R.D., Bruning, M.R., Bastiaansen, I.L.W., De Boer, R. de, Bucx, A.J.E.H., De Groot, J.F. e.a. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*. Utrecht: Nivel.
- Gilbert, R., Spatz Widom, C., Browne, K., Fergusson, D., Webb, E. & Janson, S. (2009). Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries. *The Lancet*, 373, 68-81.
- Grietens, H., López, M., & Wulczyn, F. (2017). *Child protection across borders: Comparing policy and systems*. Roundtable presentation at the Society for Social Work and Research 21st Annual Conference, New Orleans, January 11-15, 2017.
- Ince, D., & Griffiths, A. (2011). A chronicling system for children's social work: Learning from the ICS failure. *The British Journal of Social Work*, 41, 1497-1513.
- IOM (Institute of Medicine) & NRC (National Research Council) (2014). *New directions in child abuse and neglect research*. Washington, DC: The National Academic Press.
- Jack, S., & Tonmyr, L. (2008). Knowledge transfer and exchange: Disseminating Canadian child maltreatment surveillance findings to decision-makers. *Child Indicators Research*, 1, 51-64.
- Johansson, S., Stefansen, K., Bakketeig, E., & Kaldal, A. (Eds.) (2017). *Collaborating against child abuse. Exploring the Nordic Barnabus model*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

- Jud, A., Kosirnik, C., Mitrovic, T., Ben Salah, H., Fux, E., Koehler, J., Portmann, R., & Knüsel, R. (2018). Mobilizing agencies for incidence surveys on child maltreatment: successful participation in Switzerland and lessons learned. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, 12*(3), 1-8.
- Klevens, J., Barnett, S.B.L., Florence, C., & Moore, D. (2015). Exploring policies for the reduction of child physical abuse and neglect. *Child Abuse & Neglect, 40*, 1-11.
- Leeb, R.T. & Fluke, J. (2015). Child maltreatment surveillance: Enumeration, monitoring, evaluation and insight. *Health promotion and chronic disease prevention in Canada: Research, policy and practice, 35*, 138-140.
- Maier, T., Mohler-Kuo, M., Landolt, M.A., Schnyder, U., & Jud, A. (2013). The tip of the iceberg. Incidence of disclosed cases of child sexual abuse in Switzerland: results from a nationwide agency survey. *International Journal of Public Health, 58*, 875–883.
- Matscheck, D., & Eklundh, L.B. (2014). Does BBIC make a difference? Structured assessment of child protection and support. *Nordic Social Work Research, 5*, 193-211.
- McCarthy, M.M., Taylor-Rosana, P., Norman, E., Pezzullo, L., Tucci, J., & Goddard, C. (2016). The lifetime economic and social costs of child maltreatment in Australia. *Children & Youth Services Review, 71*, 217-226.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling*. Den Haag: Auteurs.
- Ministry of Social Affairs and Health (2017). *Action plan for the Istanbul Convention for 2018-2021*. Helsinki: Auteur.
- Mohler-Kuo, M., Landolt, M.A., Maier, T., Meidert, U., Schönbucher, V., & Schnyder, U. (2014). Child sexual abuse revisited: A population-based cross-sectional study among Swiss adolescents. *Journal of Adolescent Health, 54*, 304–311.
- Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection. Final report. A child-centred system*. London: Department for Education.
- Nikolaidis, N., Petroulaki, K., Zarokosta, F., Tsirigoti, A., Hazizaj, A., Cenko, E., Brkic-Smigoc, J., Vajzovic, E., Stancheva, V., Chinceva, S., Ajdukovic, M., Rajter, M., Raleva, M., Trpcevska, L., Roth, M., Antal, I., Ispanovic, V., Hanak, N., Olmezoglu-Sofuoglu, Z., Umit-Bal, I., Bianchi, D., Meinck, F., & Browne, K. (2018). Lifetime and past-year prevalence of children's exposure to violence in 9 Balkan countries: The BECAN study. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health, 12*(1), 1-15.
- NSPCC (2012). *The criminal justice response towards sexual abuse*. <https://www.nspcc.org.uk/globalassets/documents/research-reports/how-safe-children-2014-criminal-justice-response-child-sexual-abuse.pdf>. Retrieved on July 1, 2018.
- Perrin, C.L., & Perrin, R.D. (2013). *Child maltreatment: An introduction*. London: Sage Publications Ltd.
- Plum, H.J. (2014). *Legal responses to child maltreatment*. In J.R. Conte (ed.), *Child abuse and neglect worldwide. Volume 1. Understanding, defining and measuring child maltreatment* (pp. 181-204). Santa Barbara, CA: Praeger.
- Putnam-Hornstein, E., Needell, B., & Rhodes, A.E. (2013). Understanding risk and protective factors for child maltreatment: The value of integrated, population-based data. *Child Abuse & Neglect, 37*, 116-119.
- Scott, D.A. (2009). The landscape of child maltreatment. *The Lancet, 373*, 101-102.
- Skivenes, M., & Thoburn, J. (2016). Pathways to permanence in England and Norway: A critical analysis of documents and data. *Children & Youth Services Review, 76*, 152-160.
- Speetjens, P., Thielen, M., ten Have, M., De Graaf, R., & Smit, F. (2016). Kindermishandeling: Economische gevolgen op lange termijn. *Tijdschrift voor Psychiatrie, 58*, 706-711.

