

---

# Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt

---

*Ervaringen met de financiële regelingen  
'Seksueel misbruik in instellingen en pleeggezinnen'*



16841-012

**Samenvatting**

Cebeon, 18 april 2017

---

# I Inhoudsopgave

<b>S Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
S.1 Doel en opzet onderzoek.....	3
S.2 De financiële regelingen toegelicht.....	3
S.3 Omvang beroep op financiële regelingen .....	5
S.4 Analyse .....	5
S.5 Conclusie .....	11

## Auteurs:

L.M. Bakker, MSc LLM (Regioplan)

drs. L.A. van Dantzig (Cebeon)

A.S. Mack, MSc MA (Regioplan)

dr. J.C. van Rij (Cebeon)

© 2017; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

---

## S Samenvatting

---

### S.1 Doel en opzet onderzoek

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Samson heeft de overheid twee financiële regelingen getroffen voor tegemoetkoming in de schade voor slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen.<sup>1</sup> Het doel van de regelingen is om de slachtoffers van seksueel misbruik die sinds 1945 op gezag van de overheid in (rijks)instellingen of pleeggezinnen waren geplaatst, die niemand (meer) aan kunnen of willen spreken op het ondergane leed en de geleden schade, tegemoet te komen teneinde hun erkenning te bieden. Een financiële tegemoetkoming kan mogelijk zorgen voor enige genoegdoening voor de slachtoffers, hoewel de overheid zich ervan bewust is dat geld het leed niet ongedaan kan maken.

De afdeling Slachtofferbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie wilde inzicht krijgen in de mate waarin deze financiële regelingen volgens de betrokkenen een goede invulling zijn gebleken van het beoogde doel en heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum gevraagd een onderzoek hiernaar te begeleiden en hiertoe een onderzoeksbureau aan te trekken.

Onderzoeksbureau Cebeon heeft, in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek, hiertoe een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen met de regelingen van betrokkenen. Er zijn interviews afgenomen met 47 slachtoffers die een aanvraag hadden ingediend bij het Schadefonds en wier aanvraag reeds was afgehandeld. De interviews vonden persoonlijk of telefonisch plaats. Daarnaast zijn ook acht instellingen geïnterviewd, die schadeclaims hebben gekregen. Er zijn gesprekken gevoerd met vooral bestuurders van zowel residentiële instellingen als (gezins-)voogdijinstellingen. Met het Schadefonds zelf, als organisatie die de schaderegelingen heeft uitgevoerd, zijn een individueel en twee groepsinterviews gehouden. Tot slot is ook gesproken met vijf teamleiders van Slachtofferhulp Nederland (dat een specifieke taak had in de ondersteuning van aanvragers indien aanvragers dat wensten), de lotgenotenorganisatie SKIP (Seksueel Kindermisbruik Instellingen Pleeggezinnen) en de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland.

Tevens is de omvang van het beroep op de regelingen in beeld gebracht op basis van de registratie van de aanvragen door het Schadefonds.

---

### S.2 De financiële regelingen toegelicht

#### *verschil tussen beide regelingen*

Er zijn twee financiële regelingen ingesteld, het Statuut<sup>2</sup> en de Tijdelijke Regeling<sup>3</sup>. De uitkeringen uit beide regelingen zijn all-in-bedragen, waarin zowel smartengeld als materiële schade zijn opgenomen. Eerder ontvangen schadebedragen worden in mindering gebracht op de toegekende uitkeringen. Er is

---

<sup>1</sup> De aanvankelijke looptijd was 1 september 2013 – 31 december 2015. Deze is verlengd tot en met 28 februari 2017.

<sup>2</sup> Voluit: Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen.

<sup>3</sup> Voluit: Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen.

cou lance betracht ten opzichte van de geldende wet- en regelgeving, namelijk met betrekking tot de verjarings- en meldingstermijn en de bewijslast.

Binnen het *Statuut* wordt de verantwoordelijke instelling (of diens rechtsopvolger) aansprakelijk gesteld en moet deze het aan een slachtoffer toegekende schadebedrag betalen. Er vindt hoor en wederhoor plaats. De leden van Jeugdzorg Nederland hebben zich aangesloten bij het Statuut. Het uit te keren bedrag varieert van 5.000 tot 100.000 euro per persoon. De bewijslast voor het Statuut is zwaarder dan voor de Tijdelijke Regeling.

De *Tijdelijke Regeling* is een bestuursrechtelijke regeling, die is opgezet om slachtoffers die niemand kunnen of willen aanspreken op de geleden schade, toch de mogelijkheid te bieden een aanvraag in te dienen. De overheid betaalt de aan slachtoffers toegekende schadebedragen. Het uit te keren bedrag varieert van 1.000 tot 35.000 euro per persoon.

### ***reikwijdte regelingen***

Beide regelingen zijn bedoeld voor destijds minderjarigen, die in het kader van hun verblijf in een jeugdzorginstelling of pleeggezin tussen 1 januari 1945 en 31 december 2012 slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik. Het betreft instellingen die (bij het van kracht worden van de regelingen in 2013) onder de provinciale jeugdzorg vielen, gesloten jeugdzorg ('jeugdzorgplus') boden of een justitiële jeugdinstelling waren dan wel hun rechtsvoorgangers of instellingen die indertijd dezelfde vormen van jeugdzorg boden. Dit betekent dat seksueel misbruik in andere instellingen *niet* onder de regelingen viel. Misbruik in een pleeggezin valt onder de regelingen, als de plaatsing in het pleeggezin onder verantwoordelijkheid van de overheid is gebeurd.

### ***aanvraagprocedures***

De aanvraagprocedures voor beide regelingen kennen verschillende stappen, waarin afwegingsmomenten voor slachtoffers zitten, namelijk: een keuze tussen de twee regelingen, het al dan niet inschakelen van ondersteuning (waartoe de overheid inzet van Slachtofferhulp Nederland aanbiedt), het invullen van de aanvraag waarin het misbruikverhaal moet worden verwoord, het verzamelen van bewijsmateriaal en het – indien na indiening het Schadefonds daarom vraagt – aanvullen van de aanvraag en het bewijsmateriaal. Bij het Statuut vindt bovendien een hoorzitting plaats en moet het slachtoffer mondeling zijn verhaal doen ten overstaan van de Raadkamer Statuut en (in principe) ook van de beschuldigde instelling. Bij de Tijdelijke Regeling is geen hoorzitting en vindt de afwikkeling schriftelijk en – indien gewenst – deels ook telefonisch plaats.

Tegen een uitspraak in het kader van de Tijdelijke Regeling staan bezwaar, beroep en hoger beroep open. Een uitspraak in het kader van het Statuut is bindend voor beide partijen (slachtoffer en instelling). In beide regelingen gebeurt een toewijzing niet tegen finale kwijting, hetgeen betekent dat slachtoffers de mogelijkheid behouden om via een civiele procedure de beschuldigde aansprakelijk te stellen.

### ***instellingen***

Instellingen hebben binnen de regelingen twee rollen: 'informatieverancier' en 'aangeklaagde'. In beide regelingen verstrekken zij informatie aan slachtoffers of aan het Schadefonds. Ten tweede worden zij, alleen bij het Statuut, aansprakelijk gesteld voor het aangedane leed. Deze aansprakelijkheidsstelling berust op de risicoaansprakelijkheid die een werkgever heeft voor onrechtmatig handelen van zijn werknemer. Dat betekent dat instellingen een verweerschrift opstellen, een hoorzitting bijwonen en (in geval van toewijzing van de aanvraag) het schadebedrag betalen.

---

## S.3 Omvang beroep op financiële regelingen

### ***aanvragen en toewijzingen***

Er zijn 832 aanvragen ingediend<sup>4</sup>, waarvan 238 op basis van het Statuut (29%) en 594 op basis van de Tijdelijke Regeling (71%). Over 701 aanvragen was een beslissing genomen, waarvan er 530 zijn toegewezen, oftewel 76%. Het toewijzingspercentage bij de Tijdelijke Regeling is hoger (81%) dan bij het Statuut (59%). Aanvragen vanwege misbruik in pleeggezinnen zijn vaker toegewezen (85%) dan die vanwege misbruik in instellingen (63%).

Redenen voor afwijzing zijn vooral gelegen in het feit dat de instelling waar het misbruik plaatsvond, niet onder de reikwijdte van de regelingen viel, dat er onvoldoende steunbewijs was of dat ‘feitelijke wetenschap’ (alleen relevant bij het Statuut) niet kon worden aangetoond.

Tegen beslissingen in het kader van de Tijdelijke Regeling is 69 keer bezwaar gemaakt (13% van de aanvragen waarop is beslist). Voor zover hierover reeds is beslist, is ruim de helft gegrond verklaard.

De gemiddelde doorlooptijd vanaf de eerste indiening tot aan de beslissing was 9 maanden. Een toewijzing heeft na gemiddeld 8 maanden plaatsgevonden, een afwijzing na gemiddeld 12 maanden. De gemiddelde doorlooptijd van een Statuutaanvraag is ongeveer twee keer zo lang als die van de Tijdelijke regeling, namelijk respectievelijk 14 maanden en 7 maanden.

### ***uitgekeerde bedragen***

Het totaal aan uitgekeerde bedragen (tot begin februari 2017) is 9,5 miljoen euro. Hiervan is 4,8 miljoen euro uitgekeerd door instellingen voor aanvragen op basis van het Statuut en 4,7 miljoen euro door het Rijk voor aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling. Het gemiddeld uitgekeerde bedrag per toegewezen aanvraag is 18.300 euro, met een hoger gemiddelde voor toewijzingen op basis van het Statuut (namelijk 54.400 euro) dan voor toewijzingen op basis van de Tijdelijke Regeling (namelijk 10.900 euro).

---

## S.4 Analyse

In dit onderzoek zijn de ervaringen van de afzonderlijke betrokken partijen – slachtoffers, instellingen en het Schadefonds – in beeld gebracht. De drie perspectieven zijn samengebracht om een analyse te kunnen maken van de uitwerking van de regelingen, toegespitst op de gebleken essentiële kenmerken ervan.

### ***doel van de regelingen***

De regelingen zijn opgezet met als doel erkenning en genoegdoening te geven aan slachtoffers. Het ging om *erkenning* en *excuses* aan individuele slachtoffers en om het verbinden van een financiële vergoeding aan de erkenning. Er zijn 530 aanvragen toegewezen. Gesteld zou kunnen worden dat voor deze aanvragers de regelingen inderdaad de erkenning en excuses met een financiële tegemoetkoming zijn ondersteund.

Enkele kanttekeningen kunnen hierbij worden geplaatst:

- excuses konden in principe alleen worden aangeboden als er contact met de verantwoordelijke instelling was, derhalve bij aanvragen op grond van het Statuut;
- ook als er gelegenheid was voor excuses, blijkt dat deze niet altijd zijn aangeboden;

---

<sup>4</sup> Stand van zaken op 3 februari 2017.

- de financiële vergoeding is niet altijd als genoegdoening ervaren. In dergelijke gevallen werd door aanvragers bijvoorbeeld aangegeven dat de vergoeding te laag werd gevonden in relatie tot het aangedane leed en/of in relatie tot de praktische en emotionele inspanningen om de aanvraag te doen. Sommige slachtoffers waren dan ook ambivalent in hun gevoel van al dan niet erkend zijn: enerzijds was een slachtoffer dan blij met de erkenning, anderzijds voelde het resultaat als een belediging of bagatellisering.

Daarnaast is 24% van de aanvragen afgewezen. Door het doorlopen van het proces, is voor een deel van de betreffende aanvragers wel erkenning van het leed geweest (bijvoorbeeld bij een hoorzitting of in het contact met het Schadefonds of Slachtofferhulp Nederland), maar dat geldt niet voor iedereen. Van genoegdoening is bij de afwijzingen in elk geval geen sprake. Voor deze aanvragers is het beoogde doel daarom niet bereikt. Voor hen was mogelijk sprake van secundaire victimisatie, hetgeen wordt ondersteund door verhalen van de slachtoffers. Een aantal van hen heeft (opnieuw) psychologische hulp moeten zoeken. Sommige slachtoffers hadden het gevoel dat men hen opnieuw niet geloofde of dat het leed als ‘minder belangrijk’ werd afgedaan.

### ***twee regelingen naast elkaar***

Het Statuut was opgezet als de hoofdregeling, met een civielrechtelijke procedure en uitkeringsbedragen die vergelijkbaar waren met de regeling in de Rooms-katholieke kerk. De Tijdelijke Regeling was bedoeld als vangnetregeling.

In de praktijk is vaker (2,5 keer) een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling dan op basis van het Statuut gedaan. Deze uitkomst kan op verschillende manieren worden geduid:

- de Tijdelijke Regeling heeft voor een groot deel van de aanvragers zijn functie gehad een schadevergoeding te kunnen krijgen als zij geen beroep op het Statuut konden of wilden doen;
- de Tijdelijke Regeling, bedoeld als vangnetregeling, heeft in de praktijk eerder als hoofdregeling gediend. In de voorlichtingsbrochures van Slachtofferhulp Nederland en van het Schadefonds is de Tijdelijke Regeling bijvoorbeeld eerst genoemd en het Statuut daarna. Ook slachtoffers zelf hebben besloten (eventueel op advies van anderen) om eerst het minder zware proces van de Tijdelijke Regeling in te gaan en daarna alsnog te bezien of zij een aanvraag op basis van het Statuut zouden indienen

### ***bezwaar en beroep***

Na een beslissing op een aanvraag op basis van het Statuut is geen bezwaar en beroep mogelijk, bij de Tijdelijke Regeling wel. Bij de Tijdelijke Regeling hebben sommigen bezwaar gemaakt tegen een afwijzing of een naar hun oordeel te laag bedrag.

Er zijn slachtoffers en instellingen die aangeven de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij het Statuut te hebben gemist. Het is echter niet bekend in hoeverre een mogelijkheid van bezwaar en beroep een voordeel voor slachtoffers zou opleveren of juist voor instellingen, en in hoeverre het tot verdergaande jurisdisering van de procedure zou hebben geleid. Op grond van het onderzoek valt hier geen conclusie over te trekken.

### ***hoogte van de uitkeringen***

Het Statuut kent een hogere maximale uitkering (100.000 euro) dan de Tijdelijke Regeling (35.000 euro). In beide regelingen worden schalen (tarieven) gehanteerd, die zijn gebaseerd op de ernst van het misbruik. De uitkeringen zijn ‘all-in’-bedragen voor de geleden materiële en immateriële schade.

Vanuit het oogpunt van slachtoffers roept het verschil in hoogte van de uitkeringen voor vergelijkbaar leed de vraag op van rechtvaardigheid. Voor hetzelfde misbruik wordt bij de Tijdelijke Regeling een lager bedrag uitgekeerd dan bij het Statuut. Als bijvoorbeeld een instelling niet meer bestaat, de ‘feitelijke wetenschap’ niet kan worden aangetoond of een aanvrager de Statuut-procedure te zwaar vindt, ontvangt een slachtoffer een lagere uitkering. Dit wordt door slachtoffers als onrechtvaardig ervaren, omdat het slachtoffer er niets aan kan doen dat het bewijsmateriaal er niet is.

De hoogte van de uitkering in beide regelingen is gebaseerd op het misbruik indertijd en niet op de gevolgschade. Dat blijkt voor slachtoffers moeilijk te accepteren. Het Schadefonds licht aan slachtoffers toe dat het om een tegemoetkoming gaat, maar de boodschap is lastig over te brengen aan slachtoffers die zichtbaar een moeilijk leven hebben. Aan de andere kant is de bewijslast hierdoor lichter dan hij zou zijn geweest als ook de vervolgschade van het seksueel misbruik (onderscheiden van schade als gevolg van andere nare ervaringen) in beeld had moeten worden gebracht. Bij de toekenning van de tegemoetkoming wordt geen ‘finale kwijting’ gevraagd, dat wil zeggen dat het mogelijk blijft voor het slachtoffer om via andere wegen vervolgschade te claimen. Door instellingen wordt gevreesd voor deze mogelijkheid vanwege de financiële consequenties, terwijl zij grotendeels op coulante wijze hebben meegewerkt aan de regeling.

Door een deel van de slachtoffers is het werken met schalen als negatief ervaren. Voor hen lijkt het (als ze niet de hoogste schaal krijgen toegekend) alsof hun leed niet volledig is onderkend. Door sommige geïnterviewden (van verschillende partijen) is gesuggereerd dat een vast bedrag deze gevoeligheid zou kunnen ondervangen. Anderen vinden dat verschil in ernst van het misbruik wel een verschil in hoogte van uitkeringen rechtvaardigt.

### ***afbakeningen in de regelingen***

Beide regelingen kennen een beperking van de slachtoffers en situaties waarvoor ze kunnen worden toegepast. Alleen residentiële jeugdzorginstellingen die ten tijde van de invoering van de regelingen onder de Wet op de Jeugdzorg (tot 1-1-2015; de ‘provinciale jeugdzorg’) vielen, justitiële jeugdinstellingen en rijksinstellingen vielen onder de regeling. Instellingen die werden gefinancierd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of vanuit de Zorgverzekeringswet vielen hier niet onder. Voor pleeggezinnen gold de beperking dat een kind daar door de overheid moest zijn geplaatst. De periode van het misbruik was afgebakend van 1-1-1945 tot 31-12-2012, waardoor misbruik vóór 1945 buiten de regeling viel. Ander geweld dan seksueel geweld viel niet onder de regeling.

De beperkingen hebben ertoe geleid dat slachtoffers van wie wel vast stond dat ze als minderjarige seksueel zijn misbruikt in een instelling of pleeggezin, toch een afwijzing op hun aanvraag hebben gekregen.

### ***wijze van betrokkenheid van instellingen***

De instellingen hebben twee rollen gehad: enerzijds moesten ze (bij beide regelingen) slachtoffers helpen informatie te ontsluiten en hebben ze bijgedragen aan erkenning en (bij het Statuut) excuses kunnen aanbieden, anderzijds zijn ze (alleen bij het Statuut) aansprakelijk gesteld voor de betaling van het schadebedrag.

De eerste rol is van groot belang geweest voor het kunnen vinden van bewijsmateriaal.

De combinatie van de twee rollen bij het Statuut heeft instellingen in een lastige positie gebracht. Terwijl ze het leed van het slachtoffer erkenden en het slachtoffer tegemoet wilden komen, gaven zij soms aan dat dit ten koste ging van de huidige zorg. Dit is een direct gevolg van de individuele aansprakelijkheidstel-

ling van instellingen. Voor zowel slachtoffers die werden geconfronteerd met een verdedigende houding van de instelling als voor instellingen die zich vanuit het belang van de instelling hiertoe genoodzaakt achtten, is dit een pijnlijke situatie gebleken. Het was bijvoorbeeld ook pijnlijk voor een slachtoffer om te moeten horen dat bij een afweging door de instelling het belang van het slachtoffer minder zwaar woog dan dat van huidige jongeren. Dit was vooral pijnlijk, omdat vroeger – in de periode van het misbruik – slachtoffers hebben ervaren dat hun belang ondergeschikt werd gemaakt aan dat van anderen (in de eerste plaats de pleger, maar er zijn ook diverse voorbeelden van slachtoffers die in meer opzichten hebben ervaren te worden achtergesteld binnen een pleeggezin, instelling of bredere sociale omgeving).

Een extra factor hierbij is het feit dat veel verantwoordelijke instellingen inmiddels niet meer bestaan en rechtsopvolgers aansprakelijk zijn gesteld, die er zelf weinig of niets aan kunnen doen. Het vinden van de rechtsopvolger was bovendien moeilijk en de vaststelling ervan bleek niet altijd eenduidig.

### ***bewijsmateriaal***

Bewijsmateriaal bij oude zaken blijkt vaak moeilijk te vinden of bestaat niet meer. Slachtoffers en instellingen hebben hier veel tijd en energie aan moeten besteden. Dit bracht voor slachtoffers ook een zware emotionele belasting met zich mee. Zij moesten naar de instellingen toe, ontdekten soms dat dossiers weg of incompleet waren (soms door hen ervaren als ‘weggemaakt door instellingen’) en vonden soms nieuwe informatie over zichzelf. Voor de meeste (welwillende) instellingen was het ook een moeilijke opgave informatie te vinden om slachtoffers te helpen. Zij hebben hier soms personeel voor vrijgemaakt.

Het moeizame zoeken naar bewijsmateriaal leidde tot lange doorlooptijden, waarbij veel doorzettingsvermogen van het slachtoffer nodig was. Slachtofferhulp Nederland blijkt voor sommigen een belangrijke stimulans te zijn geweest om het vol te houden. Desalniettemin is een aantal slachtoffers gedurende dit proces afgehaakt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de aan het slachtoffer gevraagde bewijslast maakte, dat de regeling met name heeft gewerkt voor de meest zelfredzame, meest veerkrachtige of best gesteunde slachtoffers.

### ***criterium ‘feitelijke wetenschap’***

In het Statuut geldt een extra criterium voor die gevallen waarin een ander dan een personeelslid van de instelling de dader was, bijvoorbeeld een groepsgenoot in een instelling of een pleegvader: de ‘feitelijke wetenschap’. Alleen als kon worden aangetoond dat de instelling op de hoogte was geweest van het misbruik en men er ondanks die wetenschap niet adequaat tegen was opgetreden, was deze ook aansprakelijk.

Het aantonen van feitelijke wetenschap is bijzonder lastig gebleken. Daartoe moest het kind het misbruik indertijd hebben gemeld, het moest zijn geregistreerd én het moest duidelijk zijn dat er door de instelling niet adequaat op was gereageerd. Kinderen meldden het misbruik vaak niet om vele redenen, van niet onderkennen tot schaamte en angst voor repercussies, maar ook bij gebrek aan een persoon aan wie ze het hadden kunnen vertellen. Vroeger spraken (gezins-)voogden vaak niet onder vier ogen met een pleegkind, noch bestonden er aanspreekpunten in instellingen. En als ze het wél meldden, werden ze vaak niet geloofd – het woord van een kind tegenover dat van een volwassene met gezag, waardoor een melding in die gevallen ook niet werd geregistreerd.

Bij misbruik in instellingen kon soms steunbewijs worden verkregen doordat ook groepsgenoten misbruik door dezelfde persoon hadden gemeld, maar voor misbruik in pleeggezinnen was dat lastiger.



### **hoorzitting**

De hoorzitting bij het Statuut heeft op twee manieren bijgedragen aan het doel van de regelingen: de zitting bood het slachtoffer de gelegenheid (eindelijk) te worden gehoord en – door de directe ontmoeting tussen slachtoffer en instelling – waren erkenning en excuses mogelijk. Zowel slachtoffers, instellingen, Slachtofferhulp Nederland als het Schadefonds hebben aangegeven dat dit doorgaans helend is geweest voor slachtoffers.

De hoorzittingen hadden echter niet altijd een positief effect. Dit was het geval als de instelling:

- een verdedigende (juridische) houding aannam (in enkele gevallen zelfs het slachtoffer onheus bejegende);
- met meer personen was vertegenwoordigd (een ‘overmacht’);
- door een advocaat was vertegenwoordigd.

In de hoorzitting moet het slachtoffer expliciet zijn misbruikervaringen vertellen. Waar het ene slachtoffer het goed vindt eindelijk zijn verhaal te kunnen vertellen, vindt het andere slachtoffer het gênant zo expliciet te moeten zijn ten overstaan van een onbekend gezelschap. Ook weten we van slachtoffers zelf, dat niet alles wordt verteld; een deel wordt niet gezegd, bijvoorbeeld omdat het slachtoffer er nog nooit over heeft gepraat en het moeilijk vindt alles te verwoorden, het verdrongen heeft of het te smerig of vernederend vindt om hardop te zeggen. Slachtoffers hebben verteld (en ook aanwezige instellingen hebben deze indruk gekregen), dat het ontvangen van het slachtoffer in een kleiner comité of het niet vragen naar een zo gedetailleerde beschrijving van het misbruik een slachtoffer meer op zijn gemak zou kunnen stellen.

Enkele slachtoffers ervoeren dat de Raadkamer van het Schadefonds – die de hoorzitting leidde en uiteindelijk de beslissing over de aanvraag nam – niet onafhankelijk was en ‘partij koos’ voor de instelling. Het valt in het onderzoek niet na te gaan of dat zo was. De opstelling van de Raadkamer lijkt in het algemeen zeer begrijpend en ruimte gevend voor het slachtoffer te zijn geweest, blijkens de meeste (maar niet alle) interviews met slachtoffers, instellingen, Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds zelf.

### **bekostiging van de uitkeringen**

De uitkering op basis van de Tijdelijke Regeling is uit de algemene middelen bekostigd, die op basis van het Statuut uit het budget van de individuele, aangeklaagde instelling. Dit laatste is zeer ongelukkig gebleken. Het is naar het inzicht van alle gehoorde partijen (slachtoffers, instellingen en Schadefonds) de reden voor de verdedigende opstelling van sommige instellingen. Maar ook als instellingen voluit medelevend en coulant waren, betekende het soms een zware aanslag op hun financiën. Daar komt bij dat het meestal om rechtsopvolgers gaat die geen directe verantwoordelijkheid dragen voor het gebeurde in het verleden. Voor hen is het aantal claims eerder toeval dan het gevolg van eigen gedrag. De bekostiging van de zorg in instellingen gebeurt bovendien vanuit (voor huidige jeugdhulpverlening bestemde) overheidsbijdragen. Deze bekostigingswijze laat nauwelijks toe dat instellingen reserves opbouwen. Sommige instellingen geven aan dat zij nauwelijks beschikken over eigen middelen om de schadevergoedingen uit te betalen.

### **uitvoering door het Schadefonds**

De uitvoering van de regelingen is belegd bij het Schadefonds. De Raadkamer vindt dat dit een betere basis lijkt te hebben gecreëerd dan als er een geheel nieuwe organisatie zou zijn opgezet. Desalniettemin vergde de toepassing van de regelingen in de praktijk nadere discussie en uitwerking van diverse aspecten ervan.

De doelgroep was nieuw voor het Schadefonds en duidelijk zwaarder beschadigd dan men kende van andere slachtoffers. Hetzelfde is geconstateerd door Slachtofferhulp Nederland, waarvan vrijwilligers de slachtoffers bijstonden na een gerichte training hiervoor te hebben gehad.

De Raadkamer heeft getracht een begripvolle en coulante houding jegens de slachtoffers aan te nemen en dat – voor zover niet al vanzelf het geval – ook gevraagd van de instellingen. Hiermee kwam zij in een lastige positie, omdat zij geacht werd onafhankelijk te oordelen en dus het belang van de instelling diende mee te wegen.

### ***complexiteit van de regelingen***

Beide regelingen zijn complex gevonden door alle geïnterviewde partijen. Behalve de toepassing was ook het uitleggen van de regelingen lastig voor het Schadefonds.

De complexiteit deed zich voor bij verschillende aspecten van de regelingen, zoals de wijze van verkrijgen van bewijs, de bepaling van de rechtsopvolger, de vereiste uitgebreidheid van het vermelden van het misbruikverhaal, de afbakeningen in de regeling, de twee (deels verschillende) procedures.

Voor het interpreteren van de regelingen en het op juiste wijze invullen van de aanvragen is de hulp van Slachtofferhulp Nederland van grote waarde geweest naar de ervaring van veel geïnterviewde slachtoffers die een beroep op Slachtofferhulp Nederland hebben gedaan en ook naar de ervaring van medewerkers van Slachtofferhulp Nederland zelf en van het Schadefonds dat ook rechtstreeks contact onderhield met Slachtofferhulp (op verzoek van slachtoffers). Zonder deze hulp zouden minder aanvragers daadwerkelijk een (volledige) aanvraag hebben ingediend. Als gevolg van de complexiteit heeft ook Slachtofferhulp Nederland in de loop van de tijd uit de eigen ervaringen moeten leren en daardoor in het begin andere adviezen gegeven dan later.

### ***doorlooptijd en zwaarte van het proces***

De lengtes van de doorlooptijden van de aanvragen op basis van beide regelingen zijn aanzienlijk, van de Tijdelijke Regeling gemiddeld weliswaar korter dan van het Statuut, maar toch langer dan bij de reguliere schaderegeling bij het Schadefonds.

Lange wachttijden – waarover slachtoffers zelf geen regie hebben – zijn emotioneel belastend. Hoe langer het proces van de aanvraag duurt, des te langer duurt de confrontatie met het verleden, met name als slachtoffers zelf geen invloed op de doorlooptijd hebben. Dit geldt des te meer als er opeenvolgende aanvragen worden ingediend of meldingen gedaan bij verschillende commissies. Bijvoorbeeld als een slachtoffer in 2010 een melding deed bij de commissie-Samson, in 2013 een aanvraag op basis van het Statuut heeft ingediend, vervolgens (na afwijzing) in 2015 een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling heeft gedaan, dan wordt dit slachtoffer gedurende heel wat jaren geconfronteerd met herbeleving van het geweld van destijds.

### ***nazorg***

De regelingen voorzien niet in nazorg en evenmin in (psychische) hulpverlening tijdens de aanvraagprocedure. Er blijkt wel behoefte aan nazorg of hulp gedurende het proces te zijn. Deze behoefte betrof psychische hulp, hulp bij het beheer van financiën (na toekenning van een substantieel bedrag) of het kunnen napraten over het proces en de beslissing. In de praktijk wordt het Schadefonds gebeld door slachtoffers en zijn er slachtoffers die nog deelnemen aan lotgenotengroepen bij Slachtofferhulp Nederland of lotgenotenorganisaties.

Er zijn voorbeelden van als waardevol ervaren initiatieven. Zo zijn er instellingen die slachtoffers tijdens de hoorzitting hebben verteld wat er inmiddels is verbeterd in instellingen of hen hebben uitgenodigd om langs te komen om zelf te zien hoe het er nu aan toegaat. Ook zijn er instellingen die hulp hebben aangeboden.

Een andere vorm van vervolg is het betrekken van slachtoffers bij de scholing van hulpverleners, waar zij als ervaringsdeskundige voor zijn uitgenodigd. Slachtoffers hebben in die gevallen de mogelijkheid om bij te dragen aan het voorkomen of vroeg signaleren van seksueel misbruik van kinderen nu.

---

## S.5 Conclusie

De commissie-Samson concludeert dat vaststaat dat er in de periode 1945 – 2012 seksueel misbruik heeft plaatsgevonden van door de overheid uit huis geplaatste kinderen in een tehuis of pleeggezin. De commissie heeft aanbevelingen geformuleerd, onder andere over het geven van erkenning aan de slachtoffers en excuses door de besturen van instellingen. Door de commissie-Samson is gesignaleerd dat er beperkingen zijn bij mogelijke financiële genoegdoening voor slachtoffers, met name het feit dat het Schadefonds oudere zaken (van voor 1973) niet in behandeling mag nemen.

Door middel van twee nieuwe financiële regelingen wilden de overheid en Jeugdzorg Nederland deze lacune opvullen en zodoende een bijdrage leveren aan enige erkenning en genoegdoening voor de slachtoffers van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen of een pleeggezin uit die periode. Hiermee wilden zij aanvullend op het aanbieden van excuses erkennen dat jeugdigen die onder hun verantwoordelijkheid waren geplaatst en slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik, groot leed was aangedaan.

Het betrof twee regelingen (Tijdelijke Regeling en Statuut) die aansloten bij bestaande procedures. De Tijdelijke Regeling was een variant van de reguliere regeling van het Schadefonds. Het Statuut was een variant van een civielrechtelijke procedure. Ondanks deze verwantschap ging het in de kern om nieuwe regelingen waarmee feitelijk nog geen ervaring was opgedaan. Hierdoor ontstond – zeker in het begin – een zoektocht die door de bij het ontwikkelen van de regelingen betrokken partijen mogelijk is onderschat. Ondanks de goede bedoelingen kunnen – achteraf – op onderdelen vraagtekens worden geplaatst bij sommige onderdelen van de regelingen in het perspectief van het beoogde doel, namelijk het bereiken van erkenning en genoegdoening bij slachtoffers.

We zien voor een deel van de slachtoffers dat het beoogde doel is bereikt: zij vinden dat hun leed is erkend en dat zij door de toegekende tegemoetkoming in de schade ook enige genoegdoening hebben gekregen. De ontmoeting tussen het slachtoffer en de instelling (bij het Statuut) en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland (voor zover ingeschakeld door het slachtoffer) lijken in deze gevallen vaak te hebben bijgedragen aan het doel.

Voor een ander deel van de slachtoffers is het beoogde doel van de regelingen echter niet bereikt. Uit het onderzoek komen de volgende elementen naar voren waardoor de regelingen niet optimaal hebben kunnen werken:

- de *reikwijdte* van de regelingen is beperkt, waardoor seksueel misbruik in bepaalde instellingen (en periodes) erbuiten viel;
- het *zelf* moeten verzamelen van (steun-)bewijs is voor slachtoffers extra belastend en vormde een zware opgave;
- ondanks het feit dat de Raadkamer er niet aan twijfelde dat het seksueel misbruik had plaatsgevonden, kon in geval van *onvoldoende bewijs* niet worden overgegaan tot het toekennen van een vergoeding;

- de individuele *financiële aansprakelijkheid* van instellingen (bij het Statuut) heeft (in sommige gevallen) geleid tot een verdedigende opstelling van de instelling en daarmee voor slachtoffers pijnlijke confrontaties tijdens hoorzittingen;
- het hanteren van *tarieven* binnen elke regeling betekende dat de ernst van het leed door het Schadefonds moest worden ‘gewogen’. Dit bleek pijnlijk voor sommige slachtoffers;
- sommige elementen binnen de regelingen bleken erg ingewikkeld en daardoor moeilijk toepasbaar en uitlegbaar, zoals het vaststellen van de *rechtsopvolger* en het aantonen van ‘*feitelijke wetenschap*’ (bij het Statuut);
- het bestaan van *twee regelingen* naast elkaar met verschillende uitkeringsbedragen voor hetzelfde misbruik is als onrechtvaardig ervaren;
- tussentijdse zorg en *nazorg* ontbraken, terwijl slachtoffers hieraan wel behoefte hadden.

Achteraf kan worden gesteld dat bij het opstellen van de regelingen onvoldoende oog is geweest voor deze elementen.

Wellicht kun je het als overheid of jeugdzorg in dezen nooit helemaal goed doen; het aangedane leed is te groot en onmogelijk te vertalen in een geldbedrag. Maar er zijn – zoals hierboven aangegeven – wel concrete elementen in de regelingen die het bereiken van de beoogde doelen onnodig hebben belemmerd. Hierdoor zijn er – naast slachtoffers die erkenning en genoegdoening hebben gekregen via de regelingen – ook slachtoffers die door het aanvragen van de regelingen opnieuw zijn geraakt.