

Vergaderjaar 2016–2017

33 435

Seksueel misbruik in de jeugdzorg

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2017

Bijgaand bied ik u, mede namens de staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het onderzoeksrapport aan: »Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt; ervaringen met de financiële regelingen Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen»¹ alsmede onze reactie daarop. Ik heb dit onderzoek laten uitvoeren om te kunnen leren over wat een financiële tegemoetkoming en andere genoegdoening voor slachtoffers kan betekenen. Daarmee kan ik in de toekomst beter bepalen hoe kan worden bijgedragen aan het bieden van erkenning aan slachtoffers.

Voorgeschiedenis

Het kabinet heeft door de Commissie Samson onderzoek laten doen naar seksueel misbruik van kinderen die door de overheid in instellingen of in pleeggezinnen waren geplaatst. Het rapport van die commissie werd op 8 oktober 2012 aan uw Kamer aangeboden.² Uit het onderzoek bleek dat seksueel misbruik tot grote gevoelens van onveiligheid heeft geleid bij kinderen die uit huis waren geplaatst. Na afronding van dit onderzoek bood het bestuur van Jeugdzorg Nederland namens de jeugdsector excuses aan slachtoffers aan. Het kabinet en de jeugdsector waren er op dat moment van overtuigd dat het niet bij de door het rapport verwoorde erkenning en de uitgesproken excuses mocht blijven. Daarom heeft de overheid twee regelingen opgesteld waarmee aanvullend een financiële tegemoetkoming aan slachtoffers kon worden geboden en heeft de overheid Jeugdzorg Nederland gevraagd zich bij het Statuut aan te sluiten.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 33 435, nr. 1.

Twee financiële regelingen

Het Statuut

Het Statuut is een convenant tussen de Ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ), VWS en Jeugdzorg Nederland. De overheid en de jeugdzorginstellingen die aangesloten zijn bij Jeugdzorg Nederland hebben op basis van het Statuut het Schadefonds Geweldsmisdrijven (hierna het Schadefonds) gemachtigd de verzoeken om schadevergoeding te behandelen. Het uitgangspunt daarbij was dat het geen formele, lange juridische procedure zou worden, maar dat de schadeclaims laagdrempelig en snel zouden worden afgewikkeld.

Toekenning van een schadevergoeding op basis van het Statuut is mogelijk als het gaat om misbruik door een medewerker van de instelling. Toekenning bij misbruik door een groepsgenoot of door een persoon binnen de directe kring van het pleeggezin is mogelijk als (een medewerker van) de instelling op de hoogte was van het misbruik en niet heeft opgetreden. Voor het Statuut gelden zwaardere eisen dan bij de Tijdelijke regeling voor toekennen van een vergoeding omdat aannemelijk moet zijn dat er sprake is van een met civielrechtelijke aansprakelijkheid vergelijkbare verantwoordelijkheid van de instelling vanwege onrechtmatig handelen door (medewerkers van) een instelling. Daar staat tegenover dat er hogere vergoedingen kunnen worden toegekend dan op basis van de Tijdelijke regeling, die bedoeld is als bestuursrechtelijk vangnet voor die gevallen waarin er geen dader of organisatie door het slachtoffer kan worden aangesproken. Vanuit de wens coulance te betrachten jegens slachtoffers wordt er bij het Statuut geen verjaringstermijn gehanteerd en geen finale kwijting verlangd. Toegekende vergoedingen komen ten laste van de betreffende instelling of hun rechtsopvolger.

Tijdelijke regeling

De Tijdelijke regeling is een ministeriële regeling waarin een met de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven vergelijkbaar bestuursrechtelijk vangnet wordt gecreëerd. Slachtoffers die de dader van het misbruik niet aansprakelijk kunnen of willen stellen, bijvoorbeeld omdat een instelling failliet is gegaan, de dader onbekend is, bewijsmateriaal niet meer kan worden gevonden of omdat het te belastend is om te worden geconfronteerd met een instelling, kunnen van deze regeling gebruik maken. Wel moet aannemelijk worden gemaakt dat seksueel misbruik heeft plaatsgevonden. De vergoeding op basis van de Tijdelijke regeling komt ten laste van een fonds van de Ministeries van VenJ en VWS.

Aanvankelijk liepen beide regelingen op 31 december 2015 af. Eind 2015 is echter besloten tot verlenging van beide regelingen om de duur van de looptijd gelijk te houden aan de regeling die de Rooms-Katholieke Kerk heeft ingesteld naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Deetman. De looptijd van de klachtregeling van de Rooms-Katholieke Kerk werd op last van de rechter verlengd. Op 1 maart 2017 eindigden de Tijdelijke regeling en het Statuut. Het Schadefonds handelt wel nog de tot dat moment ingediende aanvragen af.