- Stoltenbergh, M., Bakermans-Kranenburg, M., Alink, L.R.A., & van Ijzendoorn, M.H. (2015). The prevalence of child abuse across the globe: Review of a series of meta-analyses. *Child Abuse Review, 24*, 37-50.
- Stoy, V. (2012). Worlds of welfare services: From discovery to exploration. *Social Policy & Administration, 48*, 343-360.
- Ten Boom, A. & Zebregs, S. (2017). *Registratie kindermishandelingszaken in de justitieketen*. Den Haag, Nederland: WODC.
- Tonmyr, L., & Hovdestad, W.E. (2013). Public health approach to child maltreatment. *Paediatrics & Child Health, 18*, 411-413.
- Ubbesen, M.D. (2013). *The Danish child protection system in light of register-based research*. Unpublished PhD thesis. Denmark: Aarhus University.
- Van der Put, C.E., & Assink, M. (2017). De prevalentie van kindermishandeling in Nederland: Het belang van nauwkeurige schattingen. *Kind & Adolescent, 38*, 62-65.
- Watling, S., & Rogers, J. (2012). *Social work in a digital society*. London: Sage Publications Ltd.
- White, S., Wastell, D., Broadhurst, K., & Hall, C. (2010). When policy o'erleaps itself: The 'tragic tale' of the Integrated Children's System. *Critical Social Policy, 30*, 405-429.
- Witte, S., Miehlsbradt, L., van Santen, E., & Kindler, H. (2016). *Briefing on the German child protection system (White paper)*. Retrieved via www.projecthestia.com.
- World Health Organization (2014). *Investing in children: The European child maltreatment prevention action plan 2015-2020*. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe.
- World Health Organization (2016). *Measuring and monitoring national prevalence of child maltreatment: A practical handbook*. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe.
- Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C., & Lifanda, K. (2010). *Adapting a systems approach to child protection: Key concepts and considerations*. New York: United Nation's Children's Fund.

Bijlagen

BIJLAGE 1

BRIEF UITNODIGING ONLINE SURVEY

Dear Colleague,

We are currently conducting a project for the Dutch Ministry of Justice on international policies concerning referral and monitoring of child abuse cases in justice systems. The Dutch Government wants to learn more about international policies as a first step to improve the current situation in the Netherlands. Particularly interesting are innovations regarding registration and monitoring of child abuse cases in the justice system, as well as their implementation and effects.

The purpose of our project is twofold. First, we want to map how cases of child abuse (e.g., police, prosecution, child protection) are referred and monitored. Second, we want to find out which countries and systems could be relevant to the Dutch context. We aim to answer the following research questions:

- What are examples of referral and monitoring of child abuse cases in the justice system in other countries?
- What are global features of these systems or methods? Can we categorize these systems and methods? If so, how?
- What is the underlying rationale of these systems and methods and how up-to-date are they?
- Which definitions and descriptions of child abuse are being applied in the selected countries? Do they also include domestic violence or are those cases dealt with in a separate way?
- Are there any figures on the number of cases of child abuse in the countries concerned?
- How child-oriented are the systems?
- How accessible and open are the systems for researchers and to what extent have they already been included in research?

In order to answer these questions, we are conducting a literature review. Besides, we have selected a sample of countries and developed an **online survey for key informants**. We intend to involve two key informants per country, one from academia and one from policy. We ask key informants about the characteristics of the referral and monitoring system in their country, the strong points of the system, the bottlenecks in cooperation, recent policy innovations, orientation of the systems, recent publications in which figures on child abuse are presented, accessibility of the systems for researchers, and scientific studies about their system.

We have recruited the key informants from our network (i.e. EUSARF) and **have selected you as a key informant, as your country is included in our sample**. We kindly ask you:

- 1) to open the link to the survey (https://rug.eu.qualtrics.com/jfe/form/SV_2m0eEtXWxKrEKZT), answer the questions and upload documents (if available), and
- 2) to forward the link to the survey to a representative of the justice system in your country, who is familiar with the referral and monitoring of child abuse cases and ask this person to answer the questions and upload the documents (if available).

We kindly ask you to send us the information by latest on **Tuesday February 13, 2018**.

In case you believe there is a colleague in academia who is more familiar with the situation in your country than you are, please let us know and forward the information to this person.

Do not hesitate to contact us if you have any questions. We welcome any suggestions!

We look forward to your answer and thank you in advance.

Best wishes,

Mónica López López, Marina Vergopoulou & Hans Grietens

BIJLAGE 2

ONLINE SURVEY

REFERRAL AND MONITORING OF CHILD MALTREATMENT CASES IN THE JUSTICE SYSTEM ONLINE SURVEY

1) DEFINITIONS AND TYPES OF CHILD MALTREATMENT

- How is child maltreatment defined by the justice system in your country? [OPEN FIELD]
- Which types of child maltreatment are included in the definitions?
 - o Physical abuse: [YES/NO]
 - o Physical neglect: [YES/NO]
 - o Emotional neglect: [YES/NO]
 - o Sexual abuse: [YES/NO]
 - o Emotional abuse: [YES/NO]
 - o Domestic violence: [YES/NO]
 - o Other types (e.g., sex trafficking, female genital mutilation): [YES/NO]
[IF YES, PLEASE SPECIFY: OPEN FIELD]

2) FIGURES ON CHILD MALTREATMENT IN YOUR COUNTRY

- Who is providing figures of child maltreatment in your country? [OPEN FIELD]
- Are these figures made public (e.g., reports, websites,...)? [YES/NO]
 - o [IF YES, PLEASE SPECIFY: OPEN FIELD]
- Are there separate figures available in your country on cases of child maltreatment, reported to the justice system? [YES/NO]
 - o IF YES: ARE THESE FIGURES MADE PUBLIC (e.g., reports, websites,...)? [YES/NO]
 - [IF YES: PLEASE SPECIFY] [OPEN FIELD]
- Can you give the most recent key publications you know (from 2008 or later; in English or in the language of your country) on the figures of child maltreatment in your country?
 - o Scientific articles (please give reference):
 - o Reports (please upload, if report is available):
 - o Websites (please include link):
 - o Other (please specify):

3) REPORTING CHILD MALTREATMENT TO THE JUSTICE SYSTEM

- Can you briefly explain how in your country concerns regarding the maltreatment of children are reported to the justice system? Try to make clear the procedures, the agencies involved and the role of these agencies. [OPEN FIELD]
- Can you briefly explain how in your country concerns regarding domestic violence involving children are reported to the justice system? Try to make clear the procedures, the agencies involved and the role of these agencies. [OPEN FIELD]

4) MONITORING THE REPORTS OF CHILD MALTREATMENT TO THE JUSTICE SYSTEM

- Can you briefly explain how in your country reports of child maltreatment to the justice system are monitored? What happens after concerns are reported? How are reports followed-up? Try to make clear the procedures and the trajectory of reports. [OPEN FIELD]

5) FEATURES OF THE JUSTICE SYSTEM, DEALING WITH CASES OF CHILD MALTREATMENT IN YOUR COUNTRY

- Can you give three good points of the system in your country? [OPEN FIELD with bullets for the different featuresgood points]

- Can you give three current challenges for the system? [OPEN FIELD with bullets for the different challenges]
 - How could the system be improved?
- 6) UNDERLYING ARGUMENTS BY POLICY MAKERS IN YOUR COUNTRY TO EXPLAIN HOW THE JUSTICE SYSTEM DEALS WITH CASES OF CHILD MALTREATMENT
- What are the main arguments policy makers in your country give to explain the procedures of treating and monitoring cases of child maltreatment reported to the justice system? [OPEN FIELD]
- 7) RECENT INNOVATIONS IN THE SYSTEM
- Have there been any innovations since 2008 in the justice system in your country with regard to reporting child maltreatment, procedures, monitoring cases, etc? [YES/NO]
 - o If yes, can you describe these innovations? [OPEN FIELD]
 - o What has been the rationale of these innovations? [OPEN FIELD]
 - o When and how have these innovations been implemented? [OPEN FIELD]
 - o Have these innovations been evaluated? [YES/NO]
 - If yes, by whom? [OPEN FIELD]
 - How? [OPEN FIELD]
 - What was the conclusion of the evaluation(s) in terms of success/failure of the innovations? [OPEN FIELD]
 - Did the evaluation(s) have impact on the system? [YES/NO] [OPEN FIELD]
 - Can you provide references to these studies? [OPEN FIELD]
 - Can you upload reports on these studies? [OPEN FIELD]
 - Can you provide a link to these studies? [OPEN FIELD]
- 8) INVOLVEMENT OF CHILDREN IN THE PROCEDURES FOLLOWING THE REPORT AND THE MONITORING OF THE REPORT
- Can you describe how children are involved in the procedures that follow a report on child maltreatment and in the monitoring of the case? [OPEN FIELD]
 - What is the rationale in the policy documents for involving children in the follow-up of a report and the monitoring of a case? [OPEN FIELD]
 - Is there any distinction made with regard to the age of the child? [YES/NO]
 - o if YES, please describe [OPEN FIELD]
- 9) ADDITIONAL INFORMATION ON THE SYSTEM
- Do you know any additional sources that may inform us on the system in your country (e.g., scientific publications, reports, press releases, etc.)? [YES/NO]
 - o If YES, please specify [OPEN FIELD]