Uitkomsten van het onderzoek

In dit vooral kwalitatieve onderzoek is onderzocht wat de ervaringen waren van aanvragers, instellingen en uitvoerders met de regelingen voor een financiële tegemoetkoming in de schade voor slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële instellingen en pleeggezinnen. Het

kwantitatieve deel van het onderzoek maakt duidelijk dat 76% van de aanvragen is toegewezen. Tegen beslissingen op basis van de Tijdelijke regeling heeft 13% van de aanvragers bezwaar gemaakt, deels omdat zij meenden in aanmerking te moeten komen voor een hogere tegemoetkoming in de schade.

Alle 550 slachtoffers van wie de beslissing voor een van de regelingen definitief was, zijn benaderd voor medewerking aan het onderzoek. Hier was 22% toe bereid. Er zijn 47 aanvragers geïnterviewd. Hierbij is geselecteerd op gebruik van beide regelingen, pleeggezin, instelling en toe- en afwijzing van aanvragen.

Het onderzoek was goeddeels kwalitatief. Hoe waardevol de interviews ook zijn geweest, ze maken niet duidelijk hoe groot de groep met positieve of negatieve ervaringen is. Het onderzoek biedt wel inzicht in hoe de regelingen in de praktijk hebben gewerkt en wat de ervaringen daarmee waren van aanvragers/slachtoffers, betrokken instellingen, Schadefonds Geweldsmisdrijven en Slachtofferhulp Nederland.

Uit de interviews blijkt dat voor een deel van de slachtoffers de regelingen positieve effecten hebben gehad en dat het doel van het bieden van enige erkenning en genoegdoening is bereikt. Een belangrijk element daarbij was dat die slachtoffers hun verhaal konden doen en zich gehoord voelden tijdens de hoorzittingen (in het kader van het Statuut) bij het Schadefonds. Ook de door verschillende instellingen ter plaatse uitgesproken excuses bleken daarbij van grote waarde. In haar schriftelijke reactie op het onderzoek (zie bijlage) onderstreept Jeugdzorg Nederland dit en impliciet ook dat dit alleen mogelijk was dankzij de medewerking van de instellingen. In de reactie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven spreekt de commissie grote waardering uit voor de wijze waarop de sector zijn verantwoordelijkheid heeft genomen, door voor situaties van seksueel misbruik waarvoor de civielrechtelijke aansprakelijkheid reeds is verjaard, mee te werken aan een regeling waarmee de slachtoffers alsnog erkenning en genoegdoening kon worden gegeven. Ook de ondersteuning van Slachtofferhulp Nederland werd door geïnterviewde slachtoffers zeer gewaardeerd.

Voor een aantal slachtoffers hebben de regelingen niet de erkenning kunnen bieden die beoogd was; zij zijn door het gehele proces opnieuw geraakt.

Dat het voor sommige slachtoffers niet goed heeft gewerkt komt volgens het onderzoek door een aantal elementen:

- de *reikwijdte* van de regelingen, waardoor seksueel misbruik in bepaalde instellingen en periodes erbuiten viel;
- het viel sommige slachtoffers zwaar om het (steun-)bewijs zelf te moeten verzamelen en bij *onvoldoende bewijs* te moeten ervaren dat niet tot toekenning van een vergoeding kon worden overgegaan;
- bij toepassing van het Statuut leidde soms de *financiële aansprakelijkheid* van de verantwoordelijke instelling tot een verdedigende houding. Dit leverde voor sommige slachtoffers pijnlijke confrontaties op tijdens de hoorzitting bij het Schadefonds;
- voor sommige slachtoffers was het pijnlijk dat de ernst van het misbruik door het Schadefonds moest worden «gewogen» en uitgedrukt werd in een *tarief*;
- sommige elementen van het Statuut bleken ingewikkeld, moeilijk toepasbaar en uitlegbaar, zoals bijv. het vaststellen van de *rechtsopvolger* en het aantonen van «*feitelijke wetenschap*»;
- het bestaan van *twee regelingen* naast elkaar met verschillende uitkeringsbedragen voor hetzelfde misbruik is door sommige slachtoffers als onrechtvaardig ervaren;
- sommige slachtoffers hebben onvoldoende *nazorg* ervaren.

Lessen voor de toekomst

Het onderzoek leert ons hoe slachtoffers die zich meldden, instellingen en uitvoerende organisaties de regelingen hebben ervaren. Een deel van de slachtoffers heeft positieve ervaringen aan het proces van aanvraag en de toekenning van een tegemoetkoming overgehouden. Toch heeft de zorgvuldigheid waarmee de regelingen door de overheid en de jeugdsector zijn opgesteld niet kunnen bewerkstelligen dat ieder slachtoffer positief is.

Zonder iets af te willen doen aan het grote leed dat deze kwetsbare slachtoffers in hun leven hebben moeten ervaren, moeten wij ons realiseren dat het voor ieder individueel slachtoffer verschillend is hoe een dergelijk proces en de uitkomst ervan wordt ervaren. Wij zullen er als overheid nooit in kunnen slagen, hoe graag wij dat ook wensen, om alle slachtoffers in voldoende mate een gevoel van erkenning en genoegdoening te bieden. Toch blijft het pijnlijk te moeten constateren dat het proces van de aanvraag, waaronder het verzamelen van steunbewijs, en het al dan niet toegekend krijgen van een tegemoetkoming sommige slachtoffers opnieuw ernstig heeft kunnen raken.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de keuze voor twee verschillende regelingen en de uitwerking hiervan in de praktijk daaraan onbedoeld heeft bijgedragen. Hoewel opgezet om een juridische strijd voor deze kwetsbare slachtoffers zoveel mogelijk te voorkomen, blijkt dat het onmogelijk is om een dergelijk proces volledig te dejuridiseren. Dat is ook min of meer een gegeven: iedere tegemoetkomingsregeling behoeft afbakening en bepaalde criteria voor toekenning. Dit kan ook afwijzing tot gevolg hebben en dus tot nieuwe teleurstelling leiden.

Dit blijkt met name het geval te zijn bij het aanvraagproces op basis van het Statuut. Daarin brachten de twee tegenstrijdige rollen die instellingen moesten vervullen, hen soms in een lastige positie: enerzijds hulp bieden aan slachtoffers om informatie te ontsluiten en anderzijds aansprakelijk zijn voor betaling van een financiële tegemoetkoming als de gevonden informatie daartoe aanleiding gaf. Dit heeft er onbedoeld voor gezorgd dat instellingen in de loop van de tijd soms een meer verdedigende houding hebben aangenomen. Blijkens de reactie van het Schadefonds balanceren zij tussen voldoende empathie tonen richting het slachtoffer en de positie van de instelling respecteren.

De financiële positie van instellingen heeft eraan bijgedragen dat de verlenging van de regelingen eind 2015 door instellingen ter discussie is gesteld. Zoals Jeugdzorg Nederland schrijft heeft één instelling gemeend het zich niet langer te kunnen veroorloven meldingen op basis van het Statuut door het Schadefonds te laten afhandelen.

Het is niet uitgesloten dat wij in de toekomst opnieuw worden geconfronteerd met de vraag hoe erkenning en genoegdoening aan slachtoffers kan worden geboden, bijvoorbeeld wanneer in oktober 2018 het rapport van de commissie De Winter verschijnt. Kernpunt in de opdracht aan de commissie De Winter is dat het onderzoek zélf erkenning biedt aan de slachtoffers, bijvoorbeeld door de gekozen methodieken.

Wanneer bij toekomstige vraagstukken rond erkenning van slachtofferchap zou blijken dat er meer gewenst is dan historisch onderzoek, dan verdient het aanbeveling ook andere vormen van erkenning dan via een financiële tegemoetkoming in overweging te nemen. De uitkomsten van het onderhavige onderzoek leren ons dat het kunnen vertellen van hetgeen slachtoffers hebben meegemaakt een belangrijke plaats in een dergelijk proces zal moeten innemen. Ook de mogelijkheid van instel-

lingen om excuses aan te bieden kan daarbij als waardevol element worden benut. Bij de uitwerking dient zorgvuldig te worden meegewogen of het mogelijk is om het proces zo in te richten dat het risico van nieuwe schade voor slachtoffers zoveel mogelijk wordt beperkt.

Contact met betrokken organisaties

De uitkomsten van dit onderzoek zijn zowel met Jeugdzorg Nederland als met het Schadefonds besproken. Bij die gelegenheid heb ik mijn dank uitgesproken voor de medewerking aan de regelingen en de coulance bij de uitvoering van deze regelingen. Menig instelling zag zich geplaagd voor grote financiële toekenningen in de geleden schade waaraan zij niettemin hun medewerking hebben verleend. Verder hebben wij de lotgenotenorganisatie SKIP over het onderzoek en de beleidsreactie geïnformeerd.

De inzichten uit het onderzoek bieden ons aanknopingspunten om in de toekomst nog zorgvuldiger af te wegen hoe om te gaan met zeer kwetsbare groepen slachtoffers als die waarvoor de geëvalueerde regelingen bedoeld waren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok