
Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt

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



16841- 012

rapport

Cebeon, 18 april 2017

I Inhoudsopgave

V	Voorwoord	5
S	Samenvatting.....	7
	S.1 Doel en opzet onderzoek	7
	S.2 De financiële regelingen toegelicht.....	7
	S.3 Omvang beroep op financiële regelingen	9
	S.4 Analyse	9
	S.5 Conclusie.....	15
1	Inleiding	17
	1.1 Achtergrond van het onderzoek	17
	1.2 Onderzoeksvragen	18
	1.3 Theoretische positionering	18
	1.4 Onderzoeksaanpak.....	20
	1.5 Leeswijzer	23
2	De financiële regelingen.....	24
	2.1 Achtergrond en vorm van regelingen.....	24
	2.2 De formele procedure.....	28
	2.2.1 Bekendmaking regelingen.....	29
	2.2.2 Indienen van een aanvraag	29
	2.2.3 Ontvangstbevestiging	30
	2.2.4 Beoordeling door bureau van het Schadefonds	31
	2.2.5 Hoorzitting indien Statuut.....	31
	2.2.6 Mededeling beslissing	33
	2.2.7 Bezwaar en beroep	33
	2.3 Het doorlopen van een proces: de aanvrager	33
	2.4 Het doorlopen van het proces: de instelling.....	39
3	Omvang beroep op financiële regelingen.....	41
	3.1 Uitkomsten op hoofdlijnen	41
	3.2 Kenmerken aanvragers.....	43
	3.3 Proces: doorlooptijd, bezwaar en redenen voor afwijzing.....	44
4	Perspectief van de slachtoffers.....	46
	4.1 Bekenddraken met de regelingen.....	46
	4.2 Keuze regeling.....	47
	4.3 Indienen aanvragen regelingen en het proces	49
	4.4 Contact met het Schadefonds.....	51
	4.5 Hoorzitting bij Statuut.....	52
	4.6 Beslissing	53
	4.7 Stappen na beslissing: bezwaar en beroep.....	56
	4.8 Ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland	56
	4.9 Aanvullende informatie vanuit lotgenotenorganisatie SKIP.....	58
	4.10 Positieve en negatieve ervaringen van slachtoffers.....	61

5	Perspectief van de instellingen.....	63
5.1	Selectie instellingen voor interviews.....	63
5.2	Ervaringen met het proces.....	64
5.2.1	Informatie verzamelen.....	64
5.2.2	Hoorzittingen.....	64
5.3	Ervaringen met de uitkomst.....	66
5.3.1	De beslissing.....	66
5.3.2	Vervolgcontact na de beslissing.....	67
5.4	Gevolgen voor het beleid van instellingen.....	67
5.5	Positieve en negatieve ervaringen van instellingen.....	68
6	Perspectief uitvoerder Schadefonds.....	70
6.1	Taakverdeling binnen Schadefonds: Raadkamer en juridisch medewerkers bureau.....	70
6.2	Juridisch kader en nadere besluiten.....	71
6.2.1	Juridisch kader.....	71
6.2.2	Nadere besluiten Raadkamer ten behoeve van praktische uitvoering.....	71
6.3	Ondersteunende taken: uitvoering door bureau.....	74
6.4	Het Statuut in de praktijk: uitvoering door Raadkamer.....	78
6.4.1	Toerusting en doorlopen procedure.....	78
6.4.2	De hoorzittingen.....	79
6.5	Positieve en negatieve ervaringen van het Schadefonds.....	80
7	Analyse en conclusie.....	84
7.1	Inleiding.....	84
7.2	Duiding effecten van essentiële kenmerken van de regelingen.....	84
7.2.1	Doel van de regelingen.....	84
7.2.2	Twee regelingen naast elkaar.....	85
7.2.3	Hoogte van de uitkeringen.....	86
7.2.4	Afbakeningen in de regelingen.....	86
7.2.5	Wijze van betrokkenheid van instellingen.....	87
7.2.6	Bewijsmateriaal.....	88
7.2.7	Criterion ‘feitelijke wetenschap’.....	88
7.2.8	Hoorzitting.....	88
7.2.9	Bekostiging uitkeringen.....	89
7.2.10	Uitvoering door Schadefonds.....	90
7.2.11	Complexiteit van de regelingen.....	90
7.2.12	Doorlooptijd en zwaarte van het proces.....	91
7.2.13	Nazorg.....	91
7.3	Leerpunten.....	92
7.4	Conclusie.....	93
	Bijlagen.....	95
A	Vragenlijst slachtoffers.....	97
B	Vragenlijst instellingen.....	101
C	Brief Schadefonds voor medewerking onderzoek.....	103
D	Responsverantwoording slachtoffers.....	105

E	Beleidsregel Verrekenen bij Tijdelijke regeling en Statuut	107
F	Uitwerking schaalindeling Tijdelijke regeling.....	109
G	Stroomschema's opvragen registerinformatie.....	111
	G.1.1 Voogdijregisterkaart	112
	G.1.2 Rechterlijke beschikking OTS.....	113
H	Summary	114

© 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.

V Voorwoord

Wat zijn de ervaringen van aanvragers, instellingen en uitvoerders met de regelingen voor schadevergoeding en financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële instellingen en pleeggezinnen?

Deze vraag vormde voor ons, onderzoekers van de bureaus Cebeon en Regioplan, het startpunt voor het onderzoek waarvan het rapport nu voor u ligt. De overheid had twee nieuwe financiële regelingen opgesteld voor tegemoetkoming in de schade van slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen. Het doel van de regelingen was om slachtoffers erkenning en (enige) genoegdoening te bieden. Nu wilde de overheid weten in hoeverre zij dit doel met deze regelingen heeft bereikt.

Het onderzoek was vooral kwalitatief van aard. Zoals de vraag aan het begin al aangeeft, hebben de ervaringen van slachtoffers, instellingen en Schadefonds centraal gestaan. We hebben met hen vele gesprekken gevoerd en ook met Slachtofferhulp Nederland.

De interviews met slachtoffers kenden emotionele momenten. Het gesprek is door sommige geïnterviewden ervaren als (weer) gehoord te worden op een serieuze manier, nu niet zozeer over het misbruik van destijds maar over de ervaringen met het aanvragen van de schadevergoeding. Ook voor ons als onderzoekers was het emotioneel de verhalen te horen, waarvan wij rationeel wisten dat ze bestonden, maar die in de interviews heel dichtbij zijn gekomen. Dat maakte indruk. Wij willen daarom in de eerste plaats alle slachtoffers bedanken die bereid waren met ons te praten en zo hun bijdrage aan dit onderzoek te leveren. We hopen dat zij zich in het rapport herkennen.

Behalve slachtoffers zijn ook instellingen en de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland bereid geweest zich te laten interviewen. Zonder terughoudendheid hebben zij, hun ervaringen met en opvattingen over de regelingen aan ons verteld. Hierdoor hopen we dat de invalshoek van de instellingen ook voor hen herkenbaar is verwoord in dit rapport.

Het Schadefonds had de taak om de twee regelingen zo zorgvuldig mogelijk uit te voeren, hetgeen geen sinecure bleek. De leden van de Raadkamer Statuut van het Schadefonds en ondersteunende staf hebben via gesprekken en het verstrekken van gegevens een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek, waarvoor we hen graag willen bedanken.

Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van em. prof. dr. N.W. Slot, emeritus hoogleraar Jeugdbescherming (VU), en bestond voorts uit dr. A. ten Boom (WODC, Extern Wetenschappelijke Betrekkingen), M.H. van den Aardweg MSc (Ministerie van Veiligheid en Justitie) en mr. L. Hulst MSc (VU, faculteit der Rechtsgeleerdheid). Graag richten we tot slot een woord van dank aan de begeleidingscommissie voor de constructieve bijdragen en het meedenken over de bevindingen van het onderzoek.

We hopen dat het rapport aan de lezers inzicht oplevert in wat wel en niet goed heeft gewerkt in de regelingen. Voor sommige slachtoffers geldt dat zij erkenning en genoegdoening hebben verkregen, voor anderen dat zij opnieuw zijn geraakt.

Cebeon, 18 april 2017.

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.¹ 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 Statuut² en de Tijdelijke Regeling³. 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

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

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

³ Voluit: Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen.

coulance 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 ingediend⁴, 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;

⁴ 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 juridisering 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.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Naar aanleiding van meldingen bij de commissie-Deetman van seksueel misbruik van kinderen die in de jaren vijftig en zestig door de kindbescherming in katholieke instellingen waren geplaagd, hebben de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin aangekondigd dat zij onderzoek zouden doen naar dit fenomeen. Na overleg in de Tweede Kamer is in 2010 de commissie-Samson ingesteld, die onderzoek heeft gedaan naar seksueel misbruik van minderjarigen die, sinds 1945, op gezag van de overheid in (rijks)instellingen of pleeggezinnen waren geplaagd. De commissie-Samson is tot de conclusie gekomen dat vaststaat dat er in de periode 1945 – 2012 seksueel misbruik heeft plaatsgevonden van door de overheid uit huis geplaatste kinderen in een residentiële instelling of pleeggezin. Over de mate waarin dat het geval was, kon de commissie-Samson geen uitspraak doen.⁵

De commissie-Samson heeft aanbevelingen geformuleerd, onder andere over het geven van erkenning aan de slachtoffers en excuses door de besturen van instellingen. Er zijn beperkingen gesignaleerd bij mogelijke financiële genoegdoening voor slachtoffers, met name het feit dat het Schadefonds Gewelddismisdrijven (verder te noemen: Schadefonds) oudere zaken (van voor 1973) niet in behandeling mag nemen.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Samson zijn nieuwe regelingen getroffen voor tegemoetkoming in de schade voor slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen.⁶ 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 geplaagd, die niemand (meer) aan kunnen of willen spreken op het ondergane leed en de geleden schade, tegemoet te komen teneinde hun erkenning te bieden.⁷ 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.⁸

De eerste regeling, het Statuut, is ingesteld door de Staat en instellingen die bij Jeugdzorg Nederland zijn aangesloten. Het Statuut is bedoeld voor slachtoffers van seksueel misbruik waarbij sprake is van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Als de instelling niet meer bestaat is de rechtsopvolger aansprakelijk. De tweede regeling, de Tijdelijke Regeling, is bedoeld voor slachtoffers van seksueel misbruik die hun schade niet via een andere weg kunnen of willen verhalen.

doel van onze opdracht

Het onderhavige onderzoek had tot doel om de werking van en de ervaringen met de twee regelingen te evalueren. Onderzocht moest worden welke lessen kunnen worden geleerd. Het perspectief van de betrokkenen stond centraal: in hoeverre geven de regelingen volgens hen een goede invulling aan het genoemde doel?

Het onderzoek richtte zich derhalve niet op de totstandkoming van de regelingen.

⁵ Omringd door zorg, toch niet veilig; seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden. Rapport Commissie-Samson, 8 oktober 2012.

⁶ Brief van de staatssecretaris van VWS en de minister en staatssecretaris van VenJ, TK 2012-2013, 33435, nr. 3.

⁷ WODC, Startnotitie onderzoek 2713,

⁸ Brief Staatssecretarissen VWS en VenJ aan lotgenotenorganisaties, 'Pakket hulp en steun, financiële regelingen', d.d. 29 juli 2013.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de ervaringen van aanvragers, instellingen en uitvoerders met de regelingen voor schadevergoeding en financiële tegemoetkoming voor slachtoffers van seksueel misbruik in residentiële instellingen en pleeggezinnen?

Deze vraag is in de volgende vragen uiteengelegd:

1. Op grond van welke overwegingen hebben slachtoffers hun keuze bepaald tussen de beide regelingen?
2. Hoe hebben de aanvragers de financiële regelingen gelet op zowel uitkomst als proces ervaren?
3. Welke aspecten van uitkomst en proces hebben positief en welke hebben negatief bijgedragen aan het doel, het bieden van erkenning?
4. Hoe verhoudt de groep die van de regelingen gebruik heeft gemaakt zich tot de groep die zich in een eerder stadium had gemeld, bij de meldlijn van de commissie-Samson, bij de hulplijn van Slachtofferhulp Nederland, bij de lotgenotengroepen?
5. Hoe hebben de gedaagde organisaties het Statuut, gelet op zowel uitkomst als proces, ervaren?
6. Heeft het Statuut (en de als gevolg daarvan opgedane ervaringen) bij de gedaagde organisaties andere dan financiële effecten gehad?
7. Hoe heeft het Schadefonds, als uitvoerder, de financiële regelingen ervaren?

1.3 Theoretische positionering

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van kennis en ervaring uit eerdere onderzoeken. Verschillende onderzoeken naar de opvattingen over en ervaringen van slachtoffers met financiële regelingen voor tegemoetkoming of schadevergoeding voor affectieve schade laten zien dat de enkele toekenning van een geldbedrag uiteindelijk slechts een beperkte rol speelt bij de waardering van de regeling.

In een terreinverkenning in verband met het wetsvoorstel Affectieschade beschrijven Huver e.a.⁹ dat schaderegelingen het risico van secundaire victimisatie met zich meebrengen, als zij nieuw leed toebrengen aan slachtoffers. Dit kan ontstaan als een slachtoffer het gevoel heeft dat het (administratieve) proces te belastend is, als er te weinig aandacht is voor het verhaal van het slachtoffer, als het slachtoffer te weinig regie heeft of als er teveel verschil is tussen de verwachtingen, het verloop en de uitkomst. Het onderzoek van Akkermans e.a.¹⁰, dat voortbouwt op de terreinverkenning, laat de relevantie van proceskenmerken en verwachtingen zien, en daarbij ook van de wijze waarop de schadevergoeding uiteindelijk wordt toegekend (i.c. de beslissing wordt medegedeeld). Het promotieonderzoek van Mulder¹¹ uit 2013 onderscheidt twee groepen factoren die de ervaring van slachtoffers met schaderegelingen het meest bepalen, namelijk uitkomstvariabelen (faire behandeling, rekening houden met specifieke omstandigheden, tevredenheid met de vergoeding, overeenstemming met verwachtingen, erkenning van leed) en procedurele variabelen (kennis over het proces, respectvolle behandeling, goede informatievoorziening).

⁹ Huver, dr. R.M.E., e.a., Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel I. Terreinverkenning. WODC, 2007.

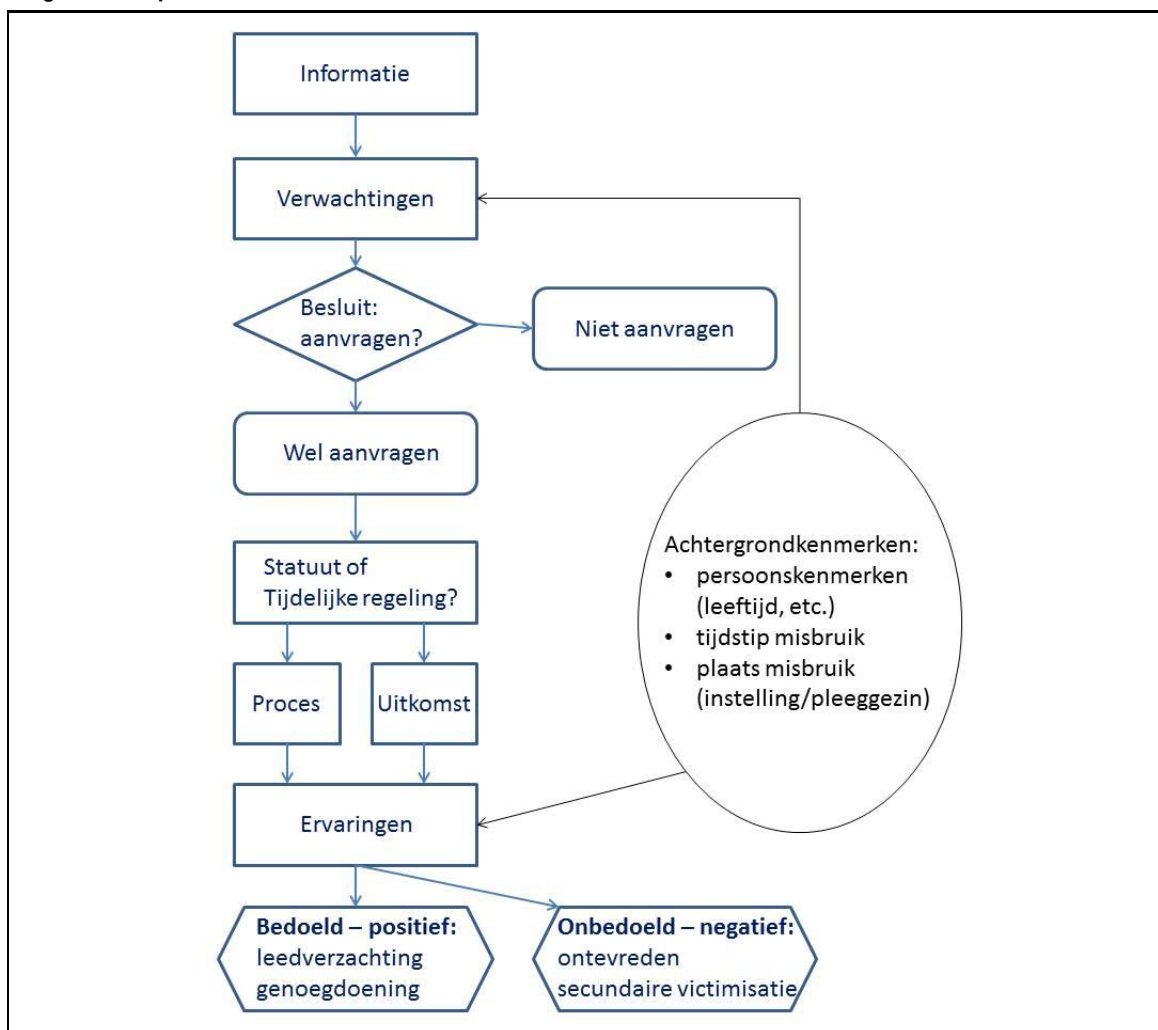
¹⁰ Akkermans, prof. mr. A.J., e.a., Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel II. Affectieschade. WODC, 2008.

¹¹ Mulder, J. D. W. E., Compensation: The victim's perspective Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP), 2013.

operationeel kader voor dit onderzoek

In het onderhavige onderzoek is voor het ontwikkelen van de vragenlijsten voortgebouwd op de eerder opgebouwde kennis. Inhoudelijk dienden deze aan te sluiten bij de eerdere bevindingen door de factoren die invloed bleken te hebben op de ervaring van slachtoffers, erin op te nemen. Ook is bij de wijze van benadering van de respondenten expliciet rekening gehouden met de bevindingen uit deze eerdere onderzoeken. Het onderstaande (theoretische) kader is het raamwerk geweest voor het opstellen van de vragenlijsten.

Figuur 1.1: Operationeel kader



Op basis van bovenstaand kader is expliciet onderscheid gemaakt in:

- verwachtingen;
- keuzes van het slachtoffer;
- het proces en de uitkomst (toewijzing of afwijzing).

In de detaillering van de vragenlijst zijn expliciete vragen over de ervaring met de wijze van bejegening en ondersteuning gedurende het proces opgenomen. Ook zijn er achtergrondkenmerken in de vragenlijst toegevoegd, waarvan uit de genoemde literatuur bleek, dat deze van invloed kunnen zijn op de beleving van het aanvraagproces door slachtoffers.

Ook voor de wijze van benadering van respondenten (slachtoffers) zijn de bevindingen uit eerder onderzoek bepalend geweest. Zowel voor het vragen van medewerking aan het onderzoek (geheel uit

eigen keuze), voor de aard van het interview (persoonlijk, een leidraad met ruimte voor het verhaal van de respondent) als voor de houding en inzet van ervaren interviewers is rekening gehouden met de factoren die uit eerder onderzoek naar voren zijn gekomen.

erkenning en genoegdoening

De begrippen ‘erkenning’ en ‘genoegdoening’ keren voortdurend terug in het onderhavige onderzoek. Van de regelingen wordt onderzocht in hoeverre zij tot erkenning (van het leed) en/of genoegdoening hebben geleid bij slachtoffers.

Met ‘erkenning’ doelen we op het expliciet aan het slachtoffer bevestigen, mondeling of schriftelijk, dat het leed hem of haar is aangedaan en dat dit nooit had mogen gebeuren. Erkenning kan worden gevolgd door excuses, als de verantwoordelijke organisatie over dit aangedane leed (oprecht) zijn spijt betuigt (het eigen aandeel in het aangedane leed), mondeling of schriftelijk.

Onder ‘genoegdoening’ verstaan we het niet alleen met woorden erkennen van het leed (en het eventueel aanbieden van excuses daarvoor), maar ook het bieden van een financiële tegemoetkoming. Hoewel geld het leed niet ongedaan kan maken, kan een financiële tegemoetkoming mogelijk zorgen voor enige genoegdoening voor de slachtoffers. Van ‘genoegdoening’ is sprake, als het bedrag door het slachtoffer wordt ervaren als een redelijke geldwaarde in verhouding tot het leed,

twee regelingen

Belangrijk is dat er twee verschillende regelingen zijn. Eén regeling, het Statuut, brengt een directe relatie met de instelling (of rechtsopvolger daarvan) met verantwoordelijkheid voor de daad met zich mee. In dit opzicht is er verwantschap met de regeling die in de onderzoeken van Huver en Akkermans¹² centraal staat en waarbij er een wederpartij is, veelal een verzekeringsmaatschappij. De andere regeling, de Tijdelijke regeling, doet een beroep op de overheid, die namens de samenleving recht wil doen en erkenning wil geven aan de slachtoffers. Deze regeling is meer verwant aan de schaderegeling die Mulder onderzoekt.

Voor de evaluatie is het dus interessant dat er twee regelingen zijn die een vergelijking mogelijk maken. Ten eerste over de invloed van een wederpartij op de ervaringen van slachtoffers – en dus ook over de partij die de schadevergoeding of tegemoetkoming uitkeert. Ten tweede over het gehoord worden, dat bij het Statuut wel en bij de Tijdelijke regeling niet gebeurt. Ten derde is er het verschil in de omvang van het bedrag, terwijl het (psychisch) letsel in beginsel hetzelfde is. Op dit punt kunnen we nagaan of eerdere bevindingen over (de geringe invloed van) de hoogte van het bedrag gerepliceerd worden.

In het onderzoek zijn factoren en relaties bestudeerd die nieuwe kennis of inzichten kunnen opleveren:

- Verschil in procedure met of zonder wederpartij bij overigens gelijk (psychisch) letsel;
- Verschil in gehoord worden of niet gehoord worden bij overigens gelijk (psychisch) letsel;
- Verschillen in uitkeringen bij overigens gelijk aangedaan letsel.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek vond plaats binnen de hierboven geschetste theoretische positionering maar is vooral beschrijvend. De ervaringen van slachtoffers namen een belangrijke en centrale plaats in. Informatie

¹² Huver, Dr. R.M.E., e.a., Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel I. Terreinverkenning. WODC, 2007.
Akkermans, Prof. mr. A.J., e.a., Slachtoffers en aansprakelijkheid. Een onderzoek naar behoeften, verwachtingen en ervaringen van slachtoffers en hun naasten met betrekking tot het civiele aansprakelijkheidsrecht. Deel II. Affectieschade. WODC, 2008.

moest dus in eerste plaats bij hen worden verzameld. Daarnaast is ook bij instellingen en de uitvoerder van de regelingen, het Schadefonds, informatie verzameld.

vooral kwalitatieve dataverzameling

De aard van het onderwerp brengt met zich mee dat een persoonlijke benadering geschikter is dan een enquête. Een persoonlijk interview biedt namelijk meer ruimte voor slachtoffers om in de eigen beleving belangrijke elementen (ook buiten vooraf geformuleerde vragen) naar voren te brengen. Ook is hierbij flexibiliteit in de volgorde van de vragen mogelijk, aansluitend bij de behoefte van de respondent om bepaalde dingen eerst te vertellen (regie in enige mate bij de respondent). De interviewer bewaakt het geheel en stuurt bij. Het onderzoek was daarom vooral kwalitatief van aard, waar het gaat om ervaringsgegevens van betrokken partijen.

Daarnaast is er een kwantitatief deel. Het kwantitatieve deel betrof een bestandsanalyse van de registratiegegevens van Schadefonds.

privacybescherming

In verband met de privacygevoeligheid van de te verzamelen gegevens is binnen ons bureau een privacy-reglement opgesteld. Hierin is geregeld hoe met van het Schadefonds te verkrijgen en zelf te verzamelen gegevens diende te worden omgegaan, wie er toegang tot de gegevens kregen en wanneer de privacygevoelige informatie diende te worden vernietigd. Er is een afgeschermd werkomgeving gecreëerd, waardoor informatie over respondenten uitsluitend voor daartoe aangewezen onderzoekers toegankelijk was.

interviews met slachtoffers

Om zo min mogelijk verkeerde verwachtingen bij te interviewen slachtoffers te wekken dienden alleen aanvragers van een regeling te worden geïnterviewd op wier aanvraag reeds een beslissing was genomen. Er was voorzien in circa 50 interviews met aanvragers van de regelingen. Het Schadefonds heeft deze aanvragers een brief gestuurd met de vraag om medewerking aan het onderzoek. Er is gelet op de volgende kenmerken: Statuut of Tijdelijke Regeling, toegewezen of afgewezen, misbruik in instelling of pleeggezin, leeftijd, geslacht¹³ Als reactie op de 550 verstuurd brieven hebben 168 personen een antwoordkaart ingestuurd, waarvan er 123 (22%) wel wilden meewerken en 45 niet. Uit de positieve reacties is een steekproef getrokken van 50 personen. Hierbij is gelet op een spreiding naar een aantal kenmerken.¹⁴ Degenen die niet zijn geselecteerd voor het onderzoek, hebben hiervan persoonlijk bericht ontvangen. Uiteindelijk is met 47 aanvragers een telefonisch of face-to-face-interview gehouden, afhankelijk van de voorkeur van de respondent.

De bedoeling was om ook slachtoffers te interviewen die géén aanvraag hadden ingediend. Het bleek echter zeer moeilijk om niet-aanvragers te vinden en te benaderen voor een interview. Informatie over niet-aanvragers is daarom vooral verkregen via interviews met Slachtofferhulp Nederland en lotgenotenorganisatie SKIP¹⁵ (zie hierna).

Ten behoeve van de interviews is een vragenlijst ontwikkeld. Hierin zijn de onderdelen van het operationeel kader (zie figuur 1.1) als structuur gebruikt.

¹³ De tekst van de brief is opgenomen als bijlage C.

¹⁴ Zie ook bijlage D. Responsverantwoording.

¹⁵ Stichting Seksueel Kindermisbruik Instellingen Pleeggezinnen. De stichting is opgericht in 2012 door lotgenoten die in hun jeugd door de overheid in een (rijks)instelling of pleeggezin zijn geplaatst en daar seksueel, psychisch en/of fysiek zijn misbruikt. SKIP zet zich in voor lotgenotencontact, preventie en belangenbehartiging. <http://www.stichtingskip.nl>.

interviews met instellingen

Het Schadefonds heeft de lijst van in het kader van het Statuut gedaagde instellingen vertrouwelijk beschikbaar gesteld voor het onderzoek. Uit deze lijst van op dat moment¹⁶ 34 instellingen zijn acht instellingen geselecteerd. Met hen is een telefonisch interview gehouden. In de meeste gevallen vond dit plaats met een lid van de Raad van Bestuur en in één geval met een advocaat van de instelling.

interviews met organisaties

Tot slot zijn er interviews gehouden met een aantal organisaties. Bij het Schadefonds, dat de regelingen moest toepassen, zijn een individueel en twee groepsinterviews gehouden met de leden van de Raadkamer Statuut (verder te noemen: Raadkamer) en met juristen van het bureau van het Schadefonds.

Voorts zijn interviews gehouden met de teamleiders van vijf verschillende regio's van Slachtofferhulp Nederland, gericht op hun ervaringen met de ondersteuning van slachtoffers bij het aanvragen van de regelingen, en met specifieke aandacht voor waargenomen redenen voor slachtoffers om juist geen aanvraag in te dienen.

Ook de lotgenotenorganisatie SKIP is geïnterviewd, vanuit hun kennis van de ervaringen van slachtoffers met het al dan niet aanvragen van de regelingen en vanuit hun deelname aan het beleidsproces.

Tevens is er een interview gehouden met de brancheorganisatie van de jeugdzorginstellingen, Jeugdzorg Nederland. Hierin stond het beeld van de manier waarop de jeugdzorginstellingen de regelingen ervaren hebben centraal.

bestandsanalyse

Om zicht te krijgen op de mate waarin er gebruik is gemaakt van beide regelingen is er een bestandsanalyse uitgevoerd van de bij het Schadefonds aanwezige registratie van de aanvragen. Het ging hierbij om een bestand met geanonimiseerde gegevens met betrekking tot alle 832 aanvragen die op dat moment¹⁷ waren ingediend.

Er was ook beoogd om, naast de data beschikbaar via het Schadefonds, ook de data van de commissie-Samson in de analyse te betrekken. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de gegevens van de commissie-Samson niet beschikbaar waren vanwege de aan de melders toegezegde vertrouwelijkheid. Voor de kwantitatieve analyse van het geheel en voor het duiden van de respons is daarom alleen gebruik gemaakt van de gegevens van het Schadefonds.

Nadat de analyse was uitgevoerd, zijn de uitkomsten hiervan teruggelegd bij het Schadefonds met de vraag of deze voor hen herkenbaar waren, hetgeen het geval bleek.

procesbeschrijving

Naar aanleiding van de tussentijdse bevinding gedurende het onderzoek, dat de regelingen en aanvraagprocedures ingewikkeld waren en veel vroegen van slachtoffers, is besloten een beschrijving op te stellen van het aanvraagproces. Zowel de formele procedures als de te nemen opeenvolgende stappen door een aanvrager zijn in beeld gebracht. Het resultaat hiervan is ter controle teruggelegd bij het Schadefonds en is in dit rapport te vinden in hoofdstuk 2.

¹⁶ Stand augustus 2016.

¹⁷ Het gebruikte bestand betrof de stand van zaken op 3 februari 2017, dus nog niet de eindstand omdat de regelingen een looptijd tot en met 28 februari 2017 hadden.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is verder als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 2: beschrijft de financiële regelingen waarop de ervaringen betrekking hebben;
- hoofdstuk 3: geeft weer wie gebruik heeft gemaakt van de regeling
- hoofdstuk 4: beschrijft hoe de regelingen zijn ervaren door slachtoffers;
- hoofdstuk 5: geeft ervaringen met de regelingen vanuit de instellingen;
- hoofdstuk 6: schetst een beeld vanuit het Schadefonds en de Raadkamer.

Tot slot staan in hoofdstuk 7 de analyse en conclusie, waarin de perspectieven van de verschillende betrokken partijen bij elkaar worden gebracht ten aanzien van de essentiële kenmerken van de regelingen.

2 De financiële regelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de regelingen. Dit doen we op basis van documenten aangaande de regelingen en gesprekken met het Schadefonds en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). We hanteren hierbij twee perspectieven:

- de formele procedure;
- het proces vanuit de aanvrager.

Onze toelichting op de regelingen is niet juridisch ingestoken maar heeft tot doel om een achtergrond te schetsen zodat de ervaringen van slachtoffers, het Schadefonds en de instellingen in het juiste perspectief kunnen worden geplaatst en de uitkomsten van het onderzoek beter kunnen worden geduïd.

2.1 Achtergrond en vorm van regelingen

Samen met de jeugdzorginstellingen die zijn aangesloten bij Jeugdzorg Nederland heeft het Rijk voor (toenmalig minderjarige) slachtoffers van misbruik, gepleegd in de periode 1 januari 1945¹⁸ tot en met 31 december 2012, een pakket van hulp en steun aangeboden. Naast hulp en bijstand voor de slachtoffers is een financiële regeling onderdeel van het hulppakket.¹⁹

Voorop stond bij het opstellen van de financiële regeling dat men slachtoffers hiermee erkenning wilde geven in hun slachtofferschap en mededogen en begrip wilde tonen richting individuele slachtoffers voor de schrijnende situaties waarin zij destijds hebben verkeerd. Men wilde slachtoffers een moeizame gang naar instellingen en langdurige, kostbare civiele procedures besparen. Ook wilde men voor de regelingen voor deze slachtoffers en die van misbruik in de Rooms- Katholieke kerk zoveel mogelijk één lijn trekken.²⁰

Er is besloten tot twee tijdelijke financiële regelingen voor tegemoetkoming in de geleden schade:

- Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen (het Statuut);
- Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen (de Tijdelijke Regeling).

Het Statuut is een civielrechtelijke regeling op grond waarvan de verantwoordelijke instelling (of zijn rechtsopvolger) aansprakelijk wordt gesteld. Deze aansprakelijkheidsstelling berust op de risicoaansprakelijkheid die een werkgever heeft voor onrechtmatig handelen van zijn werknemer. Een instelling heeft een verantwoordelijkheid jegens de (oud-)werknemer. Er vindt hoor en wederhoor plaats. De leden van Jeugdzorg Nederland hebben zich aangesloten bij het Statuut.²¹ De bewijslast is fors zwaarder dan bij de Tijdelijke Regeling.

¹⁸ Besloten is, conform de aanbeveling van de commissie-Samson, de tijdsrestrictie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven te laten vervallen, zodat ook slachtoffers van voor 1 januari 1973 in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming.

¹⁹ Brief van staatssecretarissen VWS en VenJ aan lotgenotenorganisaties, betreffend 'Pakket hulp en steun, financiële regelingen', d.d. 29 juli 2013. Kenmerk 134288-105344-J.

²⁰ In de toelichting op artikel 6 van het Statuut (Tegemoetkomingscategorieën) staat dat aansluiting is gezocht bij de categorieën die de Rooms-Katholieke kerk heeft gehanteerd.

²¹ Uitgezonderd één instelling. Zie informatieblad Ministerie VenJ 'Financiële regelingen slachtoffers seksueel misbruik in de jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen', juli 2013 | j-19683.

De instelling moet de schadevergoeding uitkeren aan het slachtoffer. Indien de verantwoordelijke instelling niet meer als zodanig bestaat, maar er wel een rechtsopvolger is (bijvoorbeeld na fusie of overname), dan wordt deze rechtsopvolger aansprakelijk gesteld. Indien het een Rijksinstelling betreft, wordt de Staat aansprakelijk gesteld.

De Tijdelijke Regeling is een bestuursrechtelijke regeling (evenals de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven) en is opgezet om slachtoffers die niemand kunnen of willen aanspreken op de geleden schade, toch de mogelijkheid te bieden een aanvraag in te dienen. Deze regeling dient als het ware als een vangnet voor situaties waarin een aanvraag op basis van het Statuut niet mogelijk blijkt, om welke precieze reden dan ook.²² Dat is bijvoorbeeld het geval als een instelling failliet is gegaan, de rechtsopvolger niet kan worden achterhaald, de dader onbekend is, het civielrechtelijk bewijs niet kan worden geleverd of het slachtoffer niets meer met de beschuldigde te maken wil hebben of het te belastend vindt een aanvraag op basis van het Statuut te doen. Er geldt een lichtere vorm van bewijslast dan bij het Statuut.

Bij de Tijdelijke Regeling moet het Rijk de schadevergoeding betalen uit de algemene middelen.

Voor beide regelingen geldt dat *coulance* is betracht ten opzichte van de geldende wet- en regelgeving. Bij het Statuut wordt namelijk geen beroep op verjaring gedaan, hoeft het causaal verband tussen het misbruik en de schade in beginsel niet te worden aangetoond, wordt gewerkt met standaardbedragen en wordt bij het toekennen van schadevergoeding geen finale kwijting gevraagd.²³ Dat wil zeggen dat na de uitspraak van het Schadefonds de zaak niet per definitie is afgedaan en het mogelijk blijft op andere wijzen schadevergoeding trachten te verkrijgen. Bij de Tijdelijke Regeling²⁴ is de bewijslast minder zwaar dan bij het Statuut. De *coulance* (ten opzichte van de reguliere Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven) bestaat eruit dat ook misbruik van vóór 1973 eronder valt, de melding ook nog na 3 jaar (de meldingstermijn die voor een reguliere schadeclaim bij het Schadefonds geldt) kan worden gedaan, en dat in plaats van objectief bewijs ‘aannemelijk maken’ is vereist (persoonlijk verhaal, ondersteund met ander bewijs).

doelgroep

Met beide regelingen is invulling gegeven aan de aanbeveling van de commissie-Samson om tot een regeling voor een tegemoetkoming in de schade te komen. Bij de uitwerking daarvan is gebleven binnen de reikwijdte van het onderzoek/de onderzoeksopdracht van de commissie-Samson.²⁵ Dat betekent dat dezelfde afbakening is gehanteerd ten aanzien van de aard, periode, plaats en (woon)situatie van het misbruik.

De regelingen zijn bedoeld voor destijds minderjarigen, die in het kader van hun verblijf in een jeugdzorginstelling of pleeggezin slachtoffer zijn geworden van seksueel misbruik, gepleegd in de periode 1 januari 1945 tot en met 31 december 2012.

Een *jeugdzorginstelling* is een aanbieder van residentiële jeugdhulpverlening, residentiële hulpverlening ten behoeve van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen of jeugdbescherming.²⁶ Hiermee worden jeugdzorginstellingen bedoeld die ten tijde van de invoering van de

²² Zie o.a. de Toelichting die is opgenomen bij de Tijdelijke Regeling.

²³ Zie de Artikel 16 van het Statuut.

²⁴ Zie de Toelichting die is opgenomen bij de Tijdelijke Regeling.

²⁵ De commissie-Samson constateerde dat een derde van de meldingen buiten het onderzoeksbereik viel, waarbij het ook om ernstig misbruik bleek te gaan. Zie bijlage 15. 'Meldingen buiten het onderzoeksbereik' van het rapport van de commissie-Samson. De wijze van totstandkoming van de financiële regelingen, inclusief de argumenten voor de gekozen afbakeningen, valt echter buiten de scope van het onderhavige onderzoek.

²⁶ Tijdelijke Regeling, artikel 1e. Statuut, artikel 1e.

regelingen onder de Wet op de Jeugdzorg²⁷ (artikel 18) vielen, en justitiële jeugdinrichtingen (aangewezen krachtens artikel 3b van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen) en rijksinrichtingen in het kader van jeugdzorg, kinderscherming of (jeugd-)strafrecht door de Rijksoverheid in stand werd gehouden. Het betreft, naast de genoemde Rijksinrichtingen, instellingen die zijn aangesloten bij Jeugdzorg Nederland²⁸ en hun rechtsvoorgangers, en voorts instellingen die dezelfde jeugdhulp boden maar geen (vindbare) rechtsopvolger hebben. Instellingen die werden gefinancierd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten of vanuit de Zorgverzekeringswet vallen hier niet onder. Dit betekent dat seksueel misbruik in andere instellingen waarin jeugdigen verbleven (bijvoorbeeld instellingen voor (licht) verstandelijk gehandicapten, voor blinden of doven of voor geestelijke gezondheidszorg) niet onder de regelingen valt.

Een *pleeggezin* is het huishouden van (een) pleegouder(s) waarin een minderjarige ten tijde van het seksueel misbruik verbleef in het kader van een maatregel van jeugdbescherming of op basis van plaatsing in het vrijwillig kader, door en onder verantwoordelijkheid van een zorgaanbieder of bureau jeugdzorg (of voorganger daarvan).

Voor seksueel misbruik van jeugdigen in pleeggezinnen geldt, dat dit alleen onder de regelingen valt, indien het kind onder de verantwoordelijkheid van de overheid in een pleeggezin verbleef. Als het verblijf in een pleeggezin op instigatie van ouders of anderen was gebeurd en er sprake was van seksueel misbruik, dan valt dit buiten de regelingen.

Tevens valt seksueel misbruik van kinderen die onder toezicht waren gesteld (OTS) niet per definitie onder de regelingen.²⁹ Bij ondertoezichtstelling is een gezinsvoogd (werkzaam bij een gecertificeerde instelling, voorheen ‘bureau jeugdzorg’) aangewezen, die het kind in het gezin begeleidt. In sommige gevallen vindt uithuisplaatsing plaats (na machtiging hiertoe door de kinderrechter); seksueel misbruik na een uithuisplaatsing in een onder de reikwijdte van de regelingen vallende instelling of pleeggezin valt wel onder de regelingen. Andere gevallen, waarin een kind bij de ouder(s) woont, bij anderen woont maar daar niet is geplaatst door de overheid of in een andere instelling (bijvoorbeeld onder het regime van de Awbz) is geplaatst, vallen niet onder de regelingen.

De geografische reikwijdte van dit statuut is beperkt tot het Europese grondgebied van Nederland.

Seksueel misbruik door medewerkers van instellingen, door groepsgenoten en door leden van het pleeggezin of mensen in de directe kring van het pleeggezin valt onder de regelingen. Voor het Statuut geldt wel voor misbruik door anderen dan medewerkers (bijvoorbeeld pleegouders of groepsgenoten), dat het aannemelijk moet zijn dat dit bekend was bij de residentiële (misbruik in instellingen) respectievelijk plaatsende (misbruik in pleeggezinnen) instelling en dat deze instelling daartegen niets heeft ondernomen.

looptijd regelingen

De aanvraagperiode liep aanvankelijk van 1 september 2013 tot en met 31 december 2015. In oktober 2015 is op verzoek van Slachtofferhulp Nederland en lotgenotenorganisatie SKIP en na overleg met Jeugdzorg Nederland besloten de looptijd te verlengen tot en met 28 februari 2017. Slachtofferhulp Nederland en SKIP waren van mening dat er slachtoffers waren die mogelijk nog in aanmerking kwamen voor de regelingen, maar die meer tijd nodig hadden om een aanvraag in te dienen.

²⁷ De Wet op de Jeugdzorg vigeerde tot 1 januari 2015 en is per die datum (samen met delen van andere wetten) vervangen door de Jeugdwet.

²⁸ De leden van Jeugdzorg Nederland zijn vermeld op de website www.jeugdzorgnederland.nl/onze-leden/

²⁹ Bij de Commissie-Samson zijn ook meldingen binnengekomen die buiten het onderzoeksbereik van de Commissie vielen, namelijk 35% van de meldingen. Over deze groep concludeert men dat dat er seksueel misbruik voorkomt, dat het ernstig kan zijn, en dat ook veel van deze slachtoffers behoefte hebben aan een luisterend oor, hulpverlening en/of erkenning van het hun aangedane leed. Bron: KST 33435-1, bijlage 15. Meldingen buiten het onderzoeksbereik.

Naar aanleiding van het verzoek van beide organisaties heeft het Rijk besloten de looptijd te verlengen. De indieningstermijn werd daarmee gelijk aan die van de regeling van de Rooms-Katholieke kerk. De bewindslieden achtten een totale looptijd van 3,5 jaar een redelijke termijn voor het indienen van een aanvraag. Zij hebben gevraagd aan Slachtofferhulp Nederland en SKIP (aan wie ook bij de instelling van de regelingen was gevraagd informatie te verspreiden onder slachtoffers; zie paragraaf 2.2.1) om de verlenging van de looptijd onder de aandacht van de slachtoffers te brengen.³⁰

Voor de toekomst uitsluiten dat er misbruik zal plaatsvinden, is helaas niet mogelijk. Wel is de commissie-Rouvoet ingesteld en is de sector aan de slag gegaan de maatregelen te treffen om seksueel misbruik beter te kunnen voorkómen en eerder te signaleren. Jeugdzorg Nederland heeft het ‘Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg’ ontwikkeld.

Voorts gaat het Rijk ervan uit dat met het verschijnen van het rapport van de commissie-Samson en de opening van de Hulplijn, de drempel voor slachtoffers is verlaagd om hulpverlening te zoeken, aangifte te doen en/of een civiele vordering in te dienen. Voor mogelijk misbruik na 31 december 2012 staan de reguliere procedures ter beschikking.³¹

aard en hoogte uitkeringen

In beide regelingen is het uit te keren bedrag een tegemoetkoming en geen vergoeding voor alle geleden schade. De hoogte van het bedrag wordt gebaseerd op het aangedane leed destijds en niet op de vervolgschade. Voor beide regelingen zijn er vaste categorieën waarin de ernst van het misbruik is omschreven, met een bijbehorend bedrag als tegemoetkoming. Bij het Statuut geldt voor een aantal categorieën een marge vanwege verschillen qua aard, zwaarte en frequentie van het misbruik. Bij de Tijdelijke Regeling is er aan elke categorie (schaal) een vast bedrag gekoppeld.

De tegemoetkoming heeft het gemengde karakter van smartengeld en vergoeding van materiële schade als gevolg van het misbruik, zoals therapiekosten of reiskosten. Het gaat dus om all-in bedragen, zodat het causaal verband niet hoeft te worden aangetoond. Alleen bij het Statuut is er bovendien een categorie waarin naast smartengeld en vergoeding voor daadwerkelijke uitgaven ook vergoeding voor eventueel verlies aan arbeidsvermogen als gevolg van het misbruik wordt gegeven.

De uitkeringen van het Statuut zijn over het algemeen hoger (tussen 5.000 en 100.000 euro) dan van de Tijdelijke Regeling (van 1.000 tot 35.000 euro). Daarbovenop kunnen juridische kosten in verband met het aanvragen van de regeling worden vergoed tot in principe maximaal 2.000 euro.

uitvoering regelingen

De uitvoering van beide regelingen gebeurt door het Schadefonds.

Voor het Statuut beoordeelt de hiertoe ingestelde civiele Raadkamer van de commissie van het Schadefonds de aanvragen. De commissie is civielrechtelijk gemachtigde van de aansprakelijk gestelde rechtspersoon (meestal een instelling). Hiertoe heeft de betrokken instelling de commissie een volmacht verstrekt. De Raadkamer bestond bij de aanvang van de regeling uit zes personen, twee vanuit de bestaande commissie van het Schadefonds en vier speciaal toegevoegde leden met specifieke expertise op de gebieden van jeugdzorg, recht en traumaverwerking. In de loop van de uitvoering van de regeling is de Raadkamer teruggelopen naar vier leden.

Voor de Tijdelijke Regeling treedt de commissie van het Schadefonds op als bestuursorgaan. De aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling worden beoordeeld door juristen van het bureau van het Schade-

³⁰ KST 33 435 Nr. 17, Brief aan de Tweede Kamer ‘Seksueel misbruik in de jeugdzorg’, d.d. 29 oktober 2015.

³¹ KST 33 425 Nr. 3, Brief aan de Tweede Kamer ‘Seksueel misbruik in de jeugdzorg’, d.d. 21 december 2012.

fonds. Tegen de beslissing is bezwaar en beroep mogelijk, omdat het een bestuursrechtelijke regeling is. Bezwaar wordt beoordeeld door de Raadkamer.

flankerende maatregelen

Jeugdzorg Nederland helpt bij het vinden van rechtsoptvolgers van toenmalige instellingen. Individuele instellingen verschaffen slachtoffers informatie uit hun archieven; zij zoeken dossiers op en stellen die beschikbaar aan de slachtoffers die daarom vragen. Aan alle jeugdzorginstellingen, de bureaus jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming is door de staatssecretaris van VWS gevraagd volledige medewerking te verlenen wanneer slachtoffers inzage in hun dossier willen. Ook het Schadefonds kan op grond van het Statuut informatie opvragen bij de instelling.

Aan Slachtofferhulp Nederland is gevraagd slachtoffers te ondersteunen en begeleiden bij het maken van een keuze tussen de regelingen en het voorbereiden en indienen van aanvragen. Slachtofferhulp Nederland heeft de Hulplijn Seksueel Misbruik geopend vanaf oktober 2012. Hiertoe geselecteerde vrijwilligers van Slachtofferhulp Nederland zijn getraind om individuele slachtoffers te ondersteunen bij het aanvragen van een schadevergoeding. Ook organiseert Slachtofferhulp Nederland lotgenotenbijeentkomsten.

Daarnaast biedt het bureau van het Schadefonds enige vorm van ondersteuning door het opstellen van leidraden voor het verkrijgen van bewijsmateriaal (voogdij en ondertoezichtstelling) en het opvragen van medische dossiers (alleen voor de Tijdelijke Regeling).

De lotgenotenorganisaties SKIP en KLOKK³² ontvangen projectsubsidie van het ministerie van VWS om hun ondersteunende rol aan slachtoffers te kunnen uitvoeren.

2.2 De formele procedure

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de formele procedure voor beide regelingen. De ‘Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen’ en het ‘Statuut voor de buitengerechtelijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen’ zijn op 2 augustus 2013 gepubliceerd door de Tweede Kamer.³³ Beide regelingen zijn op 1 september 2013 in werking getreden, met een aanvankelijke looptijd tot en met december 2015, die is verlengd tot en met 28 februari 2017.³⁴ De aanvraagformulieren en toelichting op de procedures zijn gepubliceerd op de website van het Schadefonds.

Voor de beschrijving van de procedure onderscheiden we de volgende stappen:

- bekendmaking van de regelingen (paragraaf 2.2.1);
- indiening van de aanvraag (paragraaf 2.2.2);
- ontvangstbevestiging (paragraaf 2.2.3);
- beoordeling bureau Schadefonds (paragraaf 2.2.4);
- hoorzitting, indien Statuut (paragraaf 2.2.5);
- mededeling beslissing (paragraaf 2.2.6);
- bezwaar en beroep (paragraaf 2.2.7).

³² Stichting Koepel Landelijk Overleg Kerkelijk Kindermisbruik, opgericht in 2011 met als doel op te komen voor slachtoffers van seksueel, fysiek of psychisch misbruik door medewerkers van de Rooms-Katholieke kerk in Nederland, met als uiteindelijk doel: het verkrijgen van erkenning, genoegdoening en compensatie. <http://klokk.nl/>

³³ Gepubliceerd in de Staatscourant 18 juli 2013, nr. 20303.

³⁴ Gepubliceerd in de Staatscourant 10 december 2015 nr. 44573.

2.2.1 Bekendmaking regelingen

De ministeries van VWS en VenJ hebben de regelingen bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant en door twee maal advertenties te plaatsen in huis-aan-huisbladen, namelijk in najaar 2013 en voorjaar 2014. Ook zijn er persberichten verspreid die tot media-aandacht hebben geleid rond de ingangsdatum van de regelingen. Voorts zijn er informatiefolders door de ministeries gemaakt, op diverse websites gepubliceerd en verstuurd naar de Tweede Kamer, alle betrokken instellingen, naar lotgenotenorganisaties en advocatuur. Deze informatie is vanwege de aan melders beloofde vertrouwelijkheid niet rechtstreeks naar slachtoffers gestuurd, die een melding hadden gedaan bij de commissie-Samson. Ook zijn er geen gerichte televisie- of radiospotjes gemaakt, omdat de ministeries meenden dat het onderwerp hiervoor te gevoelig was. Na voorjaar 2014 is er geen actieve berichtgeving meer geweest om de regelingen (en de verlenging ervan) bekend te maken.

Informatie over de uitvoering van de regelingen en het hulpaanbod is gepubliceerd op verschillende websites, te weten www.rijksoverheid.nl en op de sites van de Hulplijn Seksueel Misbruik (www.hulplijnseksueelmisbruik.nl), Slachtofferhulp Nederland (www.slachtofferhulp.nl) en het Schadefonds (www.schadefonds.nl). Behalve de ministeries hebben Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds ook informatiebrochures gemaakt. De brochures zijn op genoemde websites geplaatst. De ministeries hebben 'vragen en antwoorden' ontwikkeld voor de websites van de betrokken instellingen.

2.2.2 Indienen van een aanvraag

De aanvraagformulieren voor beide regelingen zijn verkrijgbaar bij het Schadefonds door ze te downloaden van de website of ze aan te vragen bij het Schadefonds of bij Slachtofferhulp Nederland. Aanvragers moeten het ingevulde formulier op papier insturen. Als bijlagen moet een kopie van het identiteitsbewijs en steunbewijs worden meegestuurd. Indien een slachtoffer ook melding heeft gedaan bij de commissie-Samson kan een kopie hiervan worden meegestuurd in plaats van de gegevens van het misbruik opnieuw te vertellen. Ook kan er een machtiging aan het Schadefonds worden gegeven deze melding uit het archief van de commissie-Samson op te vragen.

Met vragen kunnen aanvragers via telefonisch contact terecht bij het Schadefonds. Hebben aanvragers moeite met het invullen van het aanvraagformulier, dan kunnen zij contact opnemen met Slachtofferhulp Nederland.

aanleveren steunbewijs

Steunbewijs

De verklaring van het slachtoffer op zichzelf is niet voldoende om een aanvraag op basis van één van beide financiële regelingen toe te kennen. Hiervoor is ander bewijsmateriaal nodig, dat de verklaring van het slachtoffer ondersteunt. Dit wordt 'steunbewijs' genoemd.

Steunbewijs kan bestaan uit formele documenten (bijvoorbeeld een voogdijregisterkaart), schriftelijke verklaringen of rapportages (bijvoorbeeld uit een dossier van een jeugdzorginstelling of van een medisch behandelaar) of mondelinge verklaringen (bijvoorbeeld van groepsleden of van mensen uit (de omgeving van) het pleeggezin).

Bij het indienen van de aanvraag wordt slachtoffers gevraagd steunbewijs aan te leveren. Op het aanvraagformulier voor elk van beide regelingen worden hiervan de volgende voorbeelden genoemd, hoewel dit geen uitsluitende opsomming is:

- bewijs van plaatsing in de instelling of het pleeggezin;

- aangifte of melding bij de politie;
- vonnis van de rechtbank;
- melding bij de commissie-Samson;
- verklaring van getuigen of andere slachtoffers (waarvoor een aanvrager bijvoorbeeld een lotgenotenorganisatie³⁵ kan benutten);
- verklaring van familie of vrienden die op de hoogte waren van het misbruik;
- medische informatie waaruit het misbruik blijkt, zoals van een psycholoog of huisarts;
- voogdijregisterkaart;
- uittreksel van de gemeente met daarop de woonhistorie.

Met betrekking tot het vereiste steunbewijs zijn er verschillen tussen de twee regelingen.

Indien Statuut

Voor het Statuut geldt dat er zwaardere bewijslast is dan voor de Tijdelijke Regeling. Het bewijs voor het Statuut kan, naast bovengenoemde documentatie, gevonden worden in een civielrechtelijk, tuchtrechtelijk of strafrechtelijk vonnis, verscheidene meldingen over dezelfde dader en erkenning door de dader of de instelling.

Indien Tijdelijke Regeling

Een kopie van het bewijs van plaatsing, een kopie van aangifte of melding bij de politie, getuigenverklaringen of een kopie van medische informatie zijn vormen van steunbewijs die ingestuurd kunnen worden. Bij het verzamelen van steunbewijs bij een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling kan het Schadefonds aanvragers ondersteunen bij het benaderen van betrokken instellingen. In het geval het Statuut doet het Schadefonds dat niet, omdat de instellingen daar partij zijn.

Bewijsstukken die voor het Statuut zijn verzameld, kunnen ook voor de Tijdelijke Regeling worden gebruikt, en omgekeerd.

ondersteuning Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland heeft vrijwilligers geselecteerd en specifiek getraind voor ondersteuning van de slachtoffers die deze financiële regelingen willen aanvragen. Naast het ondersteunen bij het maken van een keuze voor één van de twee regelingen helpen zij aanvragers gedurende het invullen van de aanvraagformulieren, het aanvraagtraject en een eventuele hoorzitting die volgt. Slachtofferhulp Nederland begeleidt verschillende lotgenotengroepen. Hier kunnen slachtoffers terecht voor onderlinge steun, tips en adviezen. Slachtofferhulp Nederland verspreidt zelf ook informatiebrochures over beide regelingen op papier en via de website. Voorts kan een medewerker van Slachtofferhulp Nederland als gemachtigde optreden.

2.2.3 Ontvangstbevestiging

Op een ingediende aanvraag bij het Schadefonds volgt een ontvangstbevestiging. Het Schadefonds controleert het aanvraagformulier van de aanvrager en kijkt of de aanvraag compleet is. Bij in behandeling nemen van de aanvraag neemt een medewerker van het Schadefonds telefonisch contact met de aanvrager op. Als de aanvrager hieraan behoefte heeft, kan er telefonisch uitleg worden gegeven over wat er van het Schadefonds verwacht kan worden. Het telefoongesprek is ook bedoeld om aanvragers hun verhaal te laten doen over hun redenen voor de aanvraag en hun verwachtingen. Tevens adviseert het Schadefonds over mogelijk aanvullend steunbewijs dat kan worden toegevoegd.

³⁵ KLOKK, Nederland Heelt en SKIP zijn voorbeelden van lotgenotenorganisaties voor slachtoffers van seksueel misbruik.

2.2.4 Beoordeling door bureau van het Schadefonds

Voor een aanvraag op basis van het Statuut beoordeelt een juridisch medewerker van het bureau van het Schadefonds de ontvankelijkheid ervan. Als deze ontvankelijk wordt geacht, dan wordt het vervoltraject van het Statuut gestart. Als deze kennelijk niet-ontvankelijk is, wordt deze beslissing meegedeeld aan de aanvrager (zie paragraaf 2.2.6).

beoordeling toewijzing of afwijzing Tijdelijke Regeling

Over een aanvraag van de Tijdelijke Regeling neemt het bureau van het Schadefonds een beslissing. Als aannemelijk is gemaakt dat seksueel misbruik heeft plaatsgevonden binnen een situatie die onder de reikwijdte van de regeling valt, wordt de aanvraag toegewezen.

beoordeling hoogte uitkering Tijdelijke Regeling

Indien de aanvraag wordt toegewezen wordt de categorie bepaald die van toepassing is voor de ernst van het seksueel misbruik destijds. De hoogte van de tegemoetkoming is vergelijkbaar met de tegemoetkoming op grond van de reguliere Wet Schadefonds geweldsmisdrijven. De categorieën zijn omschreven in de bijlage van de Tijdelijke Regeling, waarin acht schalen zijn onderscheiden. De schalen lopen op van schaal 1 (Seksueel misbruik zonder fysiek contact. Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen. Bedrag: 1.000 euro) tot schaal 8 (Seksueel misbruik, met seksueel binnendringen, onder uitzonderlijke omstandigheden. Bedrag: 35.000 euro).³⁶ Het Schadefonds heeft de omschrijving van de schalen nader uitgewerkt.³⁷

In deze bedragen zijn kosten zoals medische kosten en immateriële schade reeds meegenomen.

Eerder ontvangen bedragen in verband met het misbruik worden, voor zover dit redelijk is, in mindering gebracht op de uitkering die een slachtoffer op grond van de Tijdelijke Regeling ontvangt.

2.2.5 Hoorzitting indien Statuut

Binnen de procedure van de aanvragen op basis van het Statuut speelt niet alleen de aanvrager een rol. Een vertegenwoordiger van de gedaagde instelling is ook betrokken. In het geval van misbruik in een instelling, is dit de instelling (of diens rechtsopvolger). In geval van misbruik in een Rijksinstelling, is dat de Staat. Als het om misbruik in een pleeggezin gaat, wordt de plaatsende instelling of de instelling die de (gezins-)voogdij heeft, gedaagd.

Wanneer er een aanvraag op basis van het Statuut is ingediend, vindt in beginsel een hoorzitting plaats waarbij twee van de leden van de Raadkamer aanwezig zijn. Alleen wanneer alle betrokken partijen instemmen en de Raadkamer goede gronden heeft om van een zitting af te zien, kan een aanvraag op basis van het Statuut worden afgewikkeld zonder een hoorzitting.

Tijdens de hoorzitting mag de aanvrager zijn of haar verhaal vertellen. De vertegenwoordiger van de instelling waarin het misbruik volgens aanvrager heeft plaatsgevonden of van de instelling die verantwoordelijk was voor de plaatsing in en/of de begeleiding van het pleeggezin krijgen de gelegenheid daarop te reageren. Op verzoek kan door het Schadefonds besloten worden de hoorzitting in twee delen te plannen, waarbij de aanvrager gescheiden van de instelling wordt gehoord. De Raadkamer kan tevens

³⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Informatieblad 'Financiële regelingen slachtoffers seksueel misbruik in de jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen', juli 2013, J-19683.

³⁷ Schadefonds Geweldsmisdrijven, Nadere uitwerking schaalindeling Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen. Zie bijlage F.

besluiten getuigen, deskundigen en andere relevante partijen te horen, wanneer zij dit nodig acht voor correcte beoordeling.

beoordeling al dan niet gegrond zijn van de aanvraag

De aanvraag wordt door de Raadkamer getoetst aan criteria om te bepalen of hij al dan niet gegrond is.

Voor seksueel misbruik in een instelling, gepleegd door een medewerker van de instelling, moet aannemelijk zijn gemaakt dat het misbruik heeft plaatsgevonden in die instelling. Bovendien moet aannemelijk zijn dat de gedaagde instelling inderdaad de rechtsopvolger is van de vroegere instelling, in het geval de vroegere instelling als zodanig niet meer bestaat. De instelling is als werkgever aansprakelijk en de aanvraag is dan gegrond.

Voor seksueel misbruik in een instelling, dat is gepleegd door een groepsgenoot én voor seksueel misbruik in een pleeggezin (waarbij niet de (gezins-)voogd of andere medewerker van een instelling de dader is) geldt een zwaardere bewijslast. Behalve dat het seksueel misbruik zelf voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt, moet ook aannemelijk zijn dat een medewerker van de instelling feitelijk van het misbruik op de hoogte was zonder dat hiertegen effectief is opgetreden. Dit wordt aangeduid met het begrip ‘feitelijke wetenschap’. Er is dus zwaarder steunbewijs nodig om een aanvraag gegrond te verklaren.

Feitelijke wetenschap

Voor misbruik door groepsgenoten in instellingen of voor misbruik binnen de directe kring van het pleeggezin is voor een tegemoetkoming krachtens het Statuut van belang dat voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat een medewerker van de betrokken instelling feitelijk op de hoogte was van het misbruik en vervolgens niet effectief heeft ingegrepen. Alleen in dat geval heeft het slachtoffer recht op een tegemoetkoming krachtens dit statuut. Ook in dit geval is een enkele verklaring van het slachtoffer omtrent de wetenschap van een medewerker van de instelling niet voldoende. Er dient voldoende bewijs voor te worden gevonden dat op enig moment melding is gemaakt van het misbruik of dat er anderszins sprake is geweest van feitelijke wetenschap bij een medewerker van de instelling. Ook dit bewijs kan bijvoorbeeld worden gevonden in een civielrechtelijk of strafrechtelijk vonnis, aangifte, getuigenverklaringen, erkenning door de medewerker/instelling (niet limitatief). Het is aan de commissie (lees: Raadkamer Statuut van het Schadefonds) om te oordelen of er in een concreet geval effectief is ingegrepen. Voor zover blijkt dat het misbruik ook na de melding nog plaatsvond door dezelfde persoon/personen, is er in ieder geval geen sprake van effectief ingrijpen.³⁸

beoordeling hoogte tegemoetkoming Statuut

Wordt een aanvraag als gegrond beoordeeld, dan bepaalt de Raadkamer welke categorie van toepassing is voor de ernst van het seksueel misbruik destijds. De hoogte van de uitkeringen zijn vergelijkbaar met de uitkeringen op grond van de regeling van de Rooms-Katholieke kerk, ingesteld naar aanleiding het onderzoek van de commissie-Deetman. De hoogte wordt bepaald aan de hand van tegemoetkomingscategorieën, waarbinnen het Schadefonds een ruime beoordelingsvrijheid heeft. Er kan maximaal 100.000 euro worden toegewezen.

De categorieën zijn omschreven in artikel 6 van het Statuut. Deze lopen op van categorie a (seksueel getinte handelingen of uitlatingen waardoor de lichamelijke of geestelijke integriteit werd geschonden, anders dan handelingen bedoeld in de hogere categorieën. Tegemoetkoming tot 5.000 euro) tot categorie

³⁸ Het Statuut, toelichting bij artikel 7.

e (in uitzonderlijke gevallen van seksueel misbruik. Tegemoetkoming tot 100.000 euro). Indien categorie c of d wordt toegekend, maakt de Raadkamer een aanvullende afweging of de vermogensschade van de aanvrager door het seksueel misbruik substantieel is en het causaal verband tussen het seksueel misbruik en die schade voldoende aannemelijk is. Dan kan een tegemoetkoming tot 100.000 worden toegekend. In deze bedragen zijn kosten zoals medische kosten en immateriële schade reeds meegenomen.

Eerder ontvangen bedragen in verband met het misbruik worden, voor zover dit redelijk is, in mindering gebracht op het bedrag van een tegemoetkoming op grond van het Statuut.

2.2.6 Mededeling beslissing

Een beslissing over de aanvraag wordt gemaakt door de Raadkamer. Per brief wordt deze beslissing aan de aanvrager medegedeeld. Tevens wordt er telefonisch contact opgenomen met de aanvrager door een medewerker van het Schadefonds. In dit telefonische gesprek wordt de beslissing verder toegelicht aan de aanvrager.

Bij het Statuut ontvangt ook de gedaagde instelling een brief met de uitspraak en – bij toewijzing – het verzoek om binnen 30 werkdagen het bedrag over te maken aan het slachtoffer.

2.2.7 Bezwaar en beroep

Tegen een beslissing op een aanvraag op grond van de Tijdelijke Regeling is bezwaar mogelijk. Het bezwaarschrift moet binnen zes weken schriftelijk bij het Schadefonds worden ingediend. Het bezwaar wordt behandeld door de Raadkamer. Het slachtoffer wordt hiertoe (voor het eerst) gehoord door de commissie.

De beslissing op bezwaar valt nooit lager uit dan het in eerste instantie (eventueel) toegekende bedrag. Tegen deze beslissing is beroep mogelijk, waarna de beslissing van de rechter uiteindelijk bindend is.

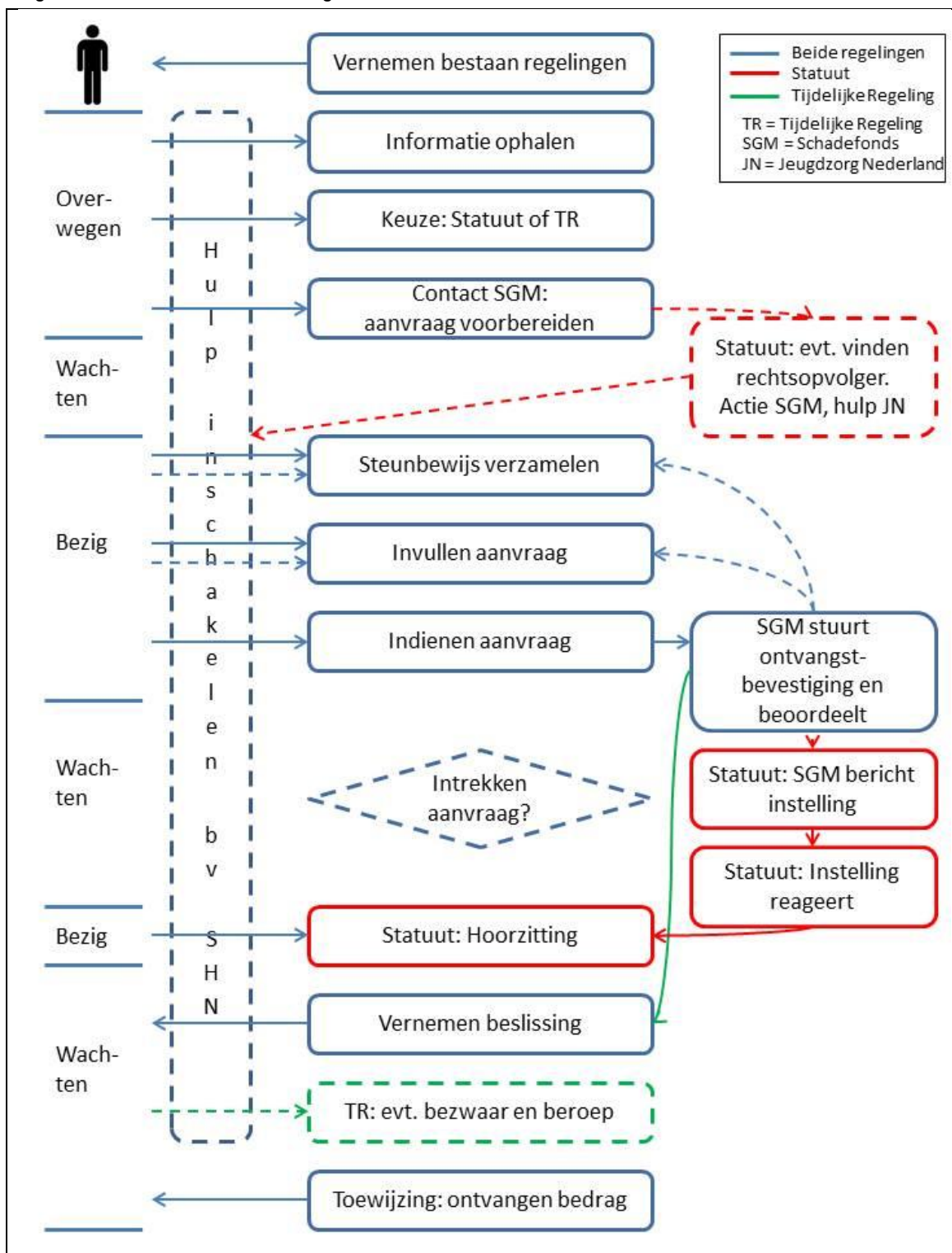
Bij het Statuut is na afwijzing of een uitkomst die niet naar tevredenheid van de aanvrager is geen bezwaar en beroep en hoger beroep mogelijk. Wel is er de mogelijkheid een civiele procedure te starten.

2.3 Het doorlopen van een proces: de aanvrager

In deze paragraaf beschrijven we de stappen die een slachtoffer doorloopt bij het aanvragen van een financiële regeling. Hiermee maken we inzichtelijk welke weg een slachtoffer moet bewandelen. Sommige stappen zijn optioneel. De feitelijke praktijk met door slachtoffers ervaren pluspunten en knelpunten komt niet hier aan de orde, maar wordt in hoofdstuk 3 behandeld.

In figuur 2.1 is het proces dat een aanvrager doorloopt, grafisch weergegeven. In blokken zijn de verschillende stappen benoemd. In de linker marge is aangegeven welke tijdsbesteding de aanvrager heeft.

Figuur 2.1: Proces vanuit de aanvrager



slachtoffer verneemt het bestaan van financiële regelingen

Via media of bekenden raakt het slachtoffer op de hoogte van het bestaan van één of beide financiële regelingen.

slachtoffer informeert zich over de regelingen en overweegt indiening aanvraag

De wetenschap van het bestaan van een regeling zet het slachtoffer ertoe aan erover na te denken of hij energie steekt in deze procedure en een financiële vergoeding zou willen aanvragen. Als hij dit inderdaad overweegt, informeert hij zich verder over de regelingen. Dat kan bijvoorbeeld door:

- zelf informatie verzamelen via internet (in het bijzonder de websites van het Schadefonds, Hulplijn ‘Verbreek de stilte’ en lotgenotenorganisaties zoals SKIP of KLOKK), het lezen of downloaden van brochures of van het aanvraagformulier;
- het ontvangen van folders via lotgenotenorganisaties of Slachtofferhulp Nederland;
- informatie ontvangen van personen in zijn omgeving die al over informatie beschikken, zoals familie, bekenden, een hulpverlener of lotgenoten;
- te bellen naar Slachtofferhulp Nederland.

eventueel: slachtoffer besluit hulp in te schakelen

In de aankondigingen en nadere informatie van de regelingen staat dat een slachtoffer hulp bij de aanvraag kan krijgen van Slachtofferhulp Nederland. Voor zover dit bij het slachtoffer bekend is, overweegt hij of zij dat inderdaad wil. Het slachtoffer kan eventueel ook anderen om ondersteuning vragen. Dat kan bijvoorbeeld een hulpverlener (therapeut) zijn bij wie hij al cliënt is, een familielid of bekende, maar ook een advocaat.

Het inschakelen van hulp kan het slachtoffer meteen doen, maar ook op een later moment in het proces.

keuze voor regeling Statuut of Tijdelijke Regeling

Op grond van de verkregen informatie kiest het slachtoffer óf hij een aanvraag indient, en zo ja, voor welk van beide regelingen. Om tot een besluit te komen kan hij hulp krijgen van Slachtofferhulp Nederland, iemand anders die hem ondersteunt of van het bureau van het Schadefonds. Het Schadefonds geeft op voorhand de volgende overwegingen mee aan slachtoffers:³⁹

De Tijdelijke regeling ligt het meest voor hand als:

- U niets meer met de beschuldigde te maken wil hebben;
- De instelling waar het misbruik heeft plaatsgevonden niet meer bestaat en er geen rechtsopvolger is van de instelling;
- Als u weinig ondersteunend bewijs heeft van wat u is overkomen.

Het Statuut is het meest voor de hand liggend als:

- U iemand aansprakelijk kunt en wilt stellen voor het misbruik en uw schade;
- U veel ondersteunend bewijs heeft, zoals een aangifte, medische informatie en getuigenverklaringen.

contact met het Schadefonds om aanvraag te kunnen doen

Voor het doen van een aanvraag is een aanvraagformulier nodig. Dit moet bij het Schadefonds worden aangevraagd of kan bij Slachtofferhulp worden verkregen. Aanvragen bij het Schadefonds kan op twee manieren:

- telefonisch. Tijdens het telefoongesprek kan (maar niet altijd) ‘screening’ plaatsvinden om te bezien of het slachtoffer in principe in aanmerking komt voor één van beide regelingen. Hij kan dan advies van het Schadefonds krijgen met betrekking tot de aan te vragen regeling;

³⁹ Brochure Schadefonds ‘Financiële tegemoetkoming voor slachtoffers seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen’, d.d. juli 2013. En op de website: <https://schadefonds.nl/professionals/tijdelijke-regelingen/financiele-tegemoetkoming-voor-slachtoffers-seksueel-misbruik/>

- downloaden van internet. Het slachtoffer heeft dan geen direct contact met het Schadefonds. Hierdoor is er in dit stadium geen eerste screening mogelijk.

eventueel (Statuut): contact Schadefonds voor vinden rechtsopvolger

Indien het slachtoffer een aanvraag op basis van het Statuut wil doen én de verantwoordelijke instelling niet meer bestaat, moet worden uitgezocht wie de rechtsopvolger is. Het slachtoffer of degene die hem helpt, vraagt het Schadefonds hiernaar. Het Schadefonds kan daarvoor terugvallen op Jeugdzorg Nederland, die probeert de rechtsopvolger te vinden. Het slachtoffer wacht ondertussen.

Als er geen rechtsopvolger wordt gevonden of de rechtsopvolger blijkt niet bij Jeugdzorg Nederland te zijn aangesloten en het betreft ook geen Rijksinstelling, kan het Statuut niet worden toegepast. Het slachtoffer verneemt dit van het Schadefonds. Daarbij geeft het Schadefonds ook advies over het al dan niet doen van een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling als alternatief.

verzamelen steunbewijs

Voor beide regelingen is steunbewijs nodig voor de aannemelijkheid van de plaatsing in een instelling of pleeggezin en voor het seksueel misbruik (zie paragraaf 2.2.2).

Het slachtoffer moet er zelf voor zorgen dat er voldoende steunbewijs is. Voor bewijzen van verblijf in instellingen en voor hun dossiers moet het slachtoffer de instelling (veelal de rechtsopvolger) benaderen voor zijn dossier en informatie uit archieven zien te verkrijgen, voor zover deze informatie nog bestaat. Op grond van de Archiefwet kan informatie zijn vernietigd.

Het opvragen van een voogdijregisterkaart of rechterlijke beschikking voor ondertoezichtstelling (OTS) is geen eenvoudige handeling. Het bureau van het Schadefonds heeft daarom ten behoeve van de aanvragers een overzicht opgesteld van de manier waarop dit moet worden gedaan. Volgens dit overzicht moet het slachtoffer moet documenten opvragen bij de archiefinstelling in de provinciehoofdstad van de geboorteplaats (voogdij) of waar hij is opgegroeid (OTS), bij het kantongerecht (voogdij) of bij de rechtbank van de plaats waar hij is opgegroeid (OTS).⁴⁰ Uit de door het Schadefonds opgestelde overzichten wordt duidelijk dat het een hele uitzoekerij is voor slachtoffers om dit materiaal te achterhalen. Ook kan het nodig zijn naar het nationaal archief in Den Haag te gaan.

Om steunbewijs voor het seksueel misbruik te verkrijgen kan het ook nodig zijn personen te benaderen, die destijds van het misbruik op de hoogte kunnen zijn geweest (getuigen) óf die zelf slachtoffer zijn van dezelfde dader. Voor misbruik in pleeggezinnen kan het nodig zijn om leden van pleeggezin of mensen uit de directe omgeving ervan te benaderen of een oude (gezins-)voogd te vinden. Voor misbruik in instellingen kunnen slachtoffers op zoek gaan naar andere voormalige pupillen uit de instelling die mogelijk ook slachtoffer zijn geweest, bijvoorbeeld via lotgenotenorganisaties. Op de websites van lotgenotenorganisaties zijn oproepen van medeslachtoffers te vinden.

Als het slachtoffer de hulp van Slachtofferhulp Nederland heeft ingeroepen, ondersteunt de toegewezen vrijwilliger van Slachtofferhulp Nederland bij het verzamelen van steunbewijs, vooral door te helpen met uit te zoeken waar informatie kan worden gehaald.

Ten behoeve van het steunbewijs kan het Schadefonds voor het slachtoffer bepaalde informatie zelf opvragen (met diens toestemming), te weten: aangifte bij de politie, de gegevens die al aan de commissie-Samson zijn gegeven en (alleen voor de Tijdelijke Regeling) ook medische informatie bij de behandelaar. Dit laatste doet het Schadefonds niet voor aanvragen op basis van het Statuut, vanuit de overweging dat de instelling hierin partij is en het Schadefonds een onafhankelijke positie inneemt.

⁴⁰ De door het Schadefonds opgestelde overzichten voor het opvragen van een voogdijregisterkaart of rechterlijke beschikking voor ondertoezichtstelling zijn opgenomen in bijlage G.

invullen aanvraagformulier

Op het aanvraagformulier vult het slachtoffer de volgende soorten gegevens in:

- algemene gegevens (naam, adres, etc.), inclusief die van de wettelijk vertegenwoordiger als hiervan sprake is. Als het slachtoffer niet zelf wil optreden in de aanvraagprocedure dan kan hij op het formulier aangeven wie hij hiertoe machtigt. Een gemachtigde kan bijvoorbeeld een familielid zijn, iemand van Slachtofferhulp Nederland of een advocaat;
- gegevens seksueel misbruik. Voor een aanvraag op basis van het Statuut wordt ook informatie gevraagd over de psychische, lichamelijke en/of financiële gevolgen van het seksueel misbruik voor het verdere leven;
- gegevens instelling of pleeggezin;
- nadere gegevens over het misbruik (pleger, aangifte of melding, medische gegevens) en over een eventueel eerder ontvangen vergoeding;
- toestemming aan het Schadefonds om gegevens op te vragen, te weten melding commissie-Samson, medische gegevens (alleen bij Tijdelijke Regeling) en gebruik informatie ten behoeve van aanvragen van andere slachtoffers.

Het formulier voor het Statuut is met betrekking tot gegevens over het misbruik, de pleger en de gevolgen uitgebreider dan voor de Tijdelijke Regeling. In de aanvraag op basis van het Statuut moet het slachtoffer met eigen woorden vertellen wat voor invloed (psychisch, lichamenlijk en/of financieel) het misbruik heeft gehad op zijn verdere leven.

Met het aanvraagformulier moeten bijlagen worden meegestuurd. Naast een kopie van het identiteitsbewijs moet het slachtoffer ook kopieën van het verzamelde steunbewijs meesturen.

indienen aanvraag

Het slachtoffer ondertekent de aanvraag en stuurt deze per post op. In de aanvraag kan hij ervoor kiezen een gemachtigde aan te wijzen, die in het verdere proces het aanspreekpunt is voor het Schadefonds. Van het Schadefonds ontvangt het slachtoffer of zijn gemachtigde een bevestiging van ontvangst en een telefoontje, waarin de procedure wordt toegelicht en het slachtoffer vragen kan stellen. Hierna is het wachten op een bericht van het Schadefonds.

eventueel: intrekken aanvraag

Na het indienen van de aanvraag kan blijken dat een slachtoffer niet in aanmerking komt voor de financiële regelingen of dat het aanvullen van de aanvraag met nieuwe gegevens niet lukt wanneer het Schadefonds om aanvullende informatie vraagt. In dat geval kan het slachtoffer eventueel besluiten om over te schakelen naar een andere aanvraag, op basis van de reguliere procedure bij het Schadefonds, als hij hiervoor wel in aanmerking komt. Ook kan hij besluiten af te zien van een financiële regeling, de aanvraag in te trekken en eventueel gebruik maken van ander hulpaanbod, zoals de Hulplijn voor seksueel misbruik, lichamenlijk en/of psychisch geweld, Slachtofferhulp Nederland of lotgenotenorganisaties zoals Nederland Heelt en SKIP.

eerste beoordeling door het Schadefonds

In eerste instantie beoordelen juristen van het bureau van het Schadefonds de aanvraag op volledigheid en voldoende informatie. Eventueel krijgt het slachtoffer van het Schadefonds vragen om aanvullende informatie of toelichting. Dit kan verscheidene keren gebeuren; er zijn één of opeenvolgende contacten tussen het Schadefonds en het slachtoffer of zijn gemachtigde. Deze kunnen telefonisch, per e-mail of schriftelijk plaatsvinden.

Tijdelijke Regeling

Voor de Tijdelijke Regeling beoordelen juristen van het bureau van het Schadefonds vervolgens de aanvraag zelf en beslissen erover. Dit gebeurt binnen circa 3 maanden (zie: ‘slachtoffer verneemt de beslissing’).

Statuut

Voor het Statuut beoordelen juristen van bureau van het Schadefonds de aanvraag op ontvankelijkheid. Als blijkt dat de situatie niet onder de werking van het Statuut valt, wordt de aanvraag niet-ontvankelijk verklaard en ontvangt het slachtoffer hierover een telefonisch en schriftelijk bericht (zie: ‘slachtoffer verneemt de beslissing’).

Van een wel ontvankelijke aanvraag op basis van het Statuut stelt het Schadefonds de aangeklaagde instelling op de hoogte. Die krijgt acht weken de tijd om te reageren. Deze periode kan op verzoek van de instelling door de Raadkamer worden verlengd met nog eens acht weken. In deze tussentijd van maximaal 16 weken wacht het slachtoffer op bericht van het Schadefonds.

Statuut: hoorzitting

Het slachtoffer en de instelling krijgen binnen 30 dagen na de laatste inhoudelijke reactie van de instelling bericht van de datum voor een hoorzitting. Als het slachtoffer niet samen met de instelling wil worden gehoord, dan wordt elk apart gehoord, in twee gescheiden zalen.

Voor de hoorzitting ontvangt het slachtoffer het schriftelijk verweer van de instelling.

De hoorzitting vindt plaats bij het Schadefonds, dat tot halverwege 2016 was gevestigd in Rijswijk en sinds april 2016 in Den Haag. Op de hoorzitting zijn twee leden van de Raadkamer en een jurist van het bureau van het Schadefonds aanwezig. Het slachtoffer kan personen meenemen die hem ondersteunen, in elk geval de gemachtigde als er een gemachtigde is. De instelling kan met één of meer personen vertegenwoordigd zijn. Volgens de regeling kan de instelling ook de beschuldigde (dader; voor zover die nog in leven is) betrekken, bijvoorbeeld door hem te benaderen voor een inhoudelijke reactie. De beschuldigde zou ook mee kunnen komen naar de hoorzitting, maar dit laatste is in de praktijk niet gebeurd en wordt door de Raadkamer in principe ook niet wenselijk gevonden vanwege de zeer heftige emoties die slachtoffers kunnen hebben jegens de dader. Het slachtoffer weet echter niet van tevoren dat het in de praktijk niet gebeurt, dat een dader aanwezig is bij de hoorzitting.

Het slachtoffer vertelt op de hoorzitting over het seksueel misbruik dat indertijd heeft plaatsgevonden. Als het misbruik door een groepsgenoot in een tehuis is gepleegd of als het tijdens verblijf in een pleeggezin is gepleegd, moet in het verhaal ook worden meegenomen in hoeverre het aannemelijk is dat de instelling ervan wist.

De instelling krijgt gelegenheid om excuses aan te bieden aan het slachtoffer en om het schriftelijk verweer mondeling toe te lichten.

Na de hoorzitting vergadert de Raadkamer na meestal zes à acht weken over de zaak en neemt een beslissing.

slachtoffer verneemt de beslissing

Op de dag waarop de uitspraak is gedaan, wordt het slachtoffer gebeld met de uitkomst, dus zes à acht weken na de hoorzitting, tenzij het slachtoffer heeft aangegeven geen telefonisch contact te willen. Het telefoongesprek wordt gevolgd een brief waarin de beslissing staat met toelichting.

Als het een afwijzing is, wordt in het telefoongesprek besproken of een andere aanvraag wellicht wel kansrijk is. In geval van afwijzing van een aanvraag op basis van het Statuut, kan dat een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling zijn. Als het misbruik nog niet is verjaard (na 1 januari 1973 heeft plaatsgevonden), kan dat ook een reguliere aanvraag bij het Schadefonds zijn. Het slachtoffer komt voor een nieuwe overweging te staan, namelijk of hij al dan niet een aanvraag op grond van een andere regeling zal doen.

Als het een toewijzing in het kader van de Tijdelijke Regeling is, kan het Schadefonds met het slachtoffer bespreken of een aanvraag van het Statuut mogelijk is. Het slachtoffer komt ook dan opnieuw voor de overweging te staan, namelijk of hij het Statuut zal aanvragen.

eventueel (Tijdelijke Regeling): bezwaar en beroep

Als het slachtoffer niet tevreden is met de beslissing in het kader van de Tijdelijke Regeling, overweegt hij of hij wel of niet bezwaar wil maken. Dat kan zijn bij een afwijzing of bij een tegenvallende toewijzing. Hij moet daarvoor een brief schrijven binnen 6 weken. Hierna wordt het slachtoffer uitgenodigd het bezwaar toe te lichten voor de Raadkamer. De Raadkamer moet binnen 12 weken een beslissing nemen, maar in de praktijk gebeurt dit binnen 6 tot 8 weken. De behandelaar belt het slachtoffer met de uitslag, die ook per post wordt toegestuurd.

Is het slachtoffer niet tevreden met deze beslissing, dan kan hij overwegen om in beroep te gaan. Hierna is ook hoger beroep mogelijk.

bij toekenning: ontvangen schadevergoeding

Bij de Tijdelijke Regeling maakt de overheid het toegekende bedrag over op de rekening van het slachtoffer. Bij het Statuut moet de instelling binnen 30 werkdagen het toegekende bedrag overmaken.

Hiermee eindigt de procedure.

Na de beslissing respectievelijk de beslissing in bezwaar of beroep is er geen contact voorzien tussen het slachtoffer en het Schadefonds of tussen het slachtoffer en instelling. Ook het contact met Slachtofferhulp Nederland eindigt dan in principe.

doorlooptijd

Van de duur van beide aanvraagprocedures is alleen een globale indicatie gegeven door het Schadefonds, omdat deze mede afhankelijk is van de complexiteit van de zaak. Het Schadefonds schatte de doorlooptijd van de aanvraagprocedure voor de Tijdelijke regeling op gemiddeld drie maanden en die van een procedure voor het Statuut langer vanwege de gelegenheid voor beide partijen om hun verhaal te doen, zowel op papier als in een hoorzitting. Voor slachtoffers zelf is het, op individueel niveau, nog moeilijker de doorlooptijd in te schatten, omdat ze afhankelijk zijn van het bestaan van informatie en de status van de instelling én bovendien van de praktische en emotionele inspanningen die het hun kost om alles te verzamelen en de aanvraag in te dienen.

Indien het slachtoffer bezwaar maakt of daarna nog in beroep gaat, verlengt dat de doorlooptijd van de Tijdelijke Regeling.

2.4 Het doorlopen van het proces: de instelling

Instellingen hebben binnen de regelingen twee rollen:

- het verstrekken van informatie aan slachtoffers of aan het Schadefonds. Zij moeten op zoek gaan naar informatie over de periode waarin het slachtoffer onder de verantwoordelijkheid van de instelling (of diens rechtsvoorganger) viel. Dit betekent dat ze zoeken naar dossiers en soms ook via herinneringen van (oud-)medewerkers informatie verzamelen;
- in geval van Statuut, worden zij aansprakelijk gesteld.

Een instelling wordt derhalve op de volgende momenten in het proces betrokken:

Bij zowel het Statuut als de Tijdelijke Regeling:

- hulp bieden aan slachtoffers bij het verzamelen van steunbewijs door informatie uit eigen dossiers of herinnering te verzamelen en beschikbaar te stellen.

Bij uitsluitend het Statuut:

- een verweerschrift schrijven nadat hij heeft gehoord dat hij is gedaagd;
- de hoorzitting bijwonen, daar het verweerschrift eventueel mondeling toelichten, luisteren naar het verhaal van het slachtoffer en hem excuses aanbieden (indien het een gezamenlijke hoorzitting betreft);
- betaling van het schadebedrag, indien de aanvraag gegrond is bevonden.

3 Omvang beroep op financiële regelingen

In dit hoofdstuk geven we op basis van gegevens van het Schadefonds weer in welke mate een beroep is gedaan op de financiële regelingen. Dit geeft een beeld van de totale populatie, waaruit de respondenten voor de interviews afkomstig zijn (zie hoofdstuk 4).

In het bestand van het Schadefonds zijn alle aanvragen voor het Statuut en de Tijdelijke Regeling opgenomen. Deze zijn niet te herleiden tot unieke personen. Een slachtoffer dat twee keer een aanvraag heeft ingediend, komt dus twee keer voor in het bestand.⁴¹ De cijfers in deze paragraaf hebben daarom betrekking op aantallen aanvragen. Het is niet bekend hoe groot het aantal personen is dat meer dan één aanvraag heeft ingediend.

Ten tijde van het onderzoek liepen de regelingen nog: aanvragen konden tot en met 28 februari 2017 worden ingediend en de afwikkeling daarvan kan nog geruime tijd doorlopen. Het bestand dat is gebruikt voor dit onderzoek, is derhalve nog geen eindstand. De voor het onderzoek ontvangen gegevens hebben betrekking op de periode tot en met 6 februari 2017.

We beschrijven achtereenvolgens:

- de uitkomsten op hoofdlijnen (paragraaf 3.1);
- de achtergrondkenmerken van de aanvragers (paragraaf 3.2)
- en tot slot procesaspecten: doorlooptijden, bezwaar en redenen tot afwijzing (paragraaf 3.3).

3.1 Uitkomsten op hoofdlijnen

aanvragen

Er zijn 832 aanvragen ingediend, waarvan 238 op basis van het Statuut (29%) en 594 op basis van de Tijdelijke Regeling (71%). Er is dus 2,5 keer zo vaak een beroep gedaan op de Tijdelijke Regeling als op het Statuut.

vergelijking met meldingen bij de commissie-Samson

Een vergelijking met de totale populatie van mensen die in aanmerking komen voor de regelingen, is niet mogelijk. De omvang van de totale populatie is niet bekend en kon door de commissie-Samson niet worden geschat.

Wel is het aantal meldingen bij de commissie-Samson bekend. Dit bedroeg 828 personen (waarvan 741 binnen de onderzoeksperiode). Ongeveer een derde hiervan (263 meldingen) viel buiten het onderzoeksbereik van de commissie-Samson, dus er zijn 565 (828-263) meldingen van de onderzochte groep geweest.

⁴¹ Het Schadefonds heeft aangegeven, dat daarvoor het BSN nodig zou zijn en dat zij dat voor het Statuut niet mogen registreren. Ten behoeve van de evaluatie zou het handig zijn geweest als er klantnummers waren gehanteerd (voor zover wettelijk toegestaan) en als de voor evaluatie zinvolle gegevens werkenderwijs in het bestand waren bijgehouden. Het betreft: de wel opgenomen maar partieel (of niet altijd consistent) ingevulde variabelen: aanvraagdatum, beslisdatum, beslissing, beslissing na bezwaar, pleeggezin of instelling, geboortedatum. Andere variabelen, waarvan een deel handmatig door het Schadefonds is toegevoegd voor het onderzoek, hadden wellicht beter vooraf erin kunnen zitten: startdatum in behandeling nemen volledige aanvraag, datum hoorzitting, inhoud positieve beslissing (toegekende categorie; specificatie toegekend bedrag, bedrag voor en na bezwaar), bezwaardatum, beslissing op bezwaar (met datum en uitkomst), reden afwijzing (geprecodiseerd). Voor nieuwe regelingen verdient het aanbeveling hierover vooraf afspraken te maken met de uitvoerder van de regeling.

Door het ontbreken van inzicht in zowel de omvang van de totale doelgroep als het aantal aanvragers is het niet mogelijk aan te geven in welke mate de doelgroep van de regelingen is bereikt.

uitkomsten

Van alle 832 aanvragen is er over 93 (11%) nog niet beslist.

Daarnaast zijn 38 aanvragen (5%) ingetrokken of anderszins niet in behandeling genomen (bijvoorbeeld overgezet naar een reguliere aanvraag bij het Schadefonds of gearhiveerd). Het betreft 26 aanvragen op basis van het Statuut en 12 aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling.

Er zijn derhalve 701 beslissingen op aanvragen genomen, waarvan 160 op het Statuut en 541 op de Tijdelijke Regeling.

Hiervan zijn er 530 toegewezen⁴², oftewel 76%. Het toewijzingspercentage bij de Tijdelijke Regeling is hoger (81%, oftewel 436 toewijzingen) dan bij het Statuut (59%, oftewel 94 toewijzingen).

Er zijn 171 aanvragen afgewezen of niet ontvankelijk verklaard (24%). Dit is vaker voorgekomen bij het Statuut (41%, oftewel 66 keer) dan bij de Tijdelijke Regeling (19%, oftewel 105 keer). Niet ontvankelijkheid (alleen aan de orde bij het Statuut) was meestal gebaseerd op het feit dat de instelling waar het misbruik had plaatsgevonden, niet onder reikwijdte van het Statuut viel.

Kijken we naar verschillen in toewijzingspercentages voor misbruik in instellingen en misbruik in pleeggezinnen, dan blijkt het toewijzingspercentage voor misbruik in pleeggezinnen (289 toewijzingen van de 342 beslissingen, oftewel 85%) hoger te zijn dan voor misbruik in instellingen (157 toewijzingen van de 248 beslissingen, oftewel 63%).

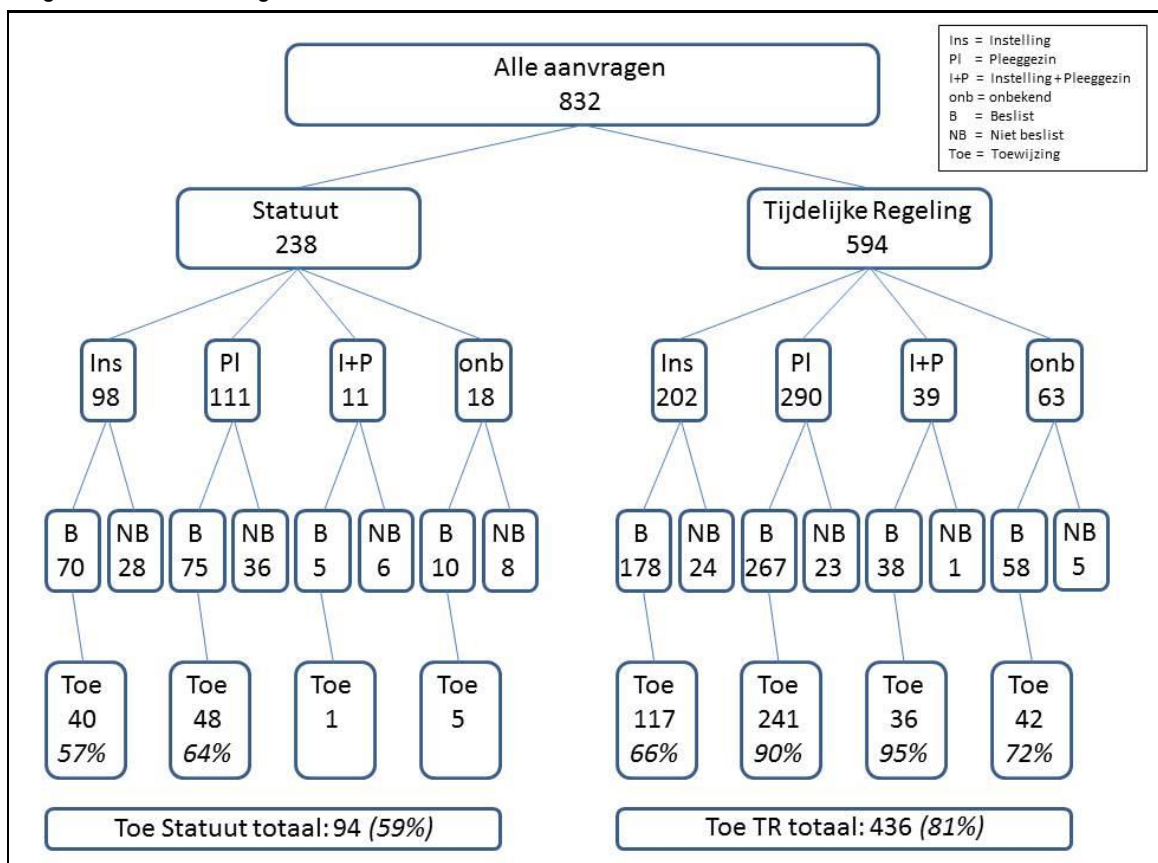
Het totaal aan uitgekeerde bedragen is tot nu 9,5 miljoen euro.

Hiervan is 4,8 miljoen euro uitgekeerd door instellingen voor aanvragen binnen het Statuut en 4,7 miljoen euro door het Rijk voor aanvragen binnen de Tijdelijke Regeling. Het gemiddeld uitgekeerde bedrag is 18.300 euro, namelijk 54.400 euro voor toewijzingen binnen het Statuut en 10.900 euro voor toewijzingen binnen de Tijdelijke Regeling.

In onderstaande figuur zijn de aantallen aanvragen per regeling, per situatie (instelling of pleeggezin) in beeld gebracht, inclusief de mate waarin aanvragen zijn toegewezen.

⁴² In dit rapport hanteren we de termen 'toewijzing' en 'afwijzing' voor beide regelingen. Formeel dient bij het Statuut te worden gesproken van 'gegrond' in plaats van toewijzing en 'ongeground' of 'niet ontvankelijk' in plaats van afwijzing.

Figuur 3.1: Alle aanvragen in beeld



3.2 Kenmerken aanvragers

leeftijd

De leeftijd van de aanvragers⁴³ varieert van minderjarig (bij minderjarigen is de aanvraag ondertekend door de wettelijk vertegenwoordiger) tot boven de 70. De gemiddelde leeftijd was 50 jaar, zowel bij aanvragen van het Statuut als bij aanvragen van de Tijdelijke Regeling. In onderstaande tabel is de leeftijdsverdeling per regeling in beeld gebracht.

Tabel 3.2: Aanvragen naar leeftijd aanvrager, per regeling

Leeftijd	Statuut aantal	TR aantal	Totaal aantal	Statuut %	TR %	Totaal %
≤ 17 jaar	5	14	19	2 %	2 %	2 %
18-40 jaar	51	125	176	21 %	21 %	21 %
41-55 jaar	82	192	274	34 %	32 %	33 %
56-70 jaar	72	164	236	30 %	28 %	28 %
≥ 71 jaar	11	46	57	5 %	8 %	7 %
Onbekend	17	53	70	7 %	9 %	8 %
Totaal	238	594	832	100 %	100 %	100 %

⁴³ Leeftijd op 31-12-2016, dus op moment van aanvraag iets jonger.

Circa 60 % van de aanvragen is gedaan door personen tussen 41 en 70 jaar. De oudste groep (boven de 70) is wat sterker vertegenwoordigd onder de TR-aanvragers dan onder de Statuut-aanvragers.

geslacht

Meer vrouwen dan mannen hebben een aanvraag ingediend: 52% is door vrouwen ingediend en 41% door mannen. Van 8 % is het geslacht niet geregistreerd. Er is wel een verschil tussen beide regelingen, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 3.3: Aanvragen naar geslacht aanvrager, per regeling

Geslacht	Statuut Aantal	TR aantal	Totaal aantal	Statuut %	TR %	Totaal %
Man	118	220	338	50 %	37 %	41 %
Vrouw	107	322	429	45 %	54 %	52 %
Onbekend	13	52	65	5 %	9 %	8%
Totaal	238	594	832	100 %	100 %	100 %

Van de aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling zijn er meer door vrouwen gedaan (54%) dan door mannen (37 %). Voor het Statuut is de verhouding net omgekeerd en is 45 % van de aanvragen door vrouwen gedaan.

3.3 Proces: doorlooptijd, bezwaar en redenen voor afwijzing

doorlooptijd

De gemiddelde doorlooptijd van alle afgesloten aanvragen is 9 maanden. Hierbij is de periode beschouwd van eerste indiening van de aanvraag tot aan de beslissing.

Tabel 3.4: Gemiddelde doorlooptijd (in maanden) van afgesloten aanvragen, per regeling

Beslissing	Statuut	TR	Totaal
Toegewezen	14	7	8
Afgewezen	17	9	12
Niet ontvankelijk (alleen bij Statuut)	18	-	18
Ingetrokken	14	()	12
Totaal	14	7	9

() te laag aantal om gemiddelde te presenteren.

Een toewijzing heeft na gemiddeld 8 maanden plaatsgevonden, een afwijzing na gemiddeld 12 maanden. De doorlooptijd van een aanvraag die eindigt in een afwijzing is gemiddeld dus langer dan van een aanvraag die eindigt in een toewijzing. Over de achtergronden van de gemiddeld langere duur voor een afwijzing valt op basis van de bestandsanalyse geen uitspraak te doen.

Na gemiddeld 18 maanden is een aanvraag niet ontvankelijk verklaard. Tot intrekking hebben aanvragers na gemiddeld 12 maanden besloten.

Het traject van de aanvraag duurt dus, ongeacht het verdere verloop, gemiddeld 9 maanden tot 1,5 jaar.

Zoals verwacht vanwege de extra stap van hoor en wederhoor bij het Statuut⁴⁴ zijn er verschillen in doorlooptijden tussen beide regelingen. De gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag op basis van het Statuut is ongeveer twee keer zo lang geweest als die op basis van de Tijdelijke regeling, namelijk respectievelijk 14 maanden en 7 maanden.

Hieraan kan worden toegevoegd dat er een behoorlijke spreiding in doorlooptijden in beide regelingen is. Deze is 5 tot 36 maanden bij het Statuut en 1 week tot 33 maanden bij de Tijdelijke regeling. Voor individuele aanvragers kan er dus ook bij de Tijdelijke Regeling een lange doorlooptijd zijn, en - omgekeerd – kan de doorlooptijd bij het Statuut relatief kort zijn.

bezwaar

Tegen een beslissing van een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling is 69 keer bezwaar gemaakt. Dit is 13% van de gevallen.⁴⁵ Hiervan zijn er 4 weer ingetrokken en 11 nog niet afgehandeld. Van de overige 54 bezwaren is ruim de helft (29) gegrond verklaard en iets minder dan de helft (25) is ongegrond bevonden of niet ontvankelijk.

redenen voor afwijzing of niet-ontvankelijkheid van aanvragen

Voor een deel van de afwijzingen is de reden bekend. Deze was aanvankelijk niet in de registratie opgenomen en is er – voor zover mogelijk – handmatig aan toegevoegd door het Schadefonds. Bij het Statuut kan een aanvraag ook als ‘niet ontvankelijk’ worden beoordeeld, als bij de eerste beoordeling door het bureau al duidelijk is dat de situatie niet onder de reikwijdte van het Statuut valt. Dan volgt geen hoorzitting.

Onderstaande tabel laat de redenen voor afwijzing zien per regeling.

Tabel 3.5: Redenen voor afwijzing en niet-ontvankelijkheid

<i>Reden afwijzing / niet ontvankelijk</i>	<i>Statuut</i>	<i>TR</i>	<i>Totaal</i>
Geen JZ-instelling / Instelling niet onder bereik Statuut	24	21	45
Onvoldoende steunbewijs	6	28	34
Geen feitelijke wetenschap (alleen Statuut)	20	-	20
Geen seksueel misbruik of verblijfssituatie buiten de regelingen	0	11	11
Schade al op andere wijze vergoed	0	4	4
Overig	5	5	10
Totaal	56	69	124

De belangrijkste redenen om een aanvraag af te wijzen of niet ontvankelijk te verklaren was het feit dat de instelling niet onder de regeling viel (45 keer). Voorts was onvoldoende steunbewijs (34 keer), met name bij de Tijdelijke Regeling, een reden voor afwijzing. Bij het Statuut was het niet aannemelijk kunnen maken van de “feitelijke wetenschap” (20 keer) een belangrijke reden voor afwijzing.

Andere redenen waren (met name voor afwijzingen bij de Tijdelijke regeling) dat de verblijfssituatie niet onder de regelingen viel, doordat er geen sprake was seksueel misbruik maar ander geweld en tenslotte dat de schade al op andere wijze was vergoed.

⁴⁴ Zie informatieblad Ministerie VenJ ‘Financiële regelingen slachtoffers seksueel misbruik in de jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen’, juli 2013.

⁴⁵ Tot en met half december 2016 was er over 535 aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling beslist. Tegen deze beslissingen was de bezwaartermijn verstreken begin februari 2017. 69 bezwaren is derhalve 13% ten opzichte van 535 beslissingen.

4 Perspectief van de slachtoffers

In dit hoofdstuk schetsen we de ervaringen van slachtoffers. Daarbij volgen we de stappen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- hoe zijn slachtoffers op de hoogte geraakt van de regeling (par 4.1);
- keuze voor een regeling: Statuut of Tijdelijke regeling (keuze regeling) (par 4.2);
- indienen van de aanvraag en het proces (par 4.3);
- contact met het Schadefonds (par 4.4);
- hoorzitting bij Statuut (indien van toepassing) (par 4.5);
- de beslissing (par 4.6);
- stappen na de beslissing (par 4.7).

Behalve van interviews met individuele slachtoffers is voor het in beeld brengen van het perspectief van slachtoffers ook gebruik gemaakt van interviews met Slachtofferhulp Nederland en de lotgenotenorganisatie SKIP. In de paragrafen 4.8 en 4.9 zijn de bevindingen uit deze gesprekken apart opgenomen.

In de slotparagraaf (par 4.10) vatten we de belangrijkste ervaringen van de slachtoffers samen.

Er is een spreiding over de verschillende situaties in de respons van slachtoffers (zie bijlage D): Statuut en Tijdelijke Regeling, enkele en dubbele aanvragen, toewijzingen en afwijzingen en combinatie daarvan (bij aanvraag van beide), instellingen en pleeggezinnen en combinatie daarvan. De aantallen zijn te klein om over subgroepen te rapporteren zonder dat de anonimiteit van de respondenten in het gedrang komt. Bovendien is de respons mogelijk selectief, waardoor kwantitatieve doorvertaling naar de gehele populatie geen betrouwbare basis heeft. Voor zover uit de reacties is gebleken, spelen bij de aanmelding tot deelname aan het onderzoek een rol het wel of niet opnieuw willen (of kunnen) beleven van emoties, de behoefte aan het uiten van ontevredenheid over de afhandeling van de aanvraag of juist van tevredenheid daarover, een aanvullende behoefte het verhaal van het aanvraagproces te kunnen doen of de motivatie om door deelname iets te betekenen voor anderen.

We beperken ons om deze redenen tot een weergave van de beelden (perspectief) van de slachtoffers en doen geen kwantitatieve uitspraken over alle slachtoffers of subgroepen.

4.1 Bekendmaken met de regelingen

De wijze waarop men in aanraking is gekomen met één van de twee of beide regelingen blijkt in de praktijk te verschillen. Hierbij is er een onderscheid te maken tussen de groep aanvragers die voor het starten van de aanvraagperiode voor de regelingen reeds bekend was met het bestaan van de commissie-Samson en aanvragers die hier niet van op de hoogte waren. Zij die bekend waren met het bestaan van de commissie-Samson geven aan dat ze de ontwikkelingen hiervan hebben gevolgd en via die weg bekend raakten met het in werking treden van de regelingen. Echter, de aanvragers die een melding hebben gedaan bij de commissie-Samson, geven aan dat zij geen persoonlijk bericht hebben ontvangen over het bestaan van de regelingen en de mogelijkheid om hier een aanvraag voor in te dienen.⁴⁶

⁴⁶ De financiële regelingen zijn inderdaad alleen bekendgemaakt via massamedia en via organisaties, namelijk lotgenotenorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en het Schadefonds en niet aan de individuele melders bij de commissie-Samson. De reden hiervoor is, dat aan de melders bij de commissie-Samson vertrouwelijkheid is beloofd. Zie ook paragraaf 2.2.1.

Het grootste deel van de geïnterviewden geeft aan bekend te zijn geraakt met het bestaan van de regelingen door middel van berichtgeving op de televisie of in kranten. Tevens zijn aanvragers via persoonlijke kanalen bereikt, zoals via familieleden, kennissen, therapeut, lotgenoten of berichten op *social media*. Diverse geïnterviewden zeggen per toeval op de hoogte te zijn geraakt.

De informatie die is verspreid over de regelingen was volgens de meeste geïnterviewden begrijpelijk. Een deel van de aanvragers vond het echter lastige materie. Er is volgens hen sprake van vakjargon en juridische terminologie, die voor een leek ingewikkeld is. Om de informatie te begrijpen is hulp gevraagd aan derden, vooral aan Slachtofferhulp Nederland, het Schadefonds en voorts in de sociale kring.

4.2 Keuze regeling

Als een slachtoffer op de hoogte is kan de keuze voor een regeling worden gemaakt. Soms zijn aanvragers echter niet op de hoogte van het bestaan van twee regelingen. Onder de geïnterviewden blijkt de keuze voor het Statuut vaker een bewuste te zijn geweest dan de keuze voor de Tijdelijke Regeling.

Aanvragers die wel op de hoogte zijn geweest van beide regelingen, hebben soms contact opgenomen met het Schadefonds, Slachtofferhulp Nederland of een advocaat om hun situatie voor te leggen en op basis van het advies een keuze voor één van de twee regelingen te maken. Overwegingen lagen in de kans van slagen bij het Statuut waarvoor zwaarder bewijs nodig is en (de rechtsopvolger van) een instelling nog moet bestaan en voor een deel van de geïnterviewden bij de inschatting hoe zwaar het proces zou worden.

Een keuze voor het Statuut is ingegeven door verschillende overwegingen. Voor een deel van de aanvragers was het belangrijk hun verhaal te kunnen doen in een hoorzitting en dat de instelling dat zou horen. Ook speelde bij sommigen een rol dat de instelling zou betalen of het schadebedrag hoger zou zijn dan bij de Tijdelijke Regeling. Enkelen bleken ook een (niet terechte) verwachting van het Statuut te hebben, dat hieruit repercussies voor de (nog levende) dader zouden volgen.

Een keuze voor de Tijdelijke Regeling is soms voortgekomen uit een feitelijke afwijzing bij het Statuut of de inschatting dat men niet voor het Statuut in aanmerking zou komen. Maar daarbuiten zijn er ook expliciete keuzes vóór een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling gemaakt, al dan niet op advies van derden. Hiervoor genoemde redenen zijn de zwaardere praktische en emotionele belasting die tijdens de Statuutprocedure verwacht wordt, onder andere vanwege de confrontatie met de verantwoordelijke instelling of dader (indien deze nog leeft), de uitgebreidere steunbewijzen die vereist worden, de ingewikkeldheid en de langere doorlooptijd. Slachtoffers zeggen de keuze voor de Tijdelijke Regeling uit zelfbescherming te maken.

Advisering door Slachtofferhulp en het Schadefonds blijkt wisselend ervaren te worden. Sommige slachtoffers hebben het advies gekregen om direct het Statuut aan te vragen, omdat bij afwijzing altijd nog kon worden teruggevallen op de Tijdelijke Regeling. Anderen is de omgekeerde weg aangeraden, namelijk om eerst de iets minder belastende Tijdelijke Regeling aan te vragen (ook als het Statuut mogelijk leek), om daarna opnieuw te bezien of men door wilde gaan voor het Statuut. Geïnterviewden vertellen dat naar hen toe een dergelijk advies niet altijd is onderbouwd.⁴⁷ Enkelen zijn er later (soms tijdens dit onderzoek) achter gekomen dat ook het Statuut bestond.

⁴⁷ Het betreft hier aanvragers die zowel in aanmerking leken te kunnen komen voor een aanvraag van de Tijdelijk Regeling als voor het Statuut.

Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat zij weinig tot geen verwachtingen hadden van tevoren. Anderen verwachtten wel duidelijk een positieve uitkomst en effect voor henzelf (in termen van leedverzachting en genoegdoening). Soms hing dit samen met het gevoel dat een dergelijke aanvraag een afsluiting is of bijdraagt aan het proces van verwerking.

doel van de aanvraag

Erkenning blijkt voor de geïnterviewden een grote motivatie om een aanvraag in te dienen. Via de procedure verwachten zij erkenning te kunnen krijgen voor het hun aangedane leed, waar zij er vroeger niet over hebben kunnen, durven of mogen praten – of als ze het wél deden, niet werden geloofd dan wel gestraft.

“Vroeger werd mij gezegd: houd je mond dicht, je mag er niet over praten, je fantaseert, dus nu erkenning ontvangen is voor mij heel belangrijk geweest.”

“Ik heb mijn hele familie nooit meer gezien. Ze zeggen allemaal dat ik gek ben en dat het niet waar is.”

Deze erkenning is voor aanvragers van belang om het seksueel misbruik een plaats te kunnen geven en te proberen het leed te verwerken.

“En het was voor mij ook onderdeel van een proces. Ik ben mij pas op latere leeftijd echt bewust geworden van het leed, en ik heb nooit begrepen dat wat mij gebeurd is niet normaal is, nooit die erkenning gehad.”

Het verkrijgen van genoegdoening en het verkrijgen van excuses zijn door de geïnterviewden vaak als doel genoemd. Zij ervaren dat als een vorm van rechtvaardigheid, iets waar ze recht op hebben.

Naast erkenning blijkt bewustwording in de samenleving creëren een doel voor de aanvragers. Hierbij draait het overwegend om bewustwording dat dit soort leed hedendaags nog steeds voorkomt. Deze groep wil bijdragen aan het voorkomen dat andere kinderen slachtoffer worden en dat – als het wel gebeurt – zij erover durven praten. Een enkele aanvrager geeft aan bewust een aanvraag te hebben ingediend met de verwachting dat het door hem/haar aangeleverde dossier als steunbewijs kan dienen voor een andere aanvrager.

Naast de bovengenoemde immateriële motivaties geven aanvragers ook aan dat de financiële vergoeding de drijfveer achter een aanvraag is geweest. Deze financiële vergoeding zien aanvragers vaak als vergoeding voor onder andere de therapiekosten of als compensatie omdat zij vanwege het misbruik niet aan het arbeidsproces hebben kunnen deelnemen en daardoor geen spaartegoed hebben kunnen opbouwen.

“Erkenning. Verwerken. En ook het geld. Ik heb altijd van weinig geld moeten leven. Het was een mogelijkheid er financieel iets beter op te worden.”

verwachtingen ten aanzien van het proces

Van het proces hebben de geïnterviewden weinig verwachtingen gehad. De verwachtingen die bestonden zijn overwegend positief. Ondanks de vooraf gegeven inlichtingen is bij aanvang van het proces veel onduidelijk over hoe de procedure zal verlopen en welke stappen een aanvrager moet zetten. Veelal beginnen aanvragers met een aanvraag en wachten de stappen die zij moeten zetten af.

De verwachtingen met betrekking tot het contact met het Schadefonds zijn overwegend neutraal. Aanvragers hebben voor de aanvraag niet eerder contact gehad met het Schadefonds en hebben daardoor geen duidelijke verwachting over hoe ze zullen worden behandeld.

verwachtingen ten aanzien van de emotionele belasting

Sommige geïnterviewden geven aan van tevoren al verwacht te hebben dat het proces emoties zou oproepen en dat het doorlopen van een aanvraag lastig zal worden. Echter, anderen geven aan hier niet bij te hebben stilgestaan en verrast te zijn geweest door de hoeveelheid van vaak heftige emoties. Bij de aanvragers komt vaak niet enkel de periode van het misbruik naar boven tijdens het aanvraagproces, maar ook de gevolgen die dit heeft gehad voor hun verdere levensloop.

“Als je eenmaal begint met wroeten komt er gigantisch veel naar boven. Hier ben je niet op voorbereid”.

verwachtingen ten aanzien van de uitkomst

Geïnterviewden geven aan dat zij positieve verwachtingen hadden met betrekking tot de uitkomst van het proces. Zij gingen ervan uit dat zij ‘genoegdoening’ zouden krijgen. Dit was mede gebaseerd op de informatie omtrent de beslissingscriteria zoals die was verstrekt. Echter, niet alle geïnterviewden hadden de verwachting een schadevergoeding te ontvangen. Angst om niet te worden geloofd en om die reden te worden afgewezen speelde hierbij een rol. Regelmatig hadden aanvragers daarom geen verwachting van de uitkomst.

Over de hoogte van de eventuele vergoeding verschillen de verwachtingen. Aanvragers hadden van tevoren soms geen idee over de omvang. Een deel had, gebaseerd op informatie over maxima, wel verwachtingen gekregen over de omvang van een schadevergoeding. Een enkele aanvrager geeft aan voorafgaand aan de uitkomst reeds een bedrag verwacht te hebben. Soms is dit besproken met de medewerker van Slachtofferhulp Nederland.

4.3 Indienen aanvragen regelingen en het proces

De ervaringen bij het indienen van een aanvraag kunnen worden verdeeld in verschillende aspecten.

ondersteuning Slachtofferhulp Nederland

Verreweg de meeste geïnterviewden hebben ondersteuning gezocht. Soms was dat in eigen kring, maar in grote mate is de hulp verkregen van Slachtofferhulp Nederland. Tussen de aanvrager en de contactpersoon van Slachtofferhulp vond zowel face-to-face contact plaats als telefonisch contact. Het contact was vrijwel nooit eenmalig, maar betrof intensievere begeleiding met meerdere contactmomenten. Door aanvragers is dit contact overwegend als positief ervaren. De persoonlijke benadering en aandacht heeft voor veel aanvragers bijgedragen aan het feit dat zij uiteindelijk een aanvraag hebben ingediend.

De contacten met Slachtofferhulp Nederland blijken voor geïnterviewde aanvragers van groot belang te zijn geweest voor een gevoel van erkenning. Soms heeft een aanvrager zijn of haar verhaal nooit eerder verteld en is deze contactpersoon de eerste aan wie het leed wordt verteld.

Naast de overwegend positieve ervaringen met de begeleiding van Slachtofferhulp Nederland zijn er enkele negatieve ervaringen. Oorzaak hiervoor lag onder andere in een wijze van betrokkenheid van sommige medewerkers van Slachtofferhulp Nederland, waarbij de aanvrager het gevoel van regie over zijn of haar eigen aanvraag kwijt raakte. Daarnaast geven sommige aanvragers aan dat zij het idee hadden

dat de contactpersoon van Slachtofferhulp Nederland zelf weinig ervaring had met de regelingen en niet de juiste begeleiding kon bieden. Dit geldt met name voor aanvragen in de beginfase van de aanvraagperiode. Tot slot is wel eens een gebrek aan inlevingsvermogen ervaren in bijvoorbeeld hoe moeilijk het is het verhaal op te schrijven. Deze aanvragers hadden liever een ervaringsdeskundige als begeleider gehad.

verzamelen steunbewijs

Uit de praktijk blijkt dat het starten van een aanvraagprocedure door veel geïnterviewden als zwaar is ervaren. Hoewel de informatie op het aanvraagformulier en verstrekt door het Schadefonds over het algemeen goed te begrijpen is, blijkt de vereiste documentatie die een aanvrager dient mee te zenden lastiger te verzamelen dan door veel respondenten vooraf verwacht. Dit had zowel te maken met de emotionele belasting, als ook met de grote hoeveelheid energie en tijd die vaak gestoken diende te worden in het verzamelen van steunbewijs.

Er bestond bij veel geïnterviewden onduidelijkheid over welke instanties mogelijk over dossiers beschikten. Ondersteuning hierbij was volgens sommigen minimaal. Zij moesten zelf telefoneren en reizen om informatie te verzamelen, waarbij ook informatie moest worden gevraagd bij de verantwoordelijke instelling. Verschillende geïnterviewden vragen zich af waarom zij zelf bewijsmateriaal moesten verzamelen bij instanties, terwijl bijvoorbeeld het Schadefonds daar toch veel gemakkelijker toegang toe zou krijgen.

Bij deze zoektocht bood (voor zover ingeschakeld) Slachtofferhulp Nederland ondersteuning in het helpen vinden van kanalen, maar liet (meestal) de uitvoering over aan de aanvrager zelf. Ook kregen aanvragers steun om door te zetten als ze zelf neigden op te geven. Uit informatie van Slachtofferhulp Nederland en een lotgenotenorganisatie weten we, dat er ook slachtoffers zijn die juist in deze fase zijn afgehaakt en uiteindelijk geen aanvraag hebben ingediend. Het voelde voor aanvragers als belastend om zelfstandig dossiers te verkrijgen bij instellingen waar men - door ervaringen in het verleden - weinig vertrouwen meer in heeft.

Een pijnlijke ervaring voor aanvragers was het als dossiers onvolledig waren of als dossiers geheel bleken te zijn vernietigd en/of niet beschikbaar meer zijn doordat is bij de overstap naar digitale dossiers de oude papieren dossiers niet altijd blijken te zijn gedigitaliseerd en daardoor niet vindbaar zijn. Ook al werd uitgelegd dat dit te maken had met de Archiefwet en beperkte bewaarplicht of anderszins buiten de invloed van de huidige instelling was gebeurd, ervoeren slachtoffers dit toch als “weggemaakt”, weer niet serieus worden genomen en worden bemoeilijkt in hun ingezette gang naar erkenning. Soms bleek ook een deel van het dossier incompleet, juist met betrekking tot de periode van het misbruik. In veel gevallen waren medewerkers van verantwoordelijke instellingen, (gezins-)voogden of mogelijke getuigen niet meer in leven, wat het verzamelen van bewijslast extra druk gaf.

Het beeld dat geïnterviewden geven is dubbel: enerzijds is het beeld dat de instanties behulpzaam zijn bij het verzamelen van steunbewijs maar anderzijds is er ook een beeld dat weinig tot geen bereidwilligheid is om mee te werken. Er zijn geïnterviewden met verschillende ervaringen: terwijl ze bij de ene instelling een terughoudende opstelling ontmoeten en niet of nauwelijks informatie boven tafel krijgen, ondervinden ze bij een andere instelling wél inzet en medewerking om zoveel mogelijk materiaal op te diepen.

Naast negatieve ervaringen met betrekking tot het verzamelen van het steunbewijs zijn er ook geïnterviewden die aangeven het verzamelen van het steunbewijs juist als positief te hebben ervaren. Het proces heeft een positief effect gehad voor verwerking van het leed. De mate van gedetailleerdheid van opgehaalde informatie en opschrijven van hun verhaal heeft tot gevolg gehad dat zij alles wat gebeurd is van zich af hebben kunnen schrijven en op een rijtje hebben kunnen zetten, hetgeen heeft bijgedragen aan verwerking van het leed.

aanvullend materiaal en/of onderbouwing

Na indiening van een aanvraag vroeg het Schadefonds soms om aanvullend materiaal of onderbouwing. Aanvragers hebben hier verschillend op gereageerd. Respondenten die aangeven dat zij alle mogelijke steunbewijzen reeds hebben verzameld en hebben opgestuurd, ervaren dit als erg negatief en snappen niet waar zij deze aanvullende informatie vandaan moeten halen. Ook ervoeren sommigen het doorvragen over details van dingen die zo lang geleden waren gebeurd, als zeer belastend.

“Het is moeilijk om me precies te herinneren wat er waar is gebeurd toen ik 5 of 10 jaar oud was.”

Het ging dan bijvoorbeeld om hoe vaak het misbruik precies was gebeurd of over welk misbruik op welke locatie had plaatsgevonden.

Andere respondenten begrepen de behoefte aan onderbouwing en gingen hiermee met nieuwe energie aan de slag. Het grootste deel van de respondenten geeft echter aan geen vraag te hebben gehad om aanvullend materiaal of onderbouwing.

na en tijdens het indienen van de aanvraag

Veelal zijn respondenten in de periode na het opsturen van de aanvraag in gespannen afwachting van een bericht vanuit het Schadefonds. Vanwege de emoties die (vaak) loskomen tijdens het compleet maken van de aanvraag kan de periode hierop volgend erg intens zijn. Respondenten geven aan dat zij soms (opnieuw) in therapie zijn gegaan. Sommigen zien dit als een laatste stap richting verwerking en afsluiting, anderen daarentegen als een noodzaak vanwege een terugval in de psychische gesteldheid. Geïnterviewden geven aan de gehele periode vanaf de aanvraag (of vanaf de melding bij de commissie-Samson, als die is gedaan) met de herbeleving van het misbruik te worden geconfronteerd.

4.4 Contact met het Schadefonds

Niet alle aanvragers hebben contact onderhouden met het Schadefonds en voor veel aanvragers is het niet meer geheel duidelijk met wie zij rechtstreeks contacten onderhielden. Tijdens de gevoerde gesprekken was onduidelijk of zij met het Schadefonds of Slachtofferhulp Nederland gesproken hadden. Deze twee partijen werden, onder andere door de spanning die het proces met zich meebrengt, regelmatig door elkaar gehaald. Voor sommigen onderhield Slachtofferhulp Nederland als tussenpersoon de contacten met het Schadefonds.

Aanvragers die rechtstreeks contact onderhielden geven aan dat het ontvangen van een ontvangstbevestiging van de aanvraag als zeer positief ervaren is. Zij hebben het idee dat ze hiermee goed op de hoogte zijn gehouden van het proces en vinden het fijn te weten dat hun aanvraag in goede orde is ontvangen. Ook verdere communicatie met het Schadefonds is als respectvol en duidelijk ervaren.

Enkele aanvragers geven daarentegen aan het contact met het Schadefonds negatief te hebben gevonden. Zij ervoeren de bejegening als zeer juridisch, zakelijk en koel. Het taalgebruik werd als afstandelijk ervaren, en gaf aanvragers het gevoel een ‘nummer’ te zijn.

“U bent ingeschaald in de categorie....”

Ook zijn de toelichting op de beslissing en woordkeuze daarbij tijdens telefoongesprekken door sommigen als bagatelliserend of denigrerend ervaren. Dat was bijvoorbeeld het geval als in de toelichting op de

tariefcategorie een beperkende term is gebruikt (*“Het misbruik heeft maar x jaar geduurd”*) of als men zich aangesproken voelde als klein kind die de beslissing niet of moeilijk kon begrijpen.

4.5 Hoorzitting bij Statuut

De hoorzitting, als onderdeel van het Statuut, is verschillend ervaren. Sommige mensen die een hoorzitting hebben meegemaakt, hebben deze als positief ervaren, anderen als negatief.

Degenen met een positieve ervaring zeggen de hoorzitting belangrijk te hebben gevonden om zo (eindelijk) gehoord te worden. Een deel van de aanvragers van de Tijdelijke Regeling vindt het jammer dat er binnen deze regeling géén mogelijkheid was om persoonlijk te worden gehoord.

Voorts geven slachtoffers met een positieve ervaring van de hoorzitting aan het fijn te hebben gevonden om een vertegenwoordiger, vaak een bestuurder, van de verantwoordelijke instelling in de ogen te kunnen kijken en om te horen dat het niet had mogen gebeuren. Het doet hun goed om de emoties bij de instelling te zien tijdens een hoorzitting. Dit doet zich ook voor als slachtoffers zich ervan bewust zijn dat de aanwezige vertegenwoordiger niet zelf de verantwoordelijke is.

Ook geven aanvragers aan dat zij het prettig vonden om tijdens de hoorzitting hun verhaal persoonlijk toe te lichten. Zij voegen hieraan toe dat zij het gevoel hebben dat er goed naar hun verhaal is geluisterd. Het ontvangen van excuses is heel belangrijk gevonden en aanvragers hebben deze meestal ook gekregen, indien gewenst ook op schrift. Over de telkens twee aanwezige commissieleden zeggen veel geïnterviewden dat zij zeer meelevend waren en veel ruimte gaven voor hun verhaal.

Er zijn ook negatieve ervaringen met de hoorzittingen. Deze aanvragers geven ook aan dat zij het lastig vonden om hun verhaal persoonlijk toe te lichten voor een gezelschap. Regelmatig was dit de eerste keer dat zij hun verhaal in het openbaar, en bovendien zeer expliciet, vertelden. Zij vonden dat gênant en hadden dat bijvoorbeeld liever in een kleinschaliger setting gedaan.

Voorts zijn er slachtoffers zich juist niet empathisch bejegend voelden, hetzij door de commissieleden, hetzij door de instelling.

Met betrekking tot de Raadkamer is door enkele geïnterviewden opgemerkt deze niet onafhankelijk te vinden, omdat er een kinderrechter in zat. Een kinderrechter beslist over het opleggen van jeugdbeschermingsmaatregelen. Sommige aanvragers hebben vragen vanuit de Raadkamer als kritisch ervaren en vonden dat de Raadkamer neigde naar partij kiezen voor de instelling. Er is bijvoorbeeld ervaren dat in de toelichting op de (negatieve) beslissing op een aanvraag de inbreng van het slachtoffer niet is opgenomen en die van de instelling wel. Dit voelt voor een slachtoffer niet alleen als onrechtvaardig maar bovendien als opnieuw niet gehoord worden, niet serieus worden genomen en niet als volwaardig behandeld zijn.

De houding van instellingen werd in een aantal gevallen niet als meelevend maar als verdedigend ervaren. Op aanvragers kwam dit over alsof zij als slachtoffer en het hun aangedane leed minder belangrijk werden gevonden dan de financiële positie van de instelling of de huidige jeugd. De pijnlijkheid hiervan werd versterkt, doordat slachtoffers zich ook in hun jeugd vaak als ‘tweederangs’ behandeld voelden en zij nu de verwachting hadden dat hun (eindelijk eens) recht zou worden gedaan. In dit kader is in interviews regelmatig verwezen naar de uitspraken van het bestuur van Jeugdzorg Nederland na het verschijnen van het rapport van de commissie-Samson, dat beloofde er te zijn voor de slachtoffers.

Een verdedigende houding werd des te sterker gevoeld als de instelling zich door een jurist had laten vertegenwoordigen. Aanvragers ervoeren de hoorzitting dan als een zeer juridische bijeenkomst.

Bij sommige hoorzittingen werd de instelling door verschillende personen vertegenwoordigd. De aanvrager heeft dan een groter gezelschap tegenover zich, hetgeen in een aantal gevallen als intimiderend is ervaren.

Complicerend werd het door sommigen gevonden dat niet de werkelijke verantwoordelijke instelling maar een rechtsopvolger op de hoorzitting aanwezig was. De directe aanspreekbaarheid had voor hun gevoel iets kunstmatigs.

Waar een excuus van de instelling door de ene aanvrager als positief is ervaren, is dit voor een ander negatief geweest en worden de excuses gezien als ongepast. Dit kwam doordat de aanwezige vertegenwoordiger meestal niets te maken heeft met het gepleegde misbruik, waardoor hun excuses soms weinig betekenen voor aanvragers.

4.6 Beslissing

mededeling van de beslissing

Aanvragers geven aan dat de beslissing die door het Schadefonds is genomen, hun in eerste instantie in een telefonisch contact is medegedeeld. Later ontvingen zij de brief met de beslissing en de toelichting daarop. In het telefoongesprek is het besluit toegelicht in gewone taal. Deze werkwijze, waarbij de beslissing hun eerst telefonisch en vervolgens schriftelijk wordt medegedeeld, is door aanvragers als prettig ervaren. Ook het verloop van het telefoongesprek en de toelichting in de brief was voor veel geïnterviewden naar tevredenheid.

Dat gold echter niet voor iedereen. De toelichting op een afwijzing of op de indeling in een bepaalde categorie is niet bij iedereen goed overgekomen. De telefonische toelichting werd dan te afstandelijk en zakelijk gevonden; wellicht zou een persoonlijk gesprek minder afstandelijk zijn overgekomen. Daarnaast betrof de ontevredenheid ook het zich inhoudelijk niet kunnen vinden in de beslissing.

In de schriftelijke toelichting op de uitspraak is ook de ingebrachte informatie weergegeven (bij het Statuut informatie van beide partijen), waarop de beslissing is gebaseerd. De tekst is door sommigen zeer juridisch gevonden en daardoor moeilijk te lezen.

Ook zijn er enkele geïnterviewden die zeggen, dat hun inbreng onvolledig of onjuist is weergegeven, waardoor zij vinden dat ook de basis voor de beslissing niet klopt. De tekst van de uitspraak is de enige weergave – na een hoorzitting bij het Statuut – van wat er in de hoorzitting is gezegd. Het is dan te laat om te reageren op een naar het oordeel van het slachtoffer onjuiste weergave, omdat de beslissing al is genomen.

de uitkomst

Het aantal geïnterviewden dat aangeeft tevreden te zijn met de uitkomst van het proces is ongeveer even groot als het aantal geïnterviewden die dat niet zijn.

Als de aanvraag is toegewezen, betekent dat voor sommigen dat ze echt tevreden zijn en opgelucht. De (schriftelijke) erkenning en het bedrag doen goed.

De financiële uitkering vormde niet voor alle aanvragers de motivatie voor het indienen van een aanvraag. Zij geven aan dat een uitkering niet goed kan maken wat hen is overkomen en het overwegend om de erkenning gaat.

“Het leed had met geen miljoenen weggestreken kunnen worden.”

“De erkenning is voor mij van gigantisch belang, hier ben ik zeer tevreden over”

“Geld had ik niet verwacht, ging het mij niet om. Dat jeugdzorg hun fout hadden toegegeven, dat had ik helemaal niet verwacht.”

Sommigen zijn gedeeltelijk tevreden en gedeeltelijk ontevreden met een toewijzing, zoals blijkt uit de volgende citaten:

“Ik heb gemengde gevoelens: er is wel erkenning gekomen, maar geen excuus. Het bedrag is symbolisch, drukt niet de omvang van het leed uit.”

“Ik ben positief, omdat ik erkenning heb gehad. Maar ik heb zeker dubbele gevoelens bij het geld.”

“Fijn dat er toekenning is gekomen, maar ik had een hoger bedrag verwacht.”

Ondanks het feit dat erkenning voor verreweg de meeste geïnterviewden het belangrijkste doel was van de aanvraag, heeft ook de hoogte van het ontvangen bedrag een groot effect op hun gevoel van erkenning en tevredenheid. Er zijn slachtoffers die het bedrag als te laag ervaren, waardoor ze het als belediging hebben opgevat, zeker als het bedrag wordt vergeleken met lotgenoten die een (aanzienlijk) hoger bedrag hebben ontvangen of met bedragen die aan slachtoffers van ander geweld in andere situaties zijn uitgereikt. Ook het hanteren van categorieën leidt er bij sommige aanvragers toe, dat zij zich afvragen waarom zij niet het volle bedrag krijgen. Het voelt voor hen als ‘een stukje afknabbelen’, als een partiële ontkenning:

“Is het dan niet erg genoeg wat mij is overkomen?”

“Het is goed dat het is toegekend. Maar het is niet goed, dat ze een deel inhouden omdat ze mij niet lijken te geloven.”

“Teleurstellend. Ik heb alleen erkenning gehad van het seksueel misbruik, niet van de rest wat er gebeurd is. Het schadefonds schiet tekort. Ze zeiden ook tegen me: “u bent maar één keer misbruikt.” Dat vond ik een erge opmerking, de impact is nog steeds erg hoog.”

Het verschil tussen de uitkering uit het Statuut en die uit de Tijdelijke Regeling speelt ook een rol. Bij hetzelfde misbruik is de uitkering uit het Statuut veel hoger dan die uit de Tijdelijke Regeling. Dat voelt als onrechtvaardig voor aanvragers. Zij voeren aan dat zij het toch niet kunnen helpen dat er onvoldoende steunbewijs kan worden verkregen of dat een instelling toevallig niet meer bestaat.

Ondanks het feit dat zij een hoger bedrag hadden willen ontvangen en hadden verwacht, zijn er ook aanvragers die zeggen wel te begrijpen dat er een limiet gesteld wordt aan het uit te keren bedrag. Zij hebben bij zichzelf bedacht dat, er waarschijnlijk een bepaald totaalbudget beschikbaar is gesteld en vinden het in dat licht begrijpelijk dat dat verdeeld moet worden tussen alle slachtoffers.

een afwijzing

Een afwijzing blijkt een zwaar negatief effect te hebben op de aanvrager. In sommige gevallen geven aanvragers aan dat zij hierdoor het gevoel hebben dat niet erkend is wat hun is overkomen en dat ze niet worden geloofd. Sommigen hebben na een afwijzing psychische hulp gezocht.

“Het is hun woord tegen het mijne.”

“We geloven je, maar toch wijzen we je zaak af. Dat is emotioneel erg zwaar.”

In enkele gevallen is na de afwijzing van een aanvraag op basis van het Statuut een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling ingediend, die ook is toegewezen. Aanvragers geven aan dat dit een dubbel gevoel kan geven. Aan de ene kant is het fijn dat de aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling wel is toegekend, maar aan de andere kant is het voor hen niet duidelijk waarom hun aanvraag op basis van het Statuut dan niet is toegekend. Via de Tijdelijke Regeling hebben zij recht op een lager bedrag dan waarin een toewijzing van een aanvraag op basis van het Statuut zou hebben geresulteerd. Bovendien is bij de Tijdelijke Regeling de verantwoordelijke instelling op de achtergrond. Met name deze twee punten worden als negatief ervaren.

doelbereik

Ondanks het wel of niet ontvangen hebben van een financiële vergoeding, is voor een groot deel van de aanvragers het doel dat zij hadden met het starten van de procedure bereikt. Dit doel zit met name in het gevoel van erkenning dat zij in één of meerdere onderdelen van het proces gekregen hebben, niet alleen (of juist niet) met het ontvangen van het geld bedrag, maar ook met de gevoerde gesprekken tijdens het proces. Vervolgens draagt deze erkenning bij aan de verwerking van het misbruik.

“Ik voel mij wel erkend in mijn slachtofferschap en kan het nu beter afsluiten, het is wel klaar en ik probeer verder te gaan.”

Er zitten wel beperkingen aan deze erkenning:

“Ik kan het beter een plekje geven, maar vergeten natuurlijk niet.”

“Geld kan het nooit goedmaken natuurlijk, maar wel het idee dat er moeite genomen is om ons te laten weten dat dit niet had gemogen”

Sommige aanvragers geven ook aan slechts deels erkenning te hebben ontvangen. Met name is dit het geval als er sprake is van andere vormen van geweld die niet door het Statuut of de Tijdelijke Regeling is toegekend. Een deel van de slachtoffers had ook ander geweld ondergaan, fysiek of psychisch geweld. Om enkele voorbeelden te noemen: vastbinden, vernedering, verwaarlozing door te weinig eten te geven of in oude kleren te laten rondlopen.⁴⁸ Slachtoffers konden hun verhaal hierover niet kwijt en dit andere geweld vormde ook geen basis voor toewijzing van aanvragen,

Leedvermindering als doel is beperkt bereikt. Sommige aanvragers hebben door de erkenning en de mogelijkheid om hun verhaal kwijt te kunnen het misbruik een plek kunnen geven, waardoor hun leed verminderd is. Andere aanvragers gaven juist aan dat hun leed niet minder is geworden, in sommige gevallen is door afwijzing of een lager bedrag dan verwacht geen sprake van erkenning en is juist het leed versterkt.

“Het leed kan je niet wegnemen.”

⁴⁸ Dit zijn willekeurige voorbeelden die toevallig in het onderzoek naar voren kwamen. Het onderzoek heeft zich niet gericht op slachtoffers van ander dan seksueel geweld. De inmiddels ingestelde commissie-De Winter richt zich op geweld in de jeugdzorg.

Het proces heeft ook bij veel geïnterviewden niet bijgedragen aan een gevoel van rechtvaardigheid. De dader had geen positie in het proces, maar de hoorzitting werd bijgewoond door de rechtsoptvolger van de instelling. Aangezien deze vaak niks met het misbruik van doen heeft gehad, hebben de aanwezigheid en excuses van deze partij volgens sommige respondenten niet bijgedragen aan een gevoel van rechtvaardigheid. Bestrafing, beboeting en betaling van de schadevergoeding door de dader zou dat in hun ogen wel hebben gedaan.

na de beslissing

Een deel van de aanvragers geeft aan dat zij na afronding van de procedure veel last hebben van herinneringen en emoties, die tijdens het proces naar boven zijn gekomen. Zij zijn tijdens en na de procedure (weer) gestart met therapie en hebben te kampen met nachtmerries en terugkomende depressies. Enkele aanvragers geven aan dat zij spijt hebben van hun besluit een aanvraag in te dienen

“Het is het geld niet waard, alle emoties die loskomen.”

Met name voor de aanvragers die geen gevoel van erkenning hebben bereikt, dan wel door geen uitkering te hebben ontvangen dan wel door een lagere uitkering dan verwacht, geldt dat zij veel frustratie en miskenning ervaren. In sommige gevallen geeft de aanvrager aan het gevoel te hebben dat ontkend is dat het door hun vertelde is gebeurd en dat zij hierdoor voelen nogmaals slachtoffer te zijn geworden. Dit zijn signalen die kunnen duiden op wat in de literatuur ‘secundaire victimisatie’ wordt genoemd.

4.7 Stappen na beslissing: bezwaar en beroep

De aanvragers die na een beslissing bezwaar hebben gemaakt, geven aan dit als moeilijk te ervaren. Ondanks het feit dat zij niet tevreden zijn met de uitkomst, voelt het als bedelen om meer als zij bezwaar maken na een toewijzing. Anderen hebben juist (inmiddels) een houding waarbij zij zich niet opnieuw in een hoek willen laten drukken en nu wél opkomen voor zichzelf omdat zij vinden dat zij daar recht op hebben.

Anderen vinden het te belastend om bezwaar te maken en eventueel in beroep te gaan. Zij willen het proces zo snel mogelijk afsluiten en zich ‘richten op het hier en nu’. Ook zeggen zij soms zelf te beseffen dat het indienen van een bezwaarschrift geen zin heeft in verband met een te beperkt bewijs. Anderen hebben een advies om geen bezwaar in te dienen van anderen (Slachtofferhulp Nederland of Schadefonds bijvoorbeeld) te gekregen.

“Ik probeer het naast me neer te leggen en het te verwerken”

“Ik wil niet weer die molen in . Ik ben er klaar mee.”

4.8 Ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met de teamleiders van vijf verschillende regio’s van Slachtofferhulp Nederland zijn telefonische interviews gehouden. In deze interviews is de betrokkenheid van Slachtofferhulp bij de regelingen aan de orde gekomen, de ervaringen vanuit Slachtofferhulp Nederland met het bieden van ondersteuning, de perceptie bij Slachtofferhulp Nederland van de beleving door slachtoffers van het aanvraagproces en de manieren waarop Slachtofferhulp Nederland de slachtoffers heeft bijgestaan. Specifiek is ingegaan op de

door Slachtofferhulp Nederland waargenomen redenen voor slachtoffers om juist geen aanvraag in te dienen. Er konden nagenoeg geen slachtoffers worden geïnterviewd⁴⁹ die – hoewel zij in de doelgroep van de regelingen vielen – hebben besloten géén aanvraag in te dienen.

De geïnterviewde teamleiders zijn persoonlijk vooral bij de organisatie van de ondersteuning betrokken geweest, met name het selecteren van vrijwilligers, zorgen voor training van hen en het dienen als klankbord voor de vrijwilligers wanneer zij te maken kregen met de vaak moeilijke situaties van slachtoffers. De training en begeleiding van de medewerkers was van groot belang, omdat – zoals geïnterviewden aangaven – zij als Slachtofferhulp Nederland niet eerder mensen hadden geholpen die zo zwaar beschadigd waren als deze slachtoffers. “Bij ‘regulier’ werk is er sprake van slachtoffers die één incident hebben meegemaakt. Bij deze doelgroep gaat het om oudere mensen, die al een heel leven achter de rug hebben. De hulpverlener hoort in korte tijd hoeveel ellende iemand heeft meegemaakt en hoeveel impact dat heeft gehad op zijn leven.”

Verder zijn de teamleiders vaak aanwezig geweest bij door Slachtofferhulp Nederland georganiseerde bijeenkomsten voor lotgenotengroepen georganiseerd voor slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugd- en pleegzorg. Incidenteel hebben teamleiders ook zelf slachtoffers ondersteund, maar deze taak is vooral door vrijwilligers verricht.

rol van Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland heeft slachtoffers steun geboden bij het begrijpen van de informatie over de regelingen, het maken van een keuze voor één van de regelingen, het voorbereiden en indienen van de aanvraag en bood begeleiding bij het hele aanvraagtraject, waaronder het meegaan naar een hoorzitting. Het verzamelen van steunbewijs deed Slachtofferhulp Nederland meestal niet voor de slachtoffers; Slachtofferhulp Nederland gaf mensen de instrumenten en wees hen de weg, zodat zij het vervolgens zelf zouden doen. Wel hielp Slachtofferhulp Nederland soms met het formuleren van misbruikverhaal; voor slachtoffers bleek het vaak erg moeilijk om dat op papier te zetten.

Ook onderhield Slachtofferhulp Nederland (als het slachtoffer dat wilde) de contacten met het Schadefonds, waarbij ze ook als gemachtigde konden worden aangewezen door het slachtoffer.

Behalve praktische hulp ten behoeve van het aanvraagtraject bood Slachtofferhulp Nederland ook emotionele steun aan slachtoffers die behoefte hadden om met een hulpverlener te praten over wat hen is overkomen.

In het begin van de indieningsperiode moest Slachtofferhulp Nederland veel uitzoeken om erachter te komen hoe de regelingen werkten, hoe de aanvragen moesten worden voorbereid en wat er voor uitspraken konden worden verwacht. De advisering bij de keuze voor welke regeling een aanvraag kon worden ingediend is bij sommige teams van Slachtofferhulp Nederland in de tijd veranderd. Haalbaarheid was voor sommige teams een belangrijk element bij het advies over de keuze. Anderen noemden ook de zwaarte van het proces (eerst maar de lichtere proberen, dan kan eventueel daarna de zwaardere nog). Dit laatste gebeurde ook na ervaring met afwijzingen en de zwaarte van de Statuutprocedure; aan latere aanvragers is geadviseerd (eerst) de Tijdelijke Regeling aan te vragen. Ook vertellen teamleiders van Slachtofferhulp Nederland dat er in het begin wel fouten in het advies zijn gemaakt, doordat men niet doorhad dat de instelling waar het misbruik was gepleegd, niet onder de reikwijdte van de regelingen viel. Later wisten ze, dat ze in die gevallen slachtoffers moesten adviseren geen aanvraag in te dienen.

Over het algemeen vinden de geïnterviewde teamleiders het goed voor de slachtoffers dat de regelingen er zijn, maar vinden zij ze (vooral het Statuut) erg ingewikkeld en constateren zij dat het proces een lange adem vergt, waarbij ze een vergelijking maken met de reguliere procedure van het Schadefonds.

⁴⁹ Zoals eerder aangegeven is geprobeerd ‘niet-aanvragers’ te bereiken via Slachtofferhulp Nederland en via SKIP, maar is dit nagenoeg niet gelukt.

beeld van ervaringen van slachtoffers

Het beeld van de ervaringen van slachtoffers dat de geïnterviewde teamleiders schetsten, komt overeen met de beelden uit de directe interviews. “Er waren mensen die konden aantonen dat ze het slachtoffer waren geweest en al heel blij waren dat ze een tegemoetkoming kregen, zonder heel erg de diepte in te zijn gegaan. Gehoord worden en serieus genomen worden bleek voor slachtoffers heel belangrijk. Maar in zijn algemeenheid waren mensen vaak op zoek naar de Statuutvorm om de organisatie te kunnen aanspreken, zodat die ook erkenning gaf en excuses maakte. Dat was voor veel mensen heel erg belangrijk.” Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland hebben ook waargenomen, dat het krijgen van dat excuus tijdens een hoorzitting het slachtoffer echt goed deed.

De geïnterviewden vinden het een zwaar proces voor de slachtoffers, dat door zijn soms lange duur extra belastend is.

Geïnterviewde teamleiders van Slachtofferhulp Nederland geven aan dat ze hebben gezien dat de toewijzing van een laag bedrag negatief werkt en als een belediging wordt ervaren. Zij vertelden dat zij proberen de verwachtingen van slachtoffers te managen, vooral als die hoge verwachtingen hebben op basis van wat ze in de krant lezen over hoge uitkeringen.

Een afwijzing van de aanvraag komt naar de waarneming van Slachtofferhulp Nederland echt hard aan: “Maar geen uitkering trekken ze vaak gelijk met dat ze niet worden geloofd. Dan kun je praten als Brugman, maar deze gedachte nestelt zich wel in hun hoofd. Het is vaak een klap in het gezicht. Het traject is heel erg intensief, heeft veel moeite, tijd, energie en ook geld gekost en dan blijkt het niet genoeg te zijn. Dat is heel zuur.” Het kan dan ook terugslaan op Slachtofferhulp Nederland: “dat is de zoveelste hulpinstantie die niet heeft kunnen helpen” in de beleving van slachtoffers wier aanvraag is afgewezen.

redenen om geen aanvraag in te dienen

Slachtoffers melden zich bij Slachtofferhulp Nederland als ze overwegen een aanvraag in te dienen. Mensen die dat helemaal niet van plan zijn, komen ook niet bij Slachtofferhulp Nederland volgens de geïnterviewde teamleiders. Er zijn wel slachtoffers die beginnen met het aanvraagproces, maar het niet afronden. Ze haken af en de medewerker van Slachtofferhulp Nederland verliest het contact. “We sturen dan wel een bericht na, maar het lukt niet om het contact vast te houden. We weten niet waarom ze afhaken. Vermoedelijk is de belasting te groot en brengt men het niet op, op dat moment.” Slachtofferhulp Nederland probeert slachtoffers wel te stimuleren het aanvraagtraject voort te zetten als zij aangeven het moeilijk te vinden. Maar van mensen die afhaken en niet reageren op contactpogingen, vindt men dat je hen dan ook met rust moet laten – zij willen de confrontatie met de gebeurtenissen uit het verleden blijkbaar niet (meer) aangaan. Anderen haken af omdat het hun niet lukt alle documentatie bij elkaar te krijgen.

4.9 Aanvullende informatie vanuit lotgenotenorganisatie SKIP

Er is een interview gehouden met bestuursleden van de lotgenotenorganisatie SKIP over de rol van SKIP en over hun eigen kennis van de ervaringen van slachtoffers met het aanvragen van een schadevergoeding op basis van de regelingen. Er is specifiek ingegaan op bij hen bekende redenen waarom slachtoffers geen aanvraag indienen. Tevens hebben we als onderzoekers, vlak voor de afronding van het onderzoek, een lotgenotendag⁵⁰ van SKIP bezocht, waarop slachtoffers ervaringen met de aanvragen van schadevergoedingen bij het Schadefonds uitwisselden.

⁵⁰ De lotgenotendag vond plaats op 25 maart 2017.

rol van SKIP

Stichting Seksueel Kindermisbruik Instellingen Pleeggezinnen SKIP is in 2012 opgericht door een groep lotgenoten die in hun jeugd door de overheid in een (rijks)instelling of pleeggezin zijn geplaatst en daar seksueel, psychisch en/of fysiek misbruikt zijn. SKIP houdt zich bezig met de doelgroep van de commissie-Samson en richt zich op lotgenotencontact, collectieve belangenbehartiging en preventie. SKIP heeft bij de commissie-Samson aangekaart dat er ook een vergoeding zou moeten komen voor sociaal-economische schade. In het proces van de totstandkoming van de schaderegelingen heeft SKIP een aantal keren overleg gevoerd met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. SKIP voelt zich serieus genomen als participant in dit proces.

Desalniettemin is de reactie van SKIP op de laatste conceptversie van het Statuut door de ministeries niet in de definitieve tekst verwerkt. Deze reactie had betrekking op de voorwaarde dat een instelling van het misbruik had kunnen weten, hetgeen bovendien door het slachtoffer moest worden bewezen. SKIP was het daarmee niet eens, omdat dit moeilijk aantoonbaar is voor slachtoffers: dossiers hoeven maar 15 jaar te worden bewaard en voor misbruik in met name pleeggezinnen is het heel moeilijk steunbewijs te leveren.

Nu ondersteunt SKIP lotgenoten door middel van het organiseren van bijeenkomsten, het faciliteren van een website met informatie en een platform voor lotgenoten en zet SKIP collectieve belangenbehartiging voort. Deze richt zich op de twee bestaande regelingen, onder andere door zich in te zetten voor verlening van de regelingen, en inmiddels is er ook contact met de commissie-De Winter die onderzoek doet naar psychisch, fysiek en seksueel geweld in de jeugdzorg vanaf 1945 tot heden.⁵¹

drempels voor het gebruik van de regelingen

Naar de inschatting van SKIP heeft slechts een klein deel van degenen die in aanmerking komen voor de regelingen, daadwerkelijk een aanvraag ingediend. SKIP leidt uit de bevindingen van de commissie-Samson af, dat er tussen de 10.000 en 12.000 slachtoffers zijn, van wie er circa 700⁵² een aanvraag hebben ingediend. SKIP noemt als redenen voor het niet indienen van een aanvraag:

- de ingewikkeldheid van de regelingen;
- de categorieën in de regelingen (niet goed te begrijpen voor slachtoffers);
- de afbakeningen in de regelingen: deze maken dat een deel van de slachtoffers niet in aanmerking komt;
- de emotionele belasting is zwaar;
- het steunbewijs is moeilijk te leveren, omdat dossiers er vaak niet meer zijn en getuigen ook niet;
- als een aanvraag op basis van het Statuut niet kan, dat het dan ‘niet hoeft’, omdat het Statuut als ‘echt’ wordt gevoeld en meer erkenning oplevert dan de Tijdelijke Regeling.

algemeen oordeel over de regelingen vanuit SKIP

Het bestaan van de regelingen vindt SKIP zonder meer positief: “Het siert de overheid dat zij heeft besloten een schaderegeling in te stellen voor situaties die juridisch buiten de boot vallen, omdat er geen hard bewijs is of omdat het verjaard is.” SKIP vindt het belangrijk dat er financiële schadevergoeding is gekomen. SKIP neemt waar, dat voor veel slachtoffers het belangrijk is dat het geld van jeugdzorg komt. Het Statuut vindt SKIP daarom beter dan de Tijdelijke Regeling; het Statuut biedt meer eerherstel en erkenning. Bovendien zijn de bedragen hoger.

⁵¹ Vanaf 7 november doet de commissie op verzoek van het kabinet officieel onderzoek naar psychisch, fysiek en seksueel geweld in de jeugdzorg vanaf 1945 tot heden. Daarnaast heeft de commissie ook een meldpunt geopend. De commissie zal uiterlijk 1 oktober 2018 de resultaten van het onderzoek presenteren. www.commissiegeweldjeugdzorg.nl.

⁵² De schatting van 700 aanvragers van de regelingen betreft de stand ten tijde van het interview in november 2016.

Daarbij tekent SKIP aan, dat het belang dat door sommige slachtoffers wordt gehecht aan de betaling door jeugdzorg, niet betekent dat individuele instellingen het geld zouden moeten betalen. Dat had ook uit een collectief fonds kunnen gebeuren, waaraan de overheid eventueel ook had kunnen bijdragen.

SKIP vindt het een weeffout, dat individuele instellingen moeten betalen. Deze komen daardoor in een verdedigende positie terecht. Dit blijkt ook uit het feit dat sommige instellingen een advocaat meenamen naar de hoorzitting. Uit ervaringen van slachtoffers weet SKIP dat in dergelijke zittingen is aangevoerd door de instelling dat het geld dat naar het slachtoffer gaat daardoor niet naar de zorg van de huidige jeugd kan gaan. Slachtoffers krijgen daardoor het gevoel dat de instelling probeert bij hen een schuldgevoel te creëren.

Sinds de decentralisatie van de jeugdzorg (1-1-2015) en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen en grotere onzekerheden voor instellingen neemt SKIP een verscherping van deze verdedigende houding van instellingen waar.

Een ander aspect dat tot een sterker verdedigende houding van instelling leidt, is naar het oordeel van SKIP, dat de uitspraak van het Schadefonds als basis kan dienen voor een civielrechtelijke procedure.

Al deze elementen betekenen dat de druk op instellingen groter wordt, hetgeen steeds meer leidt tot een opstelling als ‘tegenpartij’. De ervaring leert, volgens SKIP, dat instellingen er veel minder moeite mee hebben om te erkennen wat er is gebeurd en daarvoor hun excuses aan te bieden, als daaraan geen forse financiële consequentie zou zijn verbonden. Het knelpunt zit echt bij de betalingsverplichting.

Andere knelpunten in de regelingen zijn volgens SKIP de voorwaarde in het Statuut van de ‘feitelijke wetenschap’ (waartegen SKIP al bij voorbaat bezwaar had gemaakt) en de afbakening van de reikwijdte van de regelingen, waardoor misbruik in instellingen voor gehandicapten of psychiatrische instellingen buiten de boot valt. Ook is voor SKIP onbegrijpelijk waarom misbruik dat voor 1 januari 1945 is gepleegd niet onder de regelingen valt. Het argument dat de slachtoffers die het betrof te horen kregen, was dat de Nederlandse overheid geen verantwoordelijkheid neemt voor wat er is gebeurd tijdens de oorlog – terwijl de oorlog toch pas op 5 mei 1945 is afgelopen en dat dus ook gold voor de eerste 4 maanden van 1945. Bovendien vindt men dat voor een zo kleine groep oude mensen die het nu nog opricht het verleden naar boven te halen door een aanvraag in te dienen wel een coulantere houding had kunnen worden aangenomen.

Voorzitter SKIP in Radio 1 Journaal⁵³

"Je moet het misbruik ook kunnen bewijzen. Maar dat is ongelooflijk lastig. Heel veel archieven zijn weg. En veel zaken speelden in de jaren '50 en '60. Veel volwassenen van toen zijn er gewoon niet meer. Ook zijn instellingen voor jeugdzorg door fusies en overnames overgegaan in andere instellingen."

De voorzitter noemt het ook een "groot probleem" dat de instellingen van nu de schadevergoedingen moeten betalen. "Dat is natuurlijk een heel rare regeling. Het is letterlijk gebeurd dat de instelling tegen het slachtoffer zei: als wij uw schadevergoeding betalen, gaat dat ten koste van de zorg die wij verlenen aan kinderen van nu. Zo'n uitspraak legt nog meer druk op de slachtoffers".

Hij denkt dat al die voorwaarden zijn bedacht om te voorkomen dat alle mensen die seksueel misbruikt zijn, daar melding van doen. En dat is volgens hem ook gebeurd. "Veel mensen zijn niet naar de commissie gestapt en er zijn waarschijnlijk veel meer slachtoffers", zegt de voorzitter.

⁵³ <http://www.stichtingskip.nl/in-nieuws/nieuws/150-radio1>

4.10 Positieve en negatieve ervaringen van slachtoffers

Respondenten is gevraagd welke aspecten zij als positief hebben ervaren met betrekking tot de gehele procedure en welke verbeterpunten zij zien.

wat is positief ervaren?

- Voor aanvragers is de procedure vaak een laatste fase geweest in verwerking, of juist een duwtje in de rug om met deze verwerking te (her)starten. Erkenning is bij een groot deel van de aanvragers bereikt. Hieraan hebben de gesprekken met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland of het Schadefonds bijgedragen, een positieve uitkomst van het proces en excuses door de vertegenwoordiging van betrokken instelling. Het wordt door aanvragers als positief ervaren dat zij op deze manier, via een opgestelde regeling, hun erkenning en afsluiting kunnen krijgen.
- Door het bestaan van een tweede (vangnet-)regeling kunnen slachtoffers die lichte steunbewijzen hebben (bijvoorbeeld omdat er mensen overleden zijn of omdat de verantwoordelijke instelling niet meer bestaat) of die de procedure van het Statuut te zwaar vinden, erkenning krijgen.
- Zowel voor aanvragers van het Statuut als van de Tijdelijke Regeling is het vertellen van het persoonlijk verhaal als zeer belangrijk ervaren. Dit heeft niet alleen effect gehad wanneer dit tijdens een hoorzitting is gebeurd, maar was vaak evenzeer tijdens gesprekken met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en/of het Schadefonds. Voor een deel van hen was het voor het eerst dat ze het verhaal aan anderen vertelden en hebben ze hiervoor nooit over het misbruik durven of kunnen praten. Tijdens het proces ervaren aanvragers dat er eindelijk naar hun verhaal wordt geluisterd. Dat zij hun verhaal hebben kunnen doen draagt ook bij aan de verwerking van het misbruik.
- De meelevende houding van de Raadkamer en van de instelling (tijdens hoorzittingen) is als positief en leedverzachtend ervaren, indien hiervan sprake was.
- De ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland in zowel praktisch als emotioneel opzicht is voor aanvragers zeer gewaardeerd.
- Aanvragers geven ook aan dat het indienen van de aanvraag bijdraagt aan het gevoel dat zij nu (eindelijk) voor zichzelf opkomen, wat leidt tot een positief gevoel over hun eigenwaarde.

wat is negatief ervaren?

- Afwijzingen zijn als negatief ervaren en hebben tot verergering van het leed geleid.
- De emotionele belasting en de energie die in het proces gestoken moet worden om een aanvraag in te dienen is volgens aanvragers niet in balans met wat er uiteindelijk uit de procedure voortkomt. Deze mening wordt gedeeld door zowel de aanvragers die een geldbedrag hebben ontvangen waarvan zij aangeven tevreden te zijn, als door aanvragers die niet tevreden zijn met de uitkomst.
- Vanwege de complexiteit die samengaat met het verzamelen van steunbewijzen zijn aanvragers van mening dat hier meer ondersteuning nodig was. Dit geldt met name voor aanvragers die door fuse-rende jeugdzorg instanties, verjaring en digitalisering erg veel moeite hebben moeten doen om steunbewijzen boven tafel te krijgen.
- Het bestaan van forse verschillen in uit te keren bedragen bij beide regelingen is als onrechtvaardig ervaren.
- Zowel bij de Tijdelijke Regeling als bij het Statuut geven respondenten aan dat zij het verwarrend of onbegrijpelijk vinden dat in de financiële regelingen enkel het seksueel misbruik mee wordt genomen, en andere vormen van lichamelijk of psychisch geweld niet. De vormen van misbruik zijn volgens aanvragers dusdanig sterk met elkaar verweven dat zij niet los beoordeeld kunnen worden. Voor aanvragers was dit onderscheid voorafgaand aan de aanvraagprocedure niet duidelijk, waardoor zij 'onnodig' steunbewijs hebben verzameld met betrekking tot andere vormen van misbruik.

- Naast de uitsluiting van andere vormen van misbruik dan seksueel misbruik melden enkele aanvragers dat de vastgestelde periode waarbinnen het misbruik moet zijn gepleegd leidt tot uitsluiting van slachtoffers vóór deze periode.
- Aanvragers die niet in aanmerking zijn gekomen voor het Statuut, geven aan dat zij juist wel persoonlijk hun verhaal hadden willen doen tijdens een hoorzitting. Zij geven aan dat hier een optie voor had moeten worden gegeven.
- Een als partijdig ervaren houding van de Raadkamer of verdedigende houding van de instelling (tijdens hoorzittingen) is als negatief ervaren en heeft het leed verergerd.
- Aanvragers menen dat de categorieën op basis waarvan de vergoedingen gebaseerd worden onbegrijpelijk en frustrerend zijn. Door uitkering van een bedrag dat past binnen een bepaalde categorie, kan het gevoel ontstaan dat het leed niet erkend wordt, en minder erg is dan dat van een andere aanvrager.

wensen

- Door aanvragers is aangegeven dat er behoefte is aan nazorg bij de afronding van de formele procedure en ook aan (psychische) hulp gedurende het aanvraagproces.
- Het ontvangen van een financiële uitkering is voor sommige aanvragers aangenaam omdat ze er een goede bestemming voor weten, maar is voor andere aanvragers verwarrend en overweldigend. Ze hebben vaak weinig of geen ervaring in het omgaan met een grote som geld en sommigen zouden graag ondersteuning hebben gekregen om het geldbedrag op een weloverwogen wijze te kunnen besteden.

5 Perspectief van de instellingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen vanuit het perspectief van de instellingen. Instellingen vormen de ‘wederpartij’ in het Statuut. De ervaring met de regeling is in beeld gebracht door middel van interviews met instellingen die zijn gedaagd in het kader van het Statuut en met Jeugdzorg Nederland.

We bespreken:

- de selectie van de geïnterviewde instellingen (par 5.1);
- ervaringen met het proces (par 5.2);
- ervaringen met de uitkomst/beslissing (par 5.3);
- beleidswijzigingen van instellingen (par 5.4)

We sluiten af met een samenvatting (par 5.5) van ervaringen. Daarbij wordt aandacht gegeven aan knelpunten voor slachtoffers die de instellingen hebben herkend en knelpunten waar instellingen zelf tegenaan gelopen zijn.

5.1 Selectie instellingen voor interviews

Er zijn 35 instellingen gedaagd in het kader van het Statuut.⁵⁴ Van deze gedaagde instellingen hebben er 27 te maken gehad met één of meer toewijzingen van aanvragen voor schadevergoeding, variërend van 1 tot 13 per organisatie. Het betreft 13 plaatsende en voogdij-/gezinsvoogdijorganisaties (de voormalige bureaus jeugdzorg en de landelijke werkende instellingen met jeugdbeschermingstaken) en 21 residentiele organisaties (jeugd- en opvoedhulp, gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen).

Voor de beoogde acht interviews zijn instellingen geselecteerd die allemaal hebben meegewerkt aan de regelingen. Voor de selectie is gelet op ervaring met zowel toewijzingen als afwijzingen, het aantal gevallen (instellingen met de hoogste aantallen zijn in elk geval geselecteerd) en een spreiding over typen organisaties (4 voormalige bureaus jeugdzorg en 4 instellingen voor jeugd- en opvoedhulp). Bij zeven organisaties is een lid van de Raad van Bestuur geïnterviewd en bij één organisatie een jurist van de instelling. Op één na zijn alle respondenten zelf aanwezig geweest bij hoorzittingen en vaak ook betrokken geweest bij de voorbereiding. De jurist die geïnterviewd is, is tevens degene die de zaken intern heeft voorbereid. Eén van de geïnterviewden was ook betrokken bij de opbouw van de regelingen.

“Jeugdzorg Nederland is in het hart geraakt door het onderzoek van de commissie-Samson en betreurt ten zeerste dat jongeren binnen de jeugdzorg worden geconfronteerd met seksueel misbruik.”

In een uitzending van ‘Hart voor Nederland’ heeft het bestuur van Jeugdzorg Nederland excuses aangeboden: “Elk kind dat in Nederland te maken krijgt met seksueel misbruik, is er één te veel. Zeker als het gaat om kinderen die in de Jeugdzorg zitten. Om die reden zijn we blij met het onderzoek van commissie-Samson, maar tegelijkertijd in het hart geraakt door de uitkomsten. Het is triest om te constateren dat zoveel kinderen slachtoffer zijn geworden van misbruik onderling, maar ook door volwassenen aan wie de zorg over hen was toevertrouwd. Elk kind dat dat is overkomen bied ik hierbij namens de jeugdzorg mijn excuses aan.”

Voorts heeft het bestuur beloofd serieus met de conclusies van de commissie-Samson aan de slag te gaan: “De conclusies en aanbevelingen uit het rapport zijn niet mis te verstaan. Daar gaan we als branche gezamenlijk mee aan de slag. De afgelopen jaren is binnen jeugdzorgorganisaties veel gedaan aan het voorkomen van seksueel misbruik, het bespreekbaar maken en het actief tegengaan. We gaan nu een stap verder door het niet vrijblijvend en branchebreed op te pakken en niet meer los te laten.”⁵⁵

⁵⁴ Stand oktober 2016. Het betrof 34 bij Jeugdzorg Nederland aangesloten organisaties en 1 overheidsorganisatie.

⁵⁵ /www.jeugdzorgnederland.nl/nieuws/nieuws/reactie-jeugdzorg-op-rapport-commissie-samson-jeugdzorg-pakt-seksueel-misbruik-branchebreed-aan/. Aan deze uitspraken is ook gerefereerd door geïnterviewde slachtoffers.

5.2 Ervaringen met het proces

Voor een gedaaide instelling kunnen verschillende momenten van betrokkenheid worden onderscheiden (zie hoofdstuk 2). Allereerst dient een instelling informatie te verzamelen en ten tweede kan de instelling wordt betrokken bij het proces tijdens een hoorzitting. Nadat een volledige aanvraag door het slachtoffer is ingediend, ontvangt de instelling bericht van het Schadefonds. De instelling schrijft vervolgens een reactie, gevolgd door een hoorzitting waar de instelling en het slachtoffer beiden worden gehoord. Als het slachtoffer dat wil, vinden er twee gescheiden zittingen plaats.

5.2.1 Informatie verzamelen

De instelling ontvangt bericht van het Schadefonds over een slachtoffer. Over de communicatie met het Schadefonds is tevredenheid beluisterd bij instellingen. ‘Netjes’ en ‘respectvol’ zijn termen die hiervoor zijn gebruikt. Zowel de schriftelijke en telefonische communicatie met het Schadefonds verliep zorgvuldig en naar tevredenheid.

Na berichtgeving dient de instelling zelf op zoek te gaan naar dossiers in archieven of andere gegevens uit de periode van het misbruik. Ook worden oud-medewerkers benaderd. Het opzoeken van relevante dossiers en informatie kost veel tijd en personele inzet. Instellingen moeten soms diep in de geschiedenis duiken om informatie te zoeken. Door fusies en herindelingen van de jeugdzorg is het ingewikkeld terug te vinden wie de rechtsopvolger is. Geïnterviewde instellingen geven over het algemeen aan deze taak om informatie zorgvuldig te verzamelen heel serieus te nemen en er veel tijd aan te besteden, ondanks de ervaren moeilijkheden.

Echter, er is ook aangegeven door een instelling het eigenlijk gekunsteld te vinden om na zoveel tijd te zoeken naar archieven die er nauwelijks nog zijn. Het betreft dossiers van reeds lang opgeheven rechtsvoorgangers. Het is ingewikkeld, kost veel tijd en levert naar verhouding volgens deze instelling niet veel op. Mede omdat het verzamelen van de informatie erg tijdrovend is, kan de doorlooptijd van een proces lang duren. Het komt voor dat de instellingen de voorgeschreven termijn overschrijden.

Tevens melden instellingen dat zij een tegenstrijdig gevoel hebben bij het verzamelen van de informatie. De instelling is het slachtoffer hiermee van dienst, maar is tegelijkertijd bezig met de onderbouwing voor een claim tegen zichzelf.

5.2.2 Hoorzittingen

positieve ervaringen

De geïnterviewde instellingen benadrukken dat zij de hoorzitting als onderdeel van het proces als positief hebben ervaren. De mogelijkheid om elkaar in de ogen te kijken is volgens de instelling zowel goed voor henzelf als ook voor het slachtoffer. Het luisteren naar het verhaal van het slachtoffer vinden instellingen indrukwekkend. Vertegenwoordigers van de instelling melden dat dit emoties bij henzelf teweeg brengt, en dat het slachtoffer daarop reageert.

Volgens de instellingen kan een ontmoeting tijdens de hoorzitting een helend effect hebben. Een instelling vertelt over een hoorzitting waarin het slachtoffer aanvankelijk vijandig was naar de organisatie.

Tijdens de hoorzitting is dit veranderd. Dat zou niet hebben kunnen ontstaan, als er alleen een schriftelijke afwikkeling was geweest.

De instelling krijgt de gelegenheid een pleidooi te houden. De ene instelling besluit dat niet te doen, de andere wel. Overwegingen van instellingen om het niet te doen zijn, dat de opvattingen al in de schriftelijke reactie staan en dat een pleidooi zou kunnen lijken alsof je als instelling je onschuld zou willen bewijzen. Deze instellingen geven aan dat ze niet hebben gevoeld dat ze als partij tegenover het slachtoffer staan, maar juist medeleven hebben kunnen tonen en erkenning hebben kunnen geven, en dat dat volgens hen door het slachtoffer ook zo is ervaren. Instellingen die wel een pleidooi houden, kiezen een meer juridische insteek, waarbij de instelling ook door een jurist is vertegenwoordigd. Instellingen geven aan dat deze opstelling is ingegeven door de individuele aansprakelijkheid van de instelling voor het betalen van het schadebedrag.

Ook heeft de instelling de gelegenheid excuses aan te bieden. De ene instelling doet dit wel, ook schriftelijk als het slachtoffer daar prijs op stelt, en de ander doet dit niet. Als de vertegenwoordiger van een instelling excuses aanbiedt, dan ziet deze de positieve uitwerking hiervan op het slachtoffer. Een naar voren gekomen reden om geen excuses aan te bieden is de afstand tussen de huidige instelling en de niet meer bestaande rechtsvoorganger (waaronder zich bijvoorbeeld rooms-katholieke internaten bevinden), waar de huidige instelling volstrekt geen affiniteit mee heeft.

knelpunten en dilemma's

Naast bovengenoemde positieve aspecten geven instellingen ook verscheidene knelpunten en belemmeringen aan met betrekking tot de hoorzitting. Allereerst kan het volgens hen verwarrend zijn dat de aanwezige vertegenwoordiger van de instelling niet de 'echte' verantwoordelijke is. Slachtoffers zijn soms boos of gefrustreerd en uiten dat naar de instelling, terwijl ze tegelijkertijd weten dat de persoon die ze aanspreken er ook niets aan heeft kunnen doen.

Instellingen vinden het naar om te zien hoe pijnlijk en schaamtevol het voor het slachtoffer is om in een hoorzitting hun verhaal te vertellen. Een instelling vraagt zich af of het wel nodig is om dit in deze setting door het slachtoffer te laten doen, of dat dit beter achter gesloten deuren voor alleen de Raadkamer had kunnen gebeuren.

Een ander moeilijk aspect van het proces is dat het overwegend gericht is op formele kwesties, namelijk of de instelling de rechtsopvolger is, of er voldoende steunbewijs is om zaken aannemelijk te maken en dan met name (ingeval van misbruik in een pleeggezin, door een groepsgeenoot of ander bij een instelling) dat de instelling van het misbruik op de hoogte is geweest en er niet adequaat op heeft gereageerd. In de schriftelijke reactie en het mondeling pleidooi gaat het niet over het al dan niet plaats hebben gehad van het seksueel misbruik, en dus niet om het al dan niet erkennen van het misbruik en het daardoor veroorzaakte leed. Dit plaatst het wederhoor in een lastige context. Als er geen steunbewijs is gevonden voor de aannemelijkheid van deze zaken, dan zijn er instellingen die het moeilijk vinden dit naar voren te brengen. Bij het slachtoffer kan dan het beeld ontstaan alsof de instelling zijn verantwoordelijkheid niet neemt. Dit effect op slachtoffers hebben instellingen ook zelf waargenomen op hoorzittingen.

Door de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland is aan de leden gevraagd om gedurende het proces een basishouding van coulance te betrachten. Dit is gedaan vanuit het oogpunt dat de organisaties nu iets willen betekenen voor slachtoffers waar dat in het verleden niet het geval is geweest. Sommige instellingen geven aan zich daarom summier te hebben voorbereid op een hoorzitting. Achteraf hebben hier spijt van, als zij worden geconfronteerd met een in hun ogen onterechte toewijzing van een hoog bedrag. De financiële schade leidt volgens de instellingen tot het ongewenste effect van afname van het draagvlak voor de regeling.

Er is terugkoppeling gegeven door sommige vertegenwoordigers van instellingen die bij hoorzittingen aanwezig zijn geweest, dat de opstelling van de Raadkamer niet als objectief en neutraal is ervaren. Deze vertegenwoordigers voelden zich als ‘schuldige’ neergezet. Hoewel er begrip is voor de opstelling van de Raadkamer, is dit voor de vertegenwoordiger van de instelling een moeilijke ervaring waarbij hij of zij zich ongewild in het defensief gedwongen voelt. Een voorbeeld hiervan, dat is aangekaart door respondenten, betreft de inbreng van de kant van de instelling over (afwezigheid van) ‘feitelijke wetenschap’ of over vermogensschade. Er bestaat volgens deze instellingen nauwelijks ruimte tijdens de hoorzitting om te beargumenteren dat er geen sprake was van feitelijke wetenschap.

5.3 Ervaringen met de uitkomst

Na het bijwonen van de hoorzitting volgt de beslissing. Instellingen worden van de uitspraak op de hoogte gesteld door middel van een brief van het Schadefonds. Op de betekenis van de beslissing voor instellingen gaan we in deze paragraaf verder in.

5.3.1 De beslissing

De beslissing van de Raadkamer is bindend voor beide partijen. Na ontvangst van de brief waarin de toekenning wordt medegedeeld, moet de instelling het bedrag binnen 30 dagen betalen aan het slachtoffer.

Over de hoogte van dit bedrag bestaat een tweeledig oordeel van instellingen. Enerzijds vinden instellingen een dergelijke uitkering terecht vanuit het oogpunt van slachtoffers, voor zover ze menen hierover een uitspraak te mogen doen. Sommige geïnterviewde instellingen hebben er daarom ook geen enkele moeite mee het bedrag te betalen. Er is met instellingen gesproken die, vanuit het oogpunt van het slachtoffer, begrijpen dat een bedrag van 50.000 tot 100.000 euro als redelijk wordt ervaren. Anderzijds vinden zij het vanuit de instelling en het belang van de huidige cliënten de financiële consequentie moeilijk en ervaren zij knelpunten (zie hierna).

knelpunten en dilemma's

Voor instellingen die verscheidene claims hebben ontvangen, is een bedrag van 100.000 euro substantieel en betekent dit een aanslag op haar financiën. Het zijn middelen die niet meer kunnen worden ingezet voor de huidige jeugdzorg. Het is voor de instelling een dilemma: er willen zijn voor het slachtoffer dat zoveel leed is aangedaan en er willen zijn voor de kinderen die nu hulp nodig hebben.

Daarnaast zijn twijfels geuit of een dergelijk bedrag recht kan doen, of dat het er voor het slachtoffer om gaat dát er iets wordt uitgekeerd, los van de hoogte van het bedrag.

Over het wel of niet terecht zijn van de toewijzingen respectievelijk afwijzingen verschillen de gesproken instellingen van mening. Toewijzingen die door de instelling als niet terecht zijn ervaren veroorzaken onbegrip en verzet. Instellingen geven aan dat een dergelijke ervaring tot verminderde of geen bereidheid leidt om nog langer mee te werken aan de regeling en open te staan voor nieuwe procedures. Het oordeel van de Raadkamer met betrekking tot de aannemelijkheid van seksueel misbruik, met betrekking tot feitelijke wetenschap of met betrekking tot de rechtsopvolging wordt in deze gevallen anders geïnterpreteerd of in het geheel niet gedeeld door de instelling. De instelling is het dan pertinent oneens met de

gemaakte beslissing. Echter, wanneer een instelling het niet eens is met de toewijzing, ontbreekt de mogelijkheid voor bezwaar.

Een instelling kan een afwijzing ook als onterecht ervaren. Eén van de gesproken instellingen heeft uit eigen initiatief een tegemoetkoming aangeboden aan het slachtoffer, omdat zij het onredelijk vonden dat de aanvraag was afgewezen.

5.3.2 Vervolgcontact na de beslissing

Er is in de procedure niet voorzien in vervolgcontact met het slachtoffer. Het contact eindigt formeel met het overmaken van het bedrag (bij een toewijzing) of bij de aanwezigheid op de hoorzitting (bij een afwijzing). Het ontbreken van een georganiseerde vorm van vervolg of nazorg in de regeling is door instellingen als omissie beschouwd. Met de schaderegelingen wordt veel losgemaakt bij de slachtoffers.

In sommige situaties hebben instellingen dit zelf ingevuld, en is er wel sprake van vervolgcontact tussen de instelling en aanvrager. Verschillende instellingen nodigen het slachtoffer na de hoorzitting uit om langs te komen om te zien hoe het er nu aan toe gaat en te tonen dat het anders verloopt dan destijds bij de rechtsvoorganger. De ervaring van instellingen is dat dit het helingsproces bij het slachtoffer stimuleert. Ook komt het voor dat een instelling nazorg aanbiedt aan het slachtoffer, of dat het slachtoffer als ervaringsdeskundige wordt ingezet om voorlichting te geven aan medewerkers over signaleren en voorkomen van seksueel misbruik.

Er zijn ook voorbeelden naar voren gekomen van vervolgcontact na een afwijzing. Alleen dan krijgen instellingen zicht op wat een afwijzing voor een slachtoffer betekent. De afwijzing blijkt als een klap aan te komen bij het slachtoffer, aldus instellingen. Het meeste onbegrip ontstaat in deze situaties vanwege het ontbreken van steunbewijzen, terwijl het misbruik wél heeft plaatsgevonden. Ondanks het feit dat er bij een afwijzing niet wordt getwijfeld aan het verhaal van het slachtoffer, volgt deze vanwege het feit dat instellingen niet op de hoogte hadden kunnen zijn van het misbruik. Instellingen geven aan dat dit voor slachtoffers niet te begrijpen is. Behalve een afwijzing kan ook toekenning tot een negatieve ervaring bij het slachtoffer leiden, namelijk als het slachtoffer het bedrag onredelijk laag vindt.

5.4 Gevolgen voor het beleid van instellingen

Aan instellingen is de vraag voorgelegd of het deelnemen aan het proces van het Statuut gevolgen heeft gehad voor het beleid of de uitvoeringspraktijk van de instelling.

De instellingen geven aan dat de regeling zelf weinig invloed heeft gehad op beleidsmatig vlak. De belangrijkste beleidswijzigingen zijn eerder gekomen na het rapport van de commissie-Samson. Instellingen wijzen met name op de invoering van het kwaliteitskader Seksueel misbruik.⁵⁶

Wel is aangegeven dat het bijwonen van de hoorzitting impact heeft gehad op de aanwezige vertegenwoordiger, en dat verhalen die gedeeld zijn maken dat een instelling nog alerter is op hoe de jeugdzorg hedendaags in de praktijk verloopt.

⁵⁶ Onder leiding van André Rouvoet heeft de jeugdzorg het "Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg" ontwikkeld (mei 2013) en tevens toegezien op de implementatie, uitvoering en borging van dit kader door de bij Jeugdzorg Nederland aangesloten organisaties.

Een voor de instellingen negatief gevolg van het Statuut is de hoogte van de uitkeringen die zij hebben moeten betalen. De toewijzingen hebben instellingen veel geld gekost.

De mate waarin een individuele instelling te maken krijgt met claims hangt meestal af van het aantal en type overgenomen instellingen en de wijze waarop de voormalige instellingen hebben geopereerd. Ook rechtsoptvolgers van rooms-katholieke internaten kunnen via het Statuut verantwoordelijk worden gesteld.⁵⁷ Hierdoor loopt het bedrag van uitkeringen voor sommige instellingen snel op.

5.5 Positieve en negatieve ervaringen van instellingen

Naast bovengenoemde aspecten is de instellingen gevraagd wat hun algehele oordeel is over (de uitvoering van) de regeling waarbij zij betrokken zijn geweest. Zij beschouwen dit vanuit zowel het eigen perspectief als vanuit dat van de slachtoffers.

vanuit het oogpunt van de instelling

De instellingen vinden het principe van de regeling positief, waarbij zij de mogelijkheid krijgen om verantwoordelijkheid te nemen en er recht wordt gedaan aan het slachtoffer.

“Daar waar zij juist beschermd hadden moeten worden, is deze mensen onrecht aangedaan”

Met het uitkeren van een financiële tegemoetkoming vinden instellingen dat ze bijdragen aan het alsnog rechtdoen aan de slachtoffers, al menen de instellingen dat het verkrijgen van de erkenning en excuses als belangrijkste is ervaren door slachtoffers. Zij merken, dat slachtoffers zich gehoord voelen en ruimte krijgen om hun verhaal te doen. Daar draagt de ontmoeting tussen de instelling en het slachtoffer volgens hen aan bij, zeker wanneer hier vervolcontact aan wordt vastgeknoopt.

Er zijn ook negatieve aspecten door de instellingen benoemd. Zo geven instellingen aan dat zij het niet eens zijn met de afspraak die gemaakt is met betrekking tot de bekostiging van de uitkeringen, dit is ‘een politiek slechte afspraak’, waarbij het bedrag betaald wordt ‘over de rug van de huidige jeugd’. Het risico voor de instellingen is te groot, vooral omdat het bedrag betaald moet worden uit reguliere budgetten. Volgens de instellingen was er tijdens de hoorzittingen weinig ruimte voor inbreng vanuit hun oogpunt. Instellingen hebben het gevoel dat men zich niet heeft gerealiseerd wat de financiële claims betekenden voor het uitvoeren van huidige taken van de instellingen.

Vanwege deze vaak grote financiële gevolgen voor de individuele instellingen brokkelt het draagvlak binnen Jeugdzorg Nederland af. Instellingen maken zich zorgen over eventuele toekomstige regelingen, bijvoorbeeld als vervolg op het lopende onderzoek van de commissie-De Winter naar geweld in de jeugdzorg. Deze zorgen vanuit instellingen zijn versterkt door de stelselwijziging in de jeugdzorg gedurende de uitvoeringsperiode van de regelingen. Per 1-1-2015 is de Jeugdwet ingevoerd, die onder andere de Wet op de Jeugdzorg⁵⁸ vervangt. De jeugdzorg is gedecentraliseerd naar gemeenten, waar de bekostiging eerst bij provincies (provinciale jeugdzorg, zowel de jeugd- en opvoedhulp als de jeugdbescherming en jeugdreclassering) en het Rijk (gesloten jeugdzorg) lag. Dit is gepaard gegaan met bezuini-

⁵⁷ Indien een slachtoffer al een vergoeding van de regeling van de Rooms-Katholieke kerk heeft ontvangen, wordt deze in mindering gebracht op een toewijzing in het kader van het Statuut.

⁵⁸ De Jeugdwet heeft behalve de Wet op de Jeugdzorg ook onderdelen van de jeugdzorg vervangen die onder de Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd) vielen. Ook jeugdbescherming en jeugdreclassering maken onderdeel uit van de Jeugdwet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet.

gingen en organisatorische veranderingen, waardoor de financiële veerkracht van instellingen (verder) is afgenomen.

Volgens informatie uit interviews komt het voor dat er slachtoffers na het ontvangen van een schadevergoeding via het Statuut alsnog een civielrechtelijke procedure starten tegen de instelling voor aanvullende schadevergoeding. Het gevoel bij instellingen ontstaat dat ze na coulant te zijn omgegaan met de claim in het kader van het Statuut en te hebben meegewerkt aan het bewijs daarvoor, dit tegen hen wordt gebruikt in een civiel proces. Hoewel daar wellicht meer bewijslast voor nodig is, is de betreffende instelling wel de aansprakelijk gestelde.

Huidige instellingen geven aan zich niet verantwoordelijk te kunnen voelen voor hetgeen lang geleden bij rechtsvoorgangers is gebeurd en noemen het verantwoordelijk stellen van de rechtsopvolgers 'gekunsteld'. Door instellingen is geopperd dat het beter zou zijn geweest als de overheid de schadevergoeding zou betalen, daar de overheid als subsidieverlener heeft gefaald in het uitoefenen van het toezicht. Een andere genoemde optie is het afschaffen van de financiële vergoeding, maar het proces uitsluitend te richten op het geven van erkenning, nazorg en begeleiding.⁵⁹

instellingen over aanvragers

De instellingen geven aan dat het proces, waaronder het verzamelen van het steunbewijs, voor slachtoffers zeer zwaar is geweest. Sommige aanvragers hebben door het ophalen van het verleden veel psychische klachten ondervonden. Bij instellingen zijn voorbeelden bekend van slachtoffers die er na tientallen jaren zwijgen door het verzamelen van het bewijslast 'opnieuw' mee zijn geconfronteerd.

De reikwijdte en criteria die gehanteerd worden bij de regeling kunnen onbegrijpelijk zijn voor slachtoffers. De beperking tot alleen seksueel geweld wordt ook door instellingen naar voren gebracht als minpunt. Daarnaast is de reikwijdte beperkt tot instellingen die zijn aangesloten bij Jeugdzorg Nederland. Bij andere instellingen dan deze kan ook sprake zijn geweest van seksueel misbruik. Voor een aanvrager voelt het onrechtvaardig als een aanvraag op basis hiervan wordt afgewezen. Ook de categorieën die gehanteerd zijn bij het vaststellen van de schadevergoeding zijn volgens de instelling lastig te interpreteren voor aanvragers en heeft voor sommigen een negatieve uitwerking. Bijvoorbeeld wanneer zij niet het maximum van 100.000 euro hebben ontvangen, terwijl anderen dit wel uitgekeerd hebben gekregen. Volgens de instellingen zou het beter zijn om vaste bedragen toe te kennen, om te voorkomen dat slachtoffers zich (opnieuw) tekort gedaan voelen en erkenning om deze reden niet bereikt is.

Ook de eindigheid van de regeling, hoewel de aanvraagperiode is verlengd, is naar voren gebracht als negatief punt vanuit het oogpunt van de aanvrager. Een einde aan een dergelijke regeling ligt volgens een geïnterviewde instelling niet voor de hand, omdat slachtoffers zelf het moment bepalen waarop ze in staat zijn om met een aanvraagprocedure te starten.

⁵⁹ Er bestaat een mogelijkheid voor contact tussen slachtoffer en dader of verantwoordelijke organisatie. Jeugdzorg Nederland heeft op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie hierover afspraken gemaakt met de stichting Slachtoffer In Beeld en dit op haar website gepubliceerd. Ook in de informatiebrochure van Slachtofferhulp Nederland is deze mogelijkheid voor herstelbemiddeling via SIB opgenomen.

6 Perspectief uitvoerder Schadefonds

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van het Schadefonds waar de uitvoering van de regeling is belegd beschreven. Er wordt ingegaan op zowel ondersteunende taken als op het nemen van beslissingen over aanvragen. Voor het in beeld brengen van de ervaringen van het Schadefonds met de regelingen zijn interviews gehouden met alle zittende leden van de Raadkamer, de voorzitter van de commissie⁶⁰ van het Schadefonds en met vier juridische medewerkers van het bureau van het Schadefonds. De Raadkamer heeft bovendien ten behoeve van het evaluatieonderzoek een interne notitie opgesteld, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt voor deze paragraaf en waaruit wordt geciteerd.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de taakverdeling binnen het Schadefonds (paragraaf 6.1);
- het juridisch kader (paragraaf 6.2);
- ondersteunende taken: uitvoering door bureau (paragraaf 6.3);
- het Statuut in de praktijk: uitvoering door Raadkamer (paragraaf 6.4);
- interne discussies en besluiten binnen de Raadkamer (paragraaf 6.5);
- conclusies vanuit het Schadefonds (paragraaf 6.6).

6.1 Taakverdeling binnen Schadefonds: Raadkamer en juridisch medewerkers bureau

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is er binnen de commissie van het Schadefonds een specifieke Raadkamer voor het Statuut ingesteld van vier leden met specifieke expertise en twee bestaande leden van de commissie het Schadefonds. In deze Raadkamer zijn juridische en agogische deskundigheid vertegenwoordigd. In de loop van de uitvoering van de regeling is de Raadkamer teruggelopen naar vier leden. Nadat achtereenvolgens twee leden de Commissie van het Schadefonds hadden verlaten, betekende dit ook dat ze uit de Raadkamer gingen. De Raadkamer heeft de opengevallen plaatsen niet ingevuld, omdat men het moeilijk vond de gemeenschappelijke expertise en ontwikkelde interdisciplinaire werkwijze over te dragen op nieuwe leden.

De Raadkamer boog zich in hoorzittingen over de aanvragen van het Statuut, waarbij telkens twee leden van de Raadkamer aanwezig waren en zowel slachtoffer als aangeklaagde instelling werden gehoord. Ook bezwaar in het kader van de Tijdelijke Regeling is door de Raadkamer behandeld, waarbij het slachtoffer werd gehoord.

Binnen het bureau van het Schadefonds zijn juridisch medewerkers specifiek belast met de ondersteuning bij de uitvoering van beide regelingen. Zij houden zich bezig met de communicatie, registratie, beoordeling op volledigheid van aanvragen (en het stellen van aanvullende vragen), bieden een zekere mate van ondersteuning van slachtoffers, beoordelen aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling, bereiden de hoorzittingen voor het Statuut voor en bieden ondersteuning bij de zittingen, delen de beslissingen mee aan aanvragers en (indien van toepassing) aan instellingen en bereiden bezwaar- en beroepsprocedures voor.

⁶⁰ De commissie Schadefonds Gewelddismisdrijven bestaat uit tien onafhankelijke, door de Minister van Veiligheid en Justitie benoemde leden. Deze onafhankelijke commissie stelt het beleid voor de eenmalige uitkeringen van het Schadefonds vast. Juristen van het Schadefonds nemen bij aanvragen namens de commissie de beslissing over een uitkering. Tekent een slachtoffer bezwaar aan tegen deze beslissing, dan oordeelt de commissie zelf over het bezwaarschrift. De commissie komt maandelijks bijeen om bezwaren van slachtoffers te behandelen. Specifiek ten behoeve van de financiële regelingen voor seksueel misbruik in de jeugdzorg is een tijdelijke Raadkamer vanuit de commissie geformeerd, de Raadkamer Statuut.

6.2 Juridisch kader en nadere besluiten

6.2.1 Juridisch kader

rol betrokken instelling

De Raadkamer constateert als belangrijke verschillen tussen de twee regelingen dat bij de Tijdelijke Regeling de betrokken instelling geheel buiten beeld blijft en de normen voor ondersteunend bewijs gelijk zijn aan die bij de normale procedure bij het Schadefonds, terwijl bij het Statuut er zwaarder bewijs nodig is en de instelling aansprakelijk wordt gesteld, waardoor deze partij is in het geding. Hierdoor kan, volgens de Raadkamer, alles wat de aanvrager aanvoert om zijn aanvraag te ondersteunen, door de instelling worden tegengesproken. De Raadkamer noemt het Statuut een “complexe, hybride en in veel opzichten volstrekt unieke regeling”.

verwachtingen vooraf van de Raadkamer

Vooraf verwachtte de Raadkamer dan ook dat de toepassing van de regeling zowel procedureel als substantieel lastig zou zijn voor zowel de uitvoerders, de aanvragers en hun gemachtigden/advocaten als de instellingen en hun advocaten. Zij geeft aan, dat er in veel opzichten weinig of geen bekende wegen waren te begaan. De Raadkamer heeft ook een aantal keren contact opgenomen met de opsteller (bij de ministeries) van de regelingen als ze vragen had over de interpretatie van bepaalde kwesties. Het enige tijd moeten wachten op de antwoorden ziet de Raadkamer als indicatie van de ingewikkeldheid van de regeling.

6.2.2 Nadere besluiten Raadkamer ten behoeve van praktische uitvoering

Voordat de Raadkamer haar uitvoerende taken kon oppakken, achtte zij het nodig een aantal onderdelen van de regeling nader te interpreteren en uit te werken. De Raadkamer geeft aan hierbij deels te hebben kunnen aansluiten op de bestaande jurisprudentie van het Schadefonds. Voor een aantal aspecten heeft het Schadefonds (de Raadkamer met de juristen van het bureau) zelf afwegingen gemaakt en knopen doorgehakt. Het betreft de volgende punten:

- het voorkómen secundaire victimisatie;
- aanwezigheid van beschuldigde bij hoorzitting;
- de rechtsopvolging;
- het maximaal te ontvangen bedrag;
- generieke instemming door instelling als steunbewijs;
- feitelijke wetenschap bij misbruik door groepsgeenoot of pleegouders;
- de toepassing extra schadevergoeding bij ernstig letsel;
- de bevoegdheid van het Schadefonds om zelf onderzoek te doen.

Deze punten worden hierna toegelicht.

voorkómen van secundaire victimisatie

De Raadkamer geeft aan, dat het belangrijkste en steeds terugkomende discussiepunt is geweest hoe kon worden voorkomen dat secundaire victimisatie ontstond tijdens de procedure en dan met name tijdens de

hoorzitting.

Na ongeveer een jaar heeft de Raadkamer bij zichzelf heroverwogen of zij nog verder wilde gaan omdat in een aantal gevallen slachtoffers door de hoorzitting opnieuw leed hebben ervaren. De Raadkamer vond dat geen slachtoffer slechter mocht worden van de regeling. Na deze interne heroverweging heeft de Raadkamer besloten wél verder te gaan, maar tijdens de hoorzittingen sterker de regie te nemen en instellingen minder ruimte te bieden voor een voor het slachtoffer beschadigende opstelling.

aanwezigheid van beschuldigde bij de hoorzitting

De Raadkamer vertelt over de wenselijkheid van volgens de regeling mogelijke aanwezigheid van de beschuldigde bij de hoorzitting onderling te hebben gediscussieerd. Sommige commissieleden zagen hierin mogelijkheden voor confrontatie, mediation en herstel van verhoudingen. De commissieleden met ervaring binnen het Schadefonds waren hier minder optimistisch over gezien hun ervaringen met reguliere hoorzittingen met slachtoffers van ernstige zedenmisdrijven. De Raadkamer vraagt zich af of bij de opstelling van de regeling voldoende is beseft dat de aanvragers veelal nog kampen met opgekropte woede jegens de daders waardoor een confrontatie gemakkelijk kan ontsporen. De Raadkamer constateert achteraf, dat de vraag of daders al dan niet zouden moeten worden uitgenodigd voor deelname aan gezamenlijke hoorzittingen louter theoretisch is gebleken omdat vrijwel alle beschuldigten reeds waren overleden. Er zijn geen hoorzittingen geweest waarbij de beschuldigde aanwezig was.

de rechtsopvolging

Veel van de destijds bestaande instellingen zijn in de loop der jaren één of meer keren betrokken geweest bij een fusie. Het bleek daarom vaak lastig om een rechtsopvolger te vinden. Als een (mogelijke) rechtsopvolger was gevonden, dan waren formele documenten zoals Statuten soms niet duidelijk genoeg over de rechtsopvolging. De Raadkamer vond dat aanvragers niet de dupe mogen worden van de precieze wijze waarop de overname van functies destijds juridisch is vormgegeven. Zij heeft daarom besloten de rechtsopvolging te interpreteren door te kijken of de door de aanvrager genoemde instelling als rechtsvoorganger van een jeugdzorginstelling kon worden gezien in de zin dat de pupillen destijds aan laatstgenoemde instelling zijn overgedragen. De Raadkamer zegt bij deze beslissing te zijn uitgegaan van het coulance-karakter van de regeling. Deze afwegingen en beslissing over het vaststellen van de rechtsopvolger zijn opgenomen in de uitspraken van de Raadkamer. Een voorbeeld van een uitspraak waarin deze afweging speelde is:

Beoordeling rechtsvoorganger

De Commissie merkt op dat zowel in het Statuut als de Samenwerkingsafspraken de term 'rechtsvoorganger' wordt gebruikt. De Commissie oordeelt dat de term 'rechtsvoorganger' in de zin van het Statuut niet dezelfde betekenis heeft als de term 'rechtsvoorganger' binnen het begrip 'rechtsopvolging' in de zin van het Burgerlijk Wetboek. De Commissie overweegt daarbij als volgt.

Met het Statuut hebben de Staat en instellingen die lid zijn van Jeugdzorg Nederland invulling gegeven aan de door hen gevoelde verantwoordelijkheid voor slachtoffers van misbruik in instellingen en pleeggezinnen. Hoewel het Statuut raakvlakken heeft met het civiele recht, zijn de regels van het Burgerlijk Wetboek niet zondermeer toepasbaar op het Statuut.

Een tegemoetkoming op basis van het Statuut is namelijk niet gebaseerd op civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar op coulance. Het Statuut schept een eigen voorwaardenkader voor een buitengerechtelijke afdoening van een civiele vordering, waarbij onder andere geen beroep op verjaring wordt gedaan en ook de strenge regels van het civiele bewijsrecht niet van toepassing zijn. Hiermee is beoogd om het voor slachtoffers van misbruik mogelijk te maken om na vele jaren alsnog (indirect) de rechtsvoorganger van

de instelling ter verantwoording te roepen. De Commissie is van oordeel dat de term rechtsvoorganger binnen dit eigen voorwaardenkader moet worden uitgelegd.

Bij de term rechtsvoorganger gaat het er om of bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld de overdracht van pupillen) zijn overgaan op een volgende stichting.

Uit het dossier is gebleken dat activiteiten (inclusief de pupillen) van xxx in 19xx zijn overgegaan naar Stichting xxx. Daarbij was er continuïteit van zorg voor de pupillen. Vervolgens heeft Stichting xxx haar naam gewijzigd in Stichting xxx. Via verschillende fusies en een naamswijziging ontstaat uiteindelijk in 20xx Stichting xxx. Gelet op deze omstandigheden is de Commissie van oordeel dat xxx als rechtsvoorganger van de instelling kan worden aangemerkt.

Daarna heeft de Raadkamer wel ervaren, dat deze interpretatie bij sommige instellingen op onbegrip is gestuit en weerstanden heeft opgeroepen.

De Raadkamer geeft aan naar aanleiding twijfelgevallen met Jeugdzorg Nederland te hebben overlegd over eventuele financiering van de tegemoetkoming uit een in te stellen gezamenlijk fonds van de jeugdzorginstellingen, maar dat deze optie door het bestuur van Jeugdzorg Nederland na uitvoerig beraad is afgewezen.

maximaal te ontvangen bedrag

De Raadkamer heeft gediscussieerd over hoe zij zou moeten omgaan met verscheidene claims van één aanvrager. Het komt namelijk voor dat slachtoffers zijn misbruikt in verschillende instellingen of pleeggezinnen. Tegen elk van de instellingen kan het slachtoffer een claim indienen. Hierdoor kan – afhankelijk van de toegekende bedragen – het totaal te ontvangen bedrag boven het in het Statuut opgenomen maximum van 100.000 euro uitkomen. De Raadkamer kwam tot de slotsom dat elke aanvrager maximaal 100.000 euro kon ontvangen, ongeacht het aantal betrokken instellingen waar misbruik had plaatsgevonden. De Raadkamer vindt zelf dat dit besluit vooral is ingegeven door de principes van “distributieve rechtvaardigheid”⁶¹ en niet zozeer door die van het civielrecht.

generieke instemming als steunbewijs

Naar aanleiding van de ontvangst van standaardbrieven van meermaals aangeklaagde instellingen, waarin stond dat zij – gezien wat bekend was over wantoestanden bij hun rechtsvoorganger – het gebeuren bij voorbaat aannemelijk vonden, heeft de Raadkamer overwogen hoe met deze vorm van steunbewijs zou moeten worden omgegaan. De Raadkamer heeft besloten dergelijke generieke instemming van een instelling niet als afdoende steunbewijs te beschouwen. Zij vond dat steeds per aanvraag de aannemelijkheid van het gebeurde objectief moest worden getoetst door te kijken of er ook voldoende overig steunbewijs was.

feitelijke wetenschap bij misbruik door groepsgeenoot of pleegouders

De Raadkamer zegt uitvoerig te hebben gediscussieerd over de betekenis van de eis van ‘feitelijke wetenschap’. De regeling vermeldt namelijk dat er feitelijke wetenschap is geweest indien het misbruik is “gemeld”. De Raadkamer geeft aan voor de interpretatie hiervan de concipiënt (ambtelijke opsteller) van het Statuut te hebben geraadpleegd. De Raadkamer heeft op grond van dit overleg besloten dat gedrags-

⁶¹ ‘Distributieve rechtvaardigheid’ heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de uitkomsten die aan mensen worden toebedeeld of de rechtvaardigheid van de verdeling van uitkomsten over mensen (De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag WRR-Verkenningen nr. 22, 2009). In de sociaalpsychologische onderzoeksliteratuur gaat het begrip “distributieve rechtvaardigheid” over de perceptie bij de ontvanger van de eerlijkheid en rechtvaardigheid van de uitkomst(beslissing). Daarom wordt ook wel gesproken van ervaren distributieve rechtvaardigheid. Dit refereert aan het eerste deel van de uitleg en is dus iets anders dan een rechtvaardige verdeling van schaarse middelen (tweede deel van de uitleg), vanuit het perspectief van de verdeler zoals hier kennelijk wordt bedoeld.

matige signalen zoals van huis weglopen of seksualiserend gedrag niet als “meldingen” konden worden opgevat.

Deze beleidslijn van de Raadkamer heeft tot afwijzingen geleid, die de Raadkamer zelf pijnlijk vond. Uit de verhalen kwam namelijk naar voren dat misbruikte kinderen vaak een zwijgplicht kregen opgelegd door de misbruikende pleegouders of oudere groepsleden en personeel van jeugdzorgaanbieders, en voorts dat pleegkinderen vroeger meestal in aanwezigheid van de pleegouders werden gehoord door voogden. De Raadkamer vindt daarom dat het idee dat misbruikte kinderen het misbruik bij instellingen of voogden zouden hebben moeten of kunnen “melden” voorbij gaat aan de toentertijd heersende situatie van rechteloosheid van de meeste pupillen. Bovendien zegt de Raadkamer uit de verhalen te hebben opgemaakt dat kinderen eerder durfden te praten over geslagen worden dan over seksueel misbruik.

toepassing extra schadevergoeding bij ernstig letsel

De Raadkamer vond het lastig om de mogelijkheid van een additionele vergoeding voor vermogensschade toe te passen, die bovenop de vaste tarieven kon komen en diende ter tegemoetkoming voor bewezen economische schade ten gevolge van het letsel.⁶² De reden die zij hiervoor aangeeft, is dat de toekenning volgens de schaal een all-in-bedrag is, inclusief vermogensschade. Vooral bij co-morbiditeit zoals mishandeling door biologische ouders voorafgaande aan het misbruik, vond zij de oorzakelijkheid tussen het misbruik en latere economische schade vaak moeilijk vast te stellen. Voorts vond zij de precieze formuleringen over de gradaties waarin dit het geval lijkt te zijn, al snel onbegrijpelijk en kwetsend voor de aanvrager. Daarom heeft de Raadkamer besloten om slechts met ruwe bedragen te werken en deze niet in detail te beargumenteren. Zij geeft aan in gevallen van co-morbiditeit een rond bedrag zoals 20.000 euro als extra schadevergoeding bij ernstig letsel te hebben toegekend. Omdat het maximum van 100.000 euro vaak al bijna was bereikt met het toegekende hoge tarief vanwege de ernst van het misbruik, resteerde er doorgaans ook weinig ruimte voor deze additionele vergoeding voor vermogensschade.

De Raadkamer nam waar dat de onderbouwing van dit deel van de claim bovendien extra inspanningen vergde van de aanvrager. Ook ervoer zij, dat veel aanvragers bovendien moeite hadden om te begrijpen dat in het gehanteerde tarief reeds enige vermogensschade is verdisconteerd en er dan toch een extra bedrag bovenop kwam. Aangezien naar het inzicht van de Raadkamer dit element de toegekende bedragen slechts weinig heeft beïnvloed, vindt zij dat dit onderdeel beter achterwege had kunnen blijven.

de bevoegdheid Schadefonds om zelf onderzoek te doen

Het Statuut voorzag in de mogelijkheid van de Raadkamer om zelf onderzoek te doen. De Raadkamer zegt hiervan geen gebruik te hebben gemaakt, aangezien daartoe aan het Schadefonds geen bijzondere bevoegdheden waren toegekend en het Schadefonds hiermee ook geen enkele ervaring heeft. Wel vertelt de Raadkamer dat zij bij de afronding van een hoorzitting herhaaldelijk een beroep op de instelling heeft gedaan om verdergaande recherche te plegen in eigen kring. In enkele gevallen heeft dit alsnog informatie opgeleverd die als steunbewijs kon dienen.

6.3 Ondersteunende taken: uitvoering door bureau

In deze paragraaf worden de ervaringen met de uitvoering van de regelingen beschreven met betrekking tot de ondersteunende taken die door juristen van het bureau van het Schadefonds zijn uitgevoerd.

Het bureau onderhoudt vanuit het Schadefonds de contacten met slachtoffers. Contacten vinden telefonisch en schriftelijk plaats en op verschillende momenten:

⁶² Tegemoetkomingscategorie f: zie Artikel 6, lid 1 van het Statuut.

- informatie verstrekken voordat een eventuele aanvraag is ingediend;
- ondersteuning bij een aanvraag;
- informatie-uitwisseling na ontvangst van een aanvraag, inclusief voorbereiding van hoorzittingen;
- beoordeling van aanvragen voor de Tijdelijke Regeling;
- voorbereiding bezwaar en beroep in het kader van de Tijdelijke Regeling;
- mededeling van de beslissing aan aanvragers en instellingen (bij het Statuut).

informatieverstrekking voordat een eventuele aanvraag is ingediend

De bureaumedewerkers vinden dat er minder telefoontjes zijn binnengekomen dan zij hadden verwacht. Zij vermoeden dat slachtoffers vaak direct contact hebben opgenomen met Slachtofferhulp Nederland. Zij vertellen eenvoudige vragen direct te hebben beantwoord aan de telefoon. Er is dan bijvoorbeeld uitleg gegeven over de beide regelingen. Soms moest dat in zeer eenvoudige taal.

Vragen over kans van slagen van een aanvraag bij elk van beide regelingen zijn telefonisch doorgenomen; medewerkers hebben daarin meegedacht met het slachtoffer om te helpen de afweging tussen de regelingen te maken. Voor vragen over hulp bij het verzamelen van steunbewijs zijn de slachtoffers doorverwezen naar Slachtofferhulp Nederland.

ondersteuning bij een aanvraag

Behalve voor algemene informatie is het bureau ook benaderd voor hulp bij het vinden van steunbewijs. Dat kon zowel vóór het indienen van een aanvraag gebeuren als erna, als de aanvraag nog onvoldoende ondersteund bleek. Een aanvrager kreeg een vaste contactpersoon bij het bureau toegewezen voor het contact. Het bureau bood in enige mate zelf ondersteuning indien een slachtoffer dat wenste en het Schadefonds daartoe ook machtigde, namelijk voor:

- het opvragen van de melding bij de commissie-Samson;
- het opvragen van de aangifte bij de politie;
- het opvragen van medische informatie.

Dit laatste is alleen gedaan indien de Tijdelijke Regeling werd aangevraagd. Bij het Statuut is sprake van twee partijen waarbij het risico van betichting van partijdigheid zou kunnen ontstaan. Het Schadefonds heeft er daarom voor gekozen ten behoeve van Statuut-aanvragen geen medische informatie voor slachtoffers op te vragen.

Ondersteunend bewijs in de vorm van de voogdijregisterkaart of de rechterlijke beschikking voor ondertoezichtstelling dienden slachtoffers zelf aan te vragen. Ter ondersteuning heeft het bureau een handreiking hiervoor gemaakt, waarin staat tot welke archiefinstelling, kantongerecht of rechtbank een slachtoffer zich zou moeten richten.⁶³

Voor ander ondersteunend bewijs dienden slachtoffers zelf aan de slag te gaan. Voor hulp hierbij verwees het bureau, zoals gezegd, door naar Slachtofferhulp Nederland, dat zelfredzaamheid van het slachtoffer voorop stelt en het slachtoffer coacht om zoveel mogelijk zelf te doen.

informatie-uitwisseling na ontvangst van een aanvraag

Het bureau geeft aan in het geval van de Tijdelijke Regeling altijd telefonisch contact te hebben opgenomen met de aanvrager (tenzij deze had aangegeven dat niet te willen) en in het geval van het Statuut dat meestal te hebben gedaan (namelijk niet als de medewerker inschatte op basis van eigen gevoel dat dat

⁶³ De handreikingen zijn opgenomen als bijlage G.

geen positief effect zou hebben. Dan is via e-mail gevraagd of telefonisch contact gewenst was, dat na een positief antwoord ook volgde).

In het telefonisch contact is gelegenheid gegeven aan de aanvrager om een nadere toelichting te geven en is door de medewerker informatie over het verdere verloop van de procedure verstrekt.

Als informatie in de aanvraag ontoereikend bleek, is aan het slachtoffer om aanvullende informatie gevraagd. De bureaumedewerkers geven aan met de één een enkele maal contact te hebben gehad, maar met anderen verschillende keren te hebben gebeld of gemaïld. Ook kregen zij telefoontjes van de kant van aanvragers, die informeerden naar de voortgang. De medewerkers constateren, dat de aanvraag slachtoffers vaak continu bezighoudt.

In een aantal gevallen is de aanvraag ingetrokken. Bij de bureaumedewerkers bekende redenen hiervoor zijn, dat het proces als te belastend wordt ervaren omdat er herbeleving is van misbruik dat soms al tientallen jaren geleden heeft plaatsgevonden, men er teveel tegenop zag het gebeurde expliciet te moeten vertellen, men het verzamelen van steunbewijs niet zag zitten (te belastend en/of heel veel inspanning vergend) of het verzamelen van steunbewijs niet lukte.

Statuut: voorbereiding en ondersteuning hoorzitting

Voor de aanvragen op basis van het Statuut heeft het bureau de voorbereidende stappen voor de hoorzitting uitgevoerd.

In veel gevallen was het nodig om de rechtsopvolger van de vroegere instelling te vinden. De bureaumedewerkers geven aan dat er in de beginperiode bij het Schadefonds onduidelijkheid was over de manier waarop de rechtsopvolging moest worden geïnterpreteerd, maar dat dat later beter werd. Ze vertellen dat Jeugdzorg Nederland, die heeft geholpen rechtsopvolgers op te sporen, daar soms lang voor nodig had, onder andere doordat de informatie over de voormalige instelling summier was (bijvoorbeeld als alleen de naam van een groep bekend was) of doordat er diverse opeenvolgende rechtsopvolgers bleken te zijn.

De ervaring van de bureaumedewerkers is, dat sommige instellingen veel tijd gebruikten voor het geven van een reactie, nadat ze waren geïnformeerd over de beschuldiging. In die gevallen kreeg het Schadefonds het verzoek om de termijn van 8 weken te mogen verlengen met nog eens 8 weken.

De hoorzittingen, die zijn bijgewoond door een medewerker van het bureau voor verslaglegging worden door de bureaumedewerkers waardevol gevonden voor de slachtoffers, als alles althans goed verloopt en de instelling een empathische houding aanneemt. Zij hebben gezien, dat slachtoffers van de instelling de erkenning willen dat het indertijd niet goed is geweest en excuses hiervoor willen ontvangen. Ook het tegenovergestelde hebben zij waargenomen, dat als een instelling geen empathische houding aanneemt, de slachtoffers er emotioneel juist slechter uit lijken te komen.

Tijdelijke Regeling: beoordeling

Bij de beoordeling van de aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling vonden de bureaumedewerkers de interpretatie van de regels soms moeilijk. Het ging dan bijvoorbeeld om de beoordeling of bepaalde tussenvormen van verblijf al dan niet onder de regeling vielen, zoals weekendgezinnen, gezinshuisouders, crisisopvang en medisch kinderdagverblijven. Ook de beoordeling van pleegzorgsituaties was wel eens lastig, namelijk om te achterhalen wie de plaatsende instelling was geweest. Een derde lastig aspect was misbruik dat buiten Nederland had plaatsgevonden, terwijl het slachtoffer verbleef in een in Nederland gevestigde instelling of pleeggezin.

In de loop van de tijd is over dit soort interpretatieproblemen meer duidelijkheid gekomen. Medewerkers hebben aangegeven, dat er bij de Tijdelijke Regeling in de beginfase soepeler is geoordeeld dan later.

De doorlooptijd van de aanvragen op basis van de Tijdelijke Regeling (met een wettelijke termijn van 26 weken) wordt door het bureau geschat op gemiddeld 3 à 4 maanden.

mededeling van de beslissing

De beslissing over aanvragen op basis van zowel het Statuut als de Tijdelijke Regeling is door de eigen contactpersoon van de aanvrager binnen het bureau telefonisch aan de aanvrager medegedeeld, tenzij de aanvrager had aangegeven dat niet te willen. In geval van niet-ontvankelijkheid of afwijzing vanwege het buiten de regeling vallen vonden de medewerkers deze gesprekken vaak moeilijk. Zij moesten uitleggen waarom een aanvraag toch was afgewezen, hoewel aan het misbruik niet werd getwijfeld. Ze moesten dan duidelijk maken dat de instelling waarin het misbruik had plaatsgevonden (bijvoorbeeld een blindeninstituut) niet onder de reikwijdte van de regelingen viel of dat er weliswaar een pleeggezin was, maar dat het slachtoffer daarin niet was geplaatst door de overheid (c.q. een organisatie die als voorganger van bureau jeugdzorg fungeerde).

Beslissingen van niet-ontvankelijkheid of afwijzing om dit soort redenen hebben naar de ervaring van de bureaumedewerkers in de beginperiode vaker plaatsgevonden dan later. Zij meenden dat in het begin aanvragers meer zijn gestimuleerd door henzelf of door Slachtofferhulp Nederland om een aanvraag in te dienen. Deze adviezen hebben zij, nadat er ervaring was opgedaan met de regelingen, bijgesteld.

Afwijzingen bij het Statuut op grond van het ontbreken van ‘feitelijke wetenschap’ vonden medewerkers ook moeilijk over te brengen. Het criterium achten zij op zichzelf wel goed te interpreteren, maar het is voor slachtoffers zeer moeilijk aan te tonen. Kinderen hebben in die tijd nooit dit soort dingen verteld, werden niet geloofd als ze het wel deden of werden gestraft als ze het zouden vertellen. Dit criterium in de regeling is erg zwaar voor slachtoffers, die een afwijzing krijgen terwijl het misbruik wel degelijk heeft plaatsgevonden.

De medewerkers van het bureau vonden het een moeilijke taak om de beslissing goed uit te leggen vanwege de ingewikkeldheid van de regelingen en ook vanwege het relatief lage toegekende bedrag in relatie tot de ernst van de schade. Sommige aanvragers reageerden blij, opgelucht of begrijpend op het telefoontje van het bureau, maar de medewerkers hebben ook teleurgestelde en boze reacties gekregen. Naar de beleving van de medewerkers vindt het merendeel echter het bedrag te laag. Zij vinden dat het bedrag niet in verhouding staat tot wat hun is overkomen en/of tot de schade die zij er nu nog steeds van ondervinden. Termen als ‘schijntje’ en ‘hoerenfooi’ zijn gebezigd. Medewerkers vinden het ook moeilijk om uit te leggen dat het schadebedrag is gebaseerd op wat er toen is gebeurd en niet op de gevolgen voor het leven daarna

Tijdelijke Regeling: bezwaar en beroep

Volgens informatie van de bureaumedewerkers maakt ongeveer 15% van de aanvragers van de Tijdelijke Regeling bezwaar tegen de uitspraak, hetgeen een hoger percentage is dan bij de reguliere schaderegeling van het Schadefonds (circa 7%). De genoemde aanleidingen voor bezwaar zijn vooral:

- een afwijzing;
- de hoogte van de toegekende schaal bij een toewijzing;
- een afwijzing waarbij de aannemelijkheid onvoldoende werd gevonden.

Bezwaren hebben vaak wel tot aanpassing van de beslissing geleid, namelijk in iets meer dan de helft van de gevallen waarin tot nog toe een beslissing is genomen (zie ook paragraaf 3.3). Zo’n aanpassing kan alleen omhoog plaatsvinden. Als de aannemelijkheid met nieuwe informatie kon worden onderbouwd, is een afwijzing soms omgezet in een toewijzing.

Medewerkers melden dat van de mogelijkheid tot beroep in enkele gevallen (minder dan tien) gebruik is gemaakt.

vervolg na beslissingen

Hoewel er na de beslissing in principe geen contact meer is met de aanvragers, melden medewerkers dat dit in de praktijk toch wel gebeurt op initiatief van de aanvragers, ook wel na langere tijd. Het kan dan gaan over de algehele beslissing, maar soms ook over onderdelen daarvan. Een signaal dat bureaumedeewerkers hebben gekregen, is dat aanvragers die een substantieel bedrag hebben ontvangen, hiermee niet goed weten om te gaan. Er zijn voorbeelden van aanvragers die het geld er in korte tijd doorheen hebben gejaagd en daarvan achteraf spijt hebben.

6.4 Het Statuut in de praktijk: uitvoering door Raadkamer

In deze paragraaf worden de ervaringen van de Raadkamer met de uitvoeringspraktijk van het Statuut beschreven. Dit betreft met name de hoorzittingen en het doen van de uitspraken.

6.4.1 Toerusting en doorlopen procedure

personele invulling Raadkamer

De Raadkamer geeft aan dat haar leden als gevolg van de aanwezige breedte in de expertise steeds meer mede vanuit elkaars discipline zijn gaan denken. Hierdoor is een interdisciplinair denkkader ontstaan en is de Raadkamer een team geworden met een gemeenschappelijke ervaring met betrekking tot de behandelde zaken. De keuze voor onderbrenging bij het Schadefonds heeft volgens de Raadkamer zelf bijgedragen aan het eigen functioneren en de besluitvorming.

lange doorlooptijden

De Raadkamer constateert dat de afdoeningsduur van het Statuut aanzienlijk langer is geweest dan andere regelingen bij het Schadefonds. Zij noemt het betrekken van de instellingen in de procedure als oorzaak hiervan. Ook vond de Raadkamer, dat het soms lang duurde voordat er een reactie kwam van Jeugdzorg Nederland op de vraag of een bepaalde instelling (een rechtsopvolger had die) onder de regeling viel. Ook merkten de Raadkamer en het ondersteunend bureau van het Schadefonds dat sommige aangeschreven instellingen de neiging hadden om de hun toegestane reactietermijnen ten volle te benutten.

beeld van de voorbereiding door partijen

De Raadkamer heeft een aantal aspecten benoemd, die naar haar inzicht hebben bijgedragen aan een goed verloop van hoorzittingen. Zij vindt dat de hoorzittingen over het algemeen goed zijn voorbereid door aanvragers (al dan niet met hulp van Slachtofferhulp Nederland, vrienden of familie of een advocaat). Vanuit de instellingen heeft de Raadkamer over het algemeen een constructieve opstelling ervaren.

Echter, de Raadkamer zegt ook dat bovenstaande niet voor alle gevallen gold. Er zijn instellingen die zich niet constructief opstelden. Ook lijkt de bijdrage aan waarheidsvinding niet van alle instellingen optimaal te zijn geweest. Voorts constateert de Raadkamer dat in enkele gevallen het optreden van de instelling jegens het slachtoffer “qua tact is tekortgeschoten”.

6.4.2 De hoorzittingen

De Raadkamer zag dat de meeste aanvragers bij aanvang van de zittingen zeer gespannen waren en zij probeerde hen enigszins op hun gemak te stellen. In de meeste gevallen waren de aanvragers pas na enige tijd in staat om hun verhaal te doen. “Hierbij kwamen vrijwel steeds momenten waarop de aanvragers door emoties van verdriet en /of woede werden overmeesterd. Vaak ook lieten zij zich daarbij in extreme bewoordingen uit over de beschuldigten, de instellingsmedewerkers of (gezins-)voogden. De voorzitter en bijzitter (het tweede aanwezige lid van de Raadkamer) hebben steeds geprobeerd zich op zulke momenten empathisch op te stellen jegens de aanvrager.” De Raadkamer zegt hiervoor te hebben gekozen, omdat zij dit in de geest van de regeling achtte en omdat dit voortvloeit uit het internationale rechtsprincipe dat slachtoffers van misdrijven door betrokken functionarissen ‘met respect en consideratie’ dienen te worden bejegend (een principe onder andere neergelegd in de VN Verklaring met betrekking tot Slachtofferrechten uit 1985).⁶⁴

De gelijktijdige aanwezigheid van slachtoffer en instelling heeft in de ervaring van de Raadkamer positieve aspecten gehad, maar kende ook spanningen.

positieve aspecten

Naar de beleving van de Raadkamer reageerden in verreweg de meeste gevallen de vertegenwoordigers van instellingen met empathie op de aangrijpende verhalen van de aanvragers. Meestal werden door hen tevens excuses aangeboden voor wat in het verleden bij hun instelling of de rechtsvoorganger daarvan had kunnen plaatsvinden. Het viel de Raadkamer op hoe gespitst de aanvragers doorgaans naar deze reacties luisterden. De gelegenheid om tegenover de Raadkamer hun verhaal te kunnen doen en daarvoor gehoor te vinden en om vervolgens excuses van een bestuurder van de desbetreffende instelling in ontvangst te kunnen nemen, werd door de aanvragers doorgaans zichtbaar gewaardeerd. Dit gold ook als de persoon die de instelling vertegenwoordigde zelf niet verantwoordelijk was, omdat het misbruik lang geleden bij een rechtsvoorganger had plaatsgevonden. Bij het afscheid nemen zeiden slachtoffers dit ook vaak met zoveel woorden. Instellingen hebben ook verteld dat het er nu anders aan toe gaat in instellingen dan vroeger.

De Raadkamer vindt van zichzelf dat ze niet streng is geweest. Ze heeft gezocht naar mogelijkheden om het misbruik aannemelijk te kunnen maken. Tegelijkertijd vond de Raadkamer het voor zichzelf een taak ook naar de instellingen toe fair te zijn.

negatieve aspecten

Aan de andere kant heeft de Raadkamer naar haar oordeel veel⁶⁵ aanvragen moeten afwijzen, hetgeen volgens hen voor de aanvragers teleurstellend moet zijn geweest.

In een kleine minderheid van de gevallen reageerden de vertegenwoordigers van instellingen niet meelevend. Zij toonden tijdens de voorbereiding of de hoorzittingen weinig of geen empathie en maakten geen excuses. Het is voorgekomen, dat de Raadkamer “de door de instellingen tijdens de voorbereiding of tijdens de hoorzitting geleverde tegenspraak op aangevoerde feiten vanuit bejegeningsoogpunt problematisch vond. Het was dan voor de aanvragers zichtbaar pijnlijk om te moeten ervaren dat hun verhaal ook na zoveel jaren nog steeds niet werd geloofd, of althans op onderdelen in twijfel werd getrokken.” In enkele gevallen vond de Raadkamer het verweer kleingeestig en kwelziek jegens het slachtoffer, zoals bijvoorbeeld over de precieze locatie waarop het misbruik in de herinnering van de aanvrager tijdens

⁶⁴ De Raadkamer geeft aan dat dit principe bij het Schadefonds reeds vele jaren leidend is bij de bejegening van aanvragers in alle fasen van de procedure, sinds enkele jaren omschreven als het “burgergerichte werken”.

⁶⁵ De tussenstand begin februari 2017 is, dat ruim 40% is afgewezen, zie hoofdstuk 3.

weekenden had plaatsgevonden (‘anders dan door aanvrager gesteld, was de moeder van beschuldigde niet woonachtig in X maar in Y’). Een ander voorbeeld dat de Raadkamer aanhaalt, is dat een instelling tijdens de zitting een verklaring overhandigde van de voormalige directrice waarin zij zich zeer negatief uitliet over de persoon van de aanvrager (‘een vervelende, onaantrekkelijke jongen’) uitliet. Dergelijke pijnlijke situaties hebben zich met name voorgedaan in zaken waarbij de instelling zich in de procedure liet bijstaan door een advocaat.

Deze pijnlijke ervaringen tijdens hoorzittingen zijn aanleiding geweest voor de Raadkamer om te besluiten, dat dit onder geen beding meer zou mogen gebeuren. Intern is afgesproken dat de voorzitter voortaan in zulke gevallen zou ingrijpen. Het bleek soms een lastige opgave om hiervoor de juiste woorden te vinden en daarbij niet door te schieten.

“Door de Raadkamer is de invoelende bejegening van de gedupeerden bij het Statuut als problematischer ervaren dan bij reguliere zaken van het Schadefonds. De reden hiervoor is, dat de wederpartij – in de vorm van een vertegenwoordiger van de instelling – als partij bij de hoorzitting aanwezig is en de indruk kan krijgen dat de Raadkamer, gezien de getoonde empathie, aan de kant van de aanvrager staat.”

In een enkel geval heeft een instelling geweigerd de beslissing van de Raadkamer uit te voeren door niet te willen betalen. De reden die ze hiervoor aanvoerde was dat, er achteraf (na de hoorzitting en uitspraak,) nieuwe informatie boven tafel was gekomen die, als deze vooraf beschikbaar was geweest, waarschijnlijk tot een andere beslissing zou hebben geleid. Aangezien de regeling niet voorziet in een mogelijkheid tot beroep of herziening, bleef de uitspraak overeind. Over de betaling is uiteindelijk een compromis gesloten. Voor de betrokken aanvragers heeft deze gang van zaken psychische schade veroorzaakt en zij hebben – volgens informatie van hun advocaat – hiervoor psychiatrische hulp gezocht.

6.5 Positieve en negatieve ervaringen van het Schadefonds

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies uit de ervaringen van zowel het bureau als de Raadkamer van het Schadefonds samengevat. Er wordt ingegaan op elementen die als positief zijn ervaren en naar elementen die naar hun mening minder positief waren.

specifiek ten aanzien van het Statuut

Het deels civielrechtelijke karakter van het Statuut heeft in de ogen van de Raadkamer zowel positieve als negatieve effecten laten zien.

Positief vond de Raadkamer de aanwezigheid van bestuurders van de instellingen tijdens de zittingen en de daarbij veelal gemaakte excuses voor wat de aanvragers destijds is aangedaan. Een dergelijk erkenning, gedaan in de formele setting van een hoorzitting, werd door de aanvragers vaak zichtbaar gewaardeerd.

De Raadkamer schat in dat deze erkenning op zichzelf wellicht sommige aanvragers heeft geholpen, los van de eventuele tegemoetkoming.

De Raadkamer acht het tevens aannemelijk dat in gevallen waarbij een tegemoetkoming is toegekend, het voor in elk geval een deel van de aanvragers extra genoegdoening heeft geschonken dat de instelling deze moest betalen.

ervaren knelpunten

Uit de ervaring van zowel bureaumedewerkers als leden van de Raadkamer worden hierna de voornaamste knelpunten op een rijtje gezet.

De gesignaleerde knelpunten zijn:

- complexiteit van de regelingen;
- beperking tot bepaalde instellingen en pleegzorg;
- hoogte van de uit te keren bedragen;
- veranderingen in het veld;
- nazorg;
- doorlooptijden (vooral Statuut);
- criterium ‘feitelijke wetenschap’ (Statuut);
- betaling door instelling (Statuut).

complexiteit

De interpretatie van beide regelingen was voor het bureau van het Schadefonds zelf lastig vanwege de afbakeningen die erin zijn opgenomen. Het bureau geeft aan dat dit er onder meer toe heeft geleid dat er een ontwikkeling in de loop van de tijd is geweest in de besluitvorming. Specifiek voor het Statuut geldt dat de Raadkamer deze regeling complex vond, mede omdat deze sterk afweek van de reguliere regelingen van het Schadefonds. Ook de mogelijke toekenning van een additionele vergoeding voor vermogensschade bij het Statuut vond de Raadkamer nodeloos ingewikkeld.

De complexiteit van de regelingen heeft de begrijpelijkheid van de genomen beslissingen voor aanvragers en instellingen niet bevorderd. Het uitleggen van de regeling en van de beslissing op de aanvraag aan aanvragers zijn beide lastig gebleken voor de bureaumedewerkers die deze moesten toelichten aan de aanvragers. Een eenvoudiger regeling met minder uitzonderingen zou beter uitvoerbaar zijn voor het Schadefonds en beter uitlegbaar.

beperking instellingen en pleegzorg

Aanvragen in verband met misbruik in of onder verantwoordelijkheid van instellingen die niet onder de reikwijdte van de regelingen vielen, bijvoorbeeld AWBZ-instellingen of psychiatrische instellingen zijn niet in behandeling genomen of afgewezen. Afwijzing om dit soort technische redenen heeft de Raadkamer als wrang ervaren. Zij heeft in die gevallen wel erkenning van het leed gegeven en uitgelegd waarom de aanvraag toch is afgewezen.

hoogte uit te keren bedragen

“Hoewel het Statuut beoogt civiele schadeclaims buitengerechtelijk te laten afdoen, oriënteert de regeling zich op Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven en op andere regelingen voor schadevergoeding die zijn gebaseerd op de solidariteitsgedachte. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er wordt gewerkt met vastgestelde tarieven en uit het naar civielrechtelijke maatstaven lage maximum van de toe te kennen tegemoetkoming, namelijk 100.000 euro.”

Er is bij het Statuut niet gekozen voor toepassing van de (aanzienlijk lagere) tarieven van het Schadefonds. De tarieven zijn veeleer overgenomen van de eerdere regeling van de RK kerk.

“De bedragen in de Tijdelijke Regeling zijn wel afgestemd op die in de Wet Schadefonds Geweldsmisdrijven.” De verschillen in de bedragen tussen het Statuut en de Tijdelijke Regeling zijn daardoor groot. Door slachtoffers is dit verschil als niet eerlijk ervaren. De hoogte van het toegekende bedrag bij met name de Tijdelijke Regeling wordt door de slachtoffers vaak als te laag ervaren in verhouding tot wat hun is overkomen, zoals blijkt uit hun reacties als het Schadefonds de beslissing telefonisch mededeelt. Ook het baseren op het gebeurde toen en niet op de schade daarna is soms moeilijk te accepteren voor slachtoffers. Toewijzing heeft als gevolg van de hoogte van het bedrag dus tot teleurstelling geleid.

veranderingen in het veld

Complicerend vond de Raadkamer het dat het kindbeschermingsveld de afgelopen decennia sterk in beweging is geweest, zodat het niet steeds eenvoudig was vast te stellen hoe de verantwoordelijkheden voor pleegkinderen destijds waren geregeld en/of wie de rechtsopvolgers zijn van de destijds bestaande instellingen.

nazorg

In nazorg is niet voorzien in de regelingen. Uit signalen van aanvragers met wie achteraf toch contact is geweest, maakt het Schadefonds op dat hieraan wel behoefte bestaat. Aan nazorg had meer aandacht kunnen worden besteed. Dat kan gaan om napraten over het proces, het toeleiden naar hulp of om begeleiding bij het omgaan met een grote som geld (bij het Statuut).

doorlooptijden

Het uitzoekwerk voordat aanvraag volledig is, heeft soms lang geduurd. In die periode hebben er zowel activiteiten van het slachtoffer (steunbewijs verzamelen), van het Schadefonds (eventueel een deel van het steunbewijs verzamelen) als van Jeugdzorg Nederland (rechtsopvolger zoeken) en de instelling (archieff- en ander historisch onderzoek) plaatsgevonden.

“Een belangrijk probleem voor de Raadkamer – en voor de aanvragers evenzeer – is geweest dat veel instellingen tijdens de schriftelijke voorbereiding niet alleen de maximale termijnen benutten, maar zich bovendien betrekkelijk passief opstelden jegens de waarheidsvinding. Dossiers waren meestal niet meer aanwezig en voormalige stafleden waren niet meer bekend of in ieder geval niet traceerbaar.”

Feit is dat archieven van instellingen volgens de vigerende wetgeving na enige tijd dienen te worden vernietigd. De Raadkamer betwijfelt of dit steeds in het belang is van de voormalige pupillen. Voor instellingen bestaat er echter naast het raadplegen van het eigen archief de mogelijkheid om te rechercheren via huidige of voormalige stafleden. Dit is in de ogen van de Raadkamer lang niet altijd optimaal geprobeerd. Herhaaldelijk is gebleken dat door de instelling onvindbaar geachte ex-medewerkers wel door de aanvragers konden worden achterhaald, bijvoorbeeld via sociale media.

“Hoewel de meeste instellingen wel enige recherche leken te hebben gepleegd, kwamen ze slechts hoogst zelden met nieuwe, zelf gevonden informatie die de aanvraag/beschuldiging zou kunnen ondersteunen” naar waarneming van de commissie. “Het vaak grote tijdsverloop sinds het misbruik heeft hierbij zeker een rol gespeeld. Maar hier lijkt zich soms ook te hebben gewroken dat de instellingen krachtens de regeling eventueel toegekende tegemoetkomingen zelf moesten financieren.” De Raadkamer zegt in enkele gevallen het gevoel te hebben gehad dat de instelling bewust informatie had achtergehouden ter bescherming van de financiële belangen van de instelling.

feitelijke wetenschap (Statuut)

Aan het criterium van ‘feitelijke wetenschap’ bleek moeilijk te voldoen. Dit criterium wordt door het bureau en de Raadkamer heel ongelukkig gevonden. Met name in zaken betreffende misbruik door pleegouders bleek dat aan de eis van feitelijke wetenschap bijna nooit kon worden voldaan. De Raadkamer heeft de indruk dat de afwijzingen in deze zaken door de aanvragers vaak als onrechtvaardig zijn ervaren, gezien de in de onderhavige periode praktische onmogelijkheid van misbruikte kinderen om hiervan bij een instelling melding te maken. Naar het oordeel van de Raadkamer “heeft het criterium van de feitelijke wetenschap in de weg gezeten, omdat het ontbreken daarvan niet de schuld is van het slachtoffer.”

betaling door aansprakelijk gestelde instelling (Statuut)

De Raadkamer schat in dat “het feit dat de instellingen financieel nadeel zouden kunnen ondervinden van de toewijzing van aanvragen soms remmend lijkt te hebben gewerkt op hun bereidheid om actief aan de

waarheidsvinding bij te dragen. Slechts in een minderheid van de zaken lijken de instellingen zich maximaal te hebben ingespannen om nieuwe gegevens over het misbruik of de beschuldigde te achterhalen.” De Raadkamer vindt dit ook een lastig element in het Statuut, omdat je van de instellingen een spagaat vraagt: enerzijds erkenning en genoegdoening voor het slachtoffer en anderzijds betalen en verantwoordelijkheid nemen voor de huidige jeugd.

In een klein aantal gevallen heeft het partij-zijn van de instelling bovendien geleid tot een onheuse, mogelijk hertraumatiserende bejegening van de aanvrager tijdens de hoorzitting.⁶⁶

Naar het inzicht van de Raadkamer zijn complicaties van beperkte inspanning voor waarheidsvinding, weigering tot betalen en uittreden uit de regeling een uitvloeisel van de gekozen opzet van de regeling. De Raadkamer meent dat een vorm van collectieve bekostiging, bijvoorbeeld een collectief fonds, deze complicaties had kunnen voorkomen.

samenvattend oordeel Statuut door de commissie

Samenvattend vindt de Raadkamer dat het Statuut de onderbrenging van de uitvoering van de regelingen bij het Schadefonds goed heeft gewerkt voor het kunnen toepassen van de regelingen. Het Schadefonds heeft de indruk dat de regelingen goeddeels aan hun doel hebben beantwoord. Door middel van de bejegening voorafgaand en tijdens de procedure en de toegekende schadevergoedingen heeft de Raadkamer via het Statuut aan circa 100 aanvragers enige genoegdoening kunnen bieden voor wat hun destijds onder de verantwoordelijkheid van overheid en betrokken instellingen is aangedaan. Aan de andere kant heeft de Raadkamer veel⁶⁷ aanvragen moeten afwijzen hetgeen voor de aanvragers ongetwijfeld teleurstellend zal zijn geweest.

⁶⁶ De Raadkamer vermoedt, dat hierbij heeft meegespeeld dat niet alle instellingen de regeling hebben opgevat als een door hen zelf ingestelde coulanceregeling maar meer als een door de overheid aan hen opgelegde regeling. Dit lijkt a fortiori te gelden voor de verlenging van de regeling. De totstandkoming van beide regelingen en de inbreng daarbij van betrokken partijen vormt echter geen deel van het onderzoek en hierover kan in dit kader daarom geen conclusie worden getrokken.

⁶⁷ De tussenstand begin februari 2017 is, dat ruim 40% van de aanvragen voor het Statuut is afgewezen.

7 Analyse en conclusie

7.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk geven we een analyse op hoofdlijnen van de bevindingen ten aanzien van de essentiële kenmerken van de twee financiële regelingen. Hierbij worden zowel de ervaringen van de slachtoffers, de instellingen als van het Schadefonds betrokken.

In paragraaf 7.3 geven we een beschouwing van de leerpunten uit dit onderzoek, aansluitend bij de theorieën over het gevaar van secundaire victimisatie. We besluiten het hoofdstuk in paragraaf 7.4 met de belangrijkste conclusies.

7.2 Duiding effecten van essentiële kenmerken van de regelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de ervaringen van de afzonderlijke betrokken partijen apart in beeld gebracht. In deze paragraaf worden deze samengebracht, toegespitst op de essentiële kenmerken van de financiële regelingen. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- het doel van de regelingen;
- het bestaan van twee regelingen naast elkaar;
- de hoogte van de uitkeringen;
- afbakeningen in de regelingen;
- de wijze van betrokkenheid van instellingen;
- bewijsmateriaal;
- het criterium ‘feitelijke wetenschap’;
- de hoorzitting;
- de bekostiging van de uitkeringen;
- de uitvoering door het Schadefonds;
- de complexiteit van de regelingen;
- de doorlooptijd en de zwaarte van het proces;
- nazorg.

7.2.1 Doel van de regelingen

De regelingen zijn opgezet met als doel erkenning en genoegdoening te geven aan slachtoffers. Eerder heeft zowel de jeugdzorgsector als de overheid het leed erkend en excuses aangeboden. Nu ging het om erkenning en excuses aan individuele slachtoffers en om het verbinden van een financiële vergoeding aan de erkenning.

Er zijn 530 aanvragen toegewezen. Aan de aanvragers hiervan is het hun aangedane leed erkend en aan hen is een financiële vergoeding betaald. 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;
- de financiële vergoeding is niet altijd als genoegdoening ervaren, namelijk als deze 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 zijn er afwijzingen (24% van de aanvragen). 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 afwijzingen in elk geval geen sprake. Voor deze aanvragers is het beoogde effect 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.

Dat laatste geldt ook voor slachtoffers die weliswaar een toewijzing hebben gekregen, maar op een (door hen als zodanig ervaren) partiële wijze, doordat excuses ontbraken of een laag bedrag is uitgekeerd.

7.2.2 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.⁶⁸

In de praktijk is er 2,5 keer zo vaak een aanvraag op basis van de Tijdelijke Regeling als 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. Dit wordt ondersteund door de informatie dat een aantal aanvragers na afwijzing op basis van het Statuut vervolgens de Tijdelijke Regeling heeft aangevraagd en dat anderen bij voorbaat het advies (veelal van het Slachtofferhulp Nederland of het Schadefonds) hebben gekregen om haalbaarheidsredenen de Tijdelijke Regeling in plaats van het Statuut aan te vragen;
- 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 eerst genoemd en het Statuut daarna. Dit wordt ondersteund door de informatie dat 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 tegen een naar hun oordeel te laag bedrag. Anderen hebben verteld hiervan te hebben

⁶⁸ Brief TK d.d. 21 december 2012 (KST 33 435 Nr. 3), pagina 3

afgezien in het geval van een te laag bedrag, uit angst voor een lagere uitkomst na bezwaar. Dit laatste was weliswaar niet mogelijk, maar leefde wel in de gedachten van sommige aanvragers.

Er zijn slachtoffers en instellingen, die aangeven de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij het Statuut te hebben gemist. Slachtoffers hadden alsnog een toewijzing of een hoger bedrag willen krijgen. Het is echter niet bekend in hoeverre een mogelijkheid van bezwaar en beroep een voordeel voor slachtoffers zou opleveren, of juist voor instellingen die belang hadden bij een afwijzing of lager bedrag, en in hoeverre het tot verdergaande juridisering van de aanvraagprocedure zou hebben geleid. Op grond van het onderzoek valt hier geen conclusie over te trekken.

7.2.3 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 (volledige) gevolgschade.⁶⁹ 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 als 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. Anderzijds voorkomt het voor de besluitvormers dat nog gedetailleerdere afwegingen moeten worden gemaakt over de omvang van de schade, hetgeen bij glijdende bedragen het geval zou zijn geweest. 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.

7.2.4 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 jeugdinrichtin-

⁶⁹ Met uitzondering van de mogelijkheid voor een beperkte extra toekenning voor vermogensschade binnen het Statuut. De toepassing hiervan is door het Schadefonds als onnodig complex ervaren.

gen 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. Voorbeelden van afwijzingen zijn seksueel misbruik in een instelling voor (verstandelijk of lichamelijk/zintuigelijk) gehandicapten of seksueel misbruik in een pleeggezin waar een kind op instigatie van de ouders verbleef.

7.2.5 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 bieden, 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. Dit heeft bijgedragen aan de werking van de regeling, althans voor zover instellingen daar ook werkelijk hun best voor hebben gedaan.

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, maakten zij een afweging hiervan ten opzichte van hulpbehoevende kinderen van nu. Dit is een direct gevolg van de individuele aansprakelijkheidstelling 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 – ook het belang van het slachtoffer 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).

Behalve een verdedigende houding in het verweer heeft het er bij een aantal instellingen ook toe geleid dat, naar waarneming van de Raadkamer, niet in alle gevallen voluit is gezocht naar informatie in archieven.

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.

7.2.6 Bewijsmateriaal

Bewijsmateriaal, met name van zaken die reeds vele jaren geleden hadden plaatsgevonden en waarvoor deze regelingen juist in het leven waren geroepen, blijkt moeilijk te vinden. Dossiers zijn vaak niet meer aanwezig. Voor zover ze er wel zijn, vergt het veel zoekwerk door slachtoffers en instellingen, om ze te vinden. Slachtoffers en instellingen hebben hier veel tijd aan moeten besteden. Behalve tijdsinvestering (en kosten) bracht het voor slachtoffers ook een zware emotionele belasting met zich mee, doordat ze naar de beschuldigde instellingen toe moesten, ontdekten dat dossiers weg of incompleet waren (hetgeen voor hen kon leiden tot het gevoel dat archiefmateriaal was ‘weggemaakt’), nieuwe informatie over zichzelf vonden in dossiers of ervoeren dat instellingen informatie hadden achtergehouden.

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.

7.2.7 Criterium ‘feitelijke wetenschap’

Naast de criteria van de afbakening van de regeling (zie 7.2.3) geldt in het Statuut een extra criterium voor die gevallen waarin een ander dan een personeelslid van de instelling de dader was, bijvoorbeeld een groepsgeenoot 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.

Waar bij misbruik in instellingen steunbewijs kon worden verkregen doordat ook groepsgeenoten misbruik door dezelfde persoon hadden gemeld, was dat voor misbruik in pleeggezinnen lastiger.

7.2.8 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. Voor instellingen was het schokkend de verhalen te horen en dit leidde volgens hen soms (voor zover hiervan al niet sprake was) tot extra alertheid binnen de instelling.

Aan instellingen was vooraf meegegeven door de brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland een coulante, medelevende houding aan te nemen, vanuit het belang van de regeling voor het slachtoffer. Dezelfde houding was de intentie van het Schadefonds.

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

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

Ondanks het streven van de Raadkamer om instellingen van een dergelijke opstelling af te houden, is dit niet steeds gelukt. De Raadkamer heeft gezien dat de hoorzitting op zichzelf tot extra leed heeft geleid bij sommige slachtoffers.

In de hoorzitting moest 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 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 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. Een punt van aandacht is de samenstelling van de Raadkamer die enerzijds deskundig dient te zijn en anderzijds onafhankelijk (geen partij in de jeugdzorg).

Bij de Tijdelijke Regeling ontbrak de mogelijkheid om persoonlijk te worden gehoord en de instelling ‘in de ogen te kijken’. Door sommige aanvragers van de Tijdelijke Regeling werd deze mogelijkheid gemist. Anderen vonden dat niet erg of hadden juist daarom voor de Tijdelijke Regeling gekozen; zij zagen op tegen de confrontatie of tegen het ook mondeling moeten vertellen van hun verhaal (naast het opschrijven, hetgeen voor slachtoffers al een zware opgave was).

7.2.9 Bekostiging 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, reden

waarom is aangegeven vanuit sommige instellingen dat zij nauwelijks beschikken over eigen middelen om de schadevergoedingen uit te betalen.

Een deel van de gebleken knelpunten in het Statuut had kunnen worden voorkomen als de financiering van de uitkeringen niet bij individuele instellingen was gelegd, omdat de belangrijkste reden voor de verdedigende houding die een aantal instellingen aannam, er dan niet zou zijn geweest. Het risico op een schadelijk effect van de hoorzitting zou dan veel kleiner zijn geweest. Ook had dat betekend dat de bewijsvoering minder zwaar had hoeven te zijn. Deze was immers zwaarder bij het Statuut dan bij de Tijdelijke Regeling vanwege de financiële aansprakelijkstelling van de instelling. Een lichtere bewijslast zou bovendien een kortere doorlooptijd met zich mee hebben gebracht.

7.2.10 Uitvoering door Schadefonds

De uitvoering van de regelingen is belegd bij het Schadefonds. Hiermee is gebruik gemaakt van bestaande expertise met schaderegelingen en kon gebruik worden gemaakt van een bestaande structuur. Voor de specifieke aard van de problematiek is expertise toegevoegd. 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. Dit heeft met name de hiertoe ingestelde Raadkamer gedaan, gebruik makend van de aanwezige expertise.

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 daarom, en ook vanuit de intrinsieke doelen van de regeling, 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. Ook de Raadkamer bleek aan te lopen tegen de dubbele rol van instellingen als helper van de slachtoffers en als hoeder van haar eigen organisatie.

7.2.11 Complexiteit van de regelingen

Beide regelingen zijn complex gevonden door alle geïnterviewde partijen (slachtoffers, SKIP, Slachtofferhulp Nederland, instellingen en het Schadefonds). Het Schadefonds heeft met hulp van de ambtelijke opsteller van de regelingen op diverse punten een nadere invulling moeten geven aan de regelingen om ze te kunnen uitvoeren. Voor een deel zijn nadere interpretaties uit de praktijk voortgekomen, waardoor eerdere aanvragen anders zijn afgehandeld dan latere.

Behalve de toepassing was ook het uitleggen van de regelingen lastig voor de uitvoerder, 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.

7.2.12 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.

Het is bij deze regelingen moeilijker bewijs te verzamelen, omdat er meestal een groot tijdsverloop sinds het gepleegde misbruik en er vaak geen expliciete meldingen van het seksueel misbruik zijn. Daarnaast komt het voor dat slachtoffers tijd nodig hebben voor het formuleren van het misbruikverhaal, omdat het (soms zelfs voor het eerst) verwoorden hiervan hun zwaar valt en zij dit gefaseerd doen.

Lange wachttijden – waarover slachtoffers zelf geen regie hebben – zijn emotioneel belastend. Ook hiervoor geldt dat hulp van Slachtofferhulp Nederland een steun is geweest voor slachtoffers.

Velen hebben het aangedane leed lang verdrongen en er soms nog nooit over gesproken. Het doen van de aanvraag betekent herbeleving van het vroegere geweld. 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 hebben⁷⁰. 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.

7.2.13 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, de beslissing en over wat het proces teweeg heeft gebracht. 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.

⁷⁰ Dit is iets anders dan de onderdelen van de doorlooptijd waarover het slachtoffer wel regie kan voeren. Met het opschrijven van het misbruikverhaal en het verzamelen van steunbewijs is ook tijd gemoeid. Dit zijn echter processen waarbij het slachtoffer het tempo kan aanpassen aan de eigen emotionele en praktische mogelijkheden.

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.

7.3 Leerpunten

Uit eerdere studies was gebleken dat schaderegelingen het risico van secundaire victimisatie met zich meebrengen. In het onderzoek zijn diverse proces- en uitkomstkenmerken de revue gepasseerd die aan dit risico zijn gerelateerd. Voor secundaire victimisatie is niet alleen het proces of de uitkomst van belang maar ook de verwachting die het slachtoffer ervan heeft.

bevestiging bestaande theorie

We zien dat van tevoren getracht is rekening te houden met bekende risicofactoren voor secundaire victimisatie door bijvoorbeeld een houding van medeleven en coulance te vragen van het Schadefonds en instellingen, ondersteuning te organiseren via Slachtofferhulp Nederland om de zwaarte van het proces te verlichten en aandacht te besteden aan de informatievoorziening over het verloop van het proces, zoals telefonisch en schriftelijk contact rondom indiening van de aanvraag en mededeling van de beslissing.

Een volwaardige, respectvolle en begrijpende wijze van benadering blijkt wel een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde te zijn voor het beoogde effect voor slachtoffers. Als na een zeer prettige bejegening een negatieve (of niet volledig positieve) beslissing volgt, leidt dit toch tot nare ervaringen bij de slachtoffers. Naast terugkomend verdriet gaat het vaak ook om boosheid. Ook als na grote inspanningen (emotioneel en praktisch voor het boven water krijgen van dossiers) een afwijzing of lage toekenning volgt, leidt dit tot teleurstelling en boosheid. Dit past in de theorie, dat teveel verschil tussen de verwachtingen, het verloop en de uitkomst kan leiden tot nieuw leed en mogelijk secundaire victimisatie.

Het omgekeerde is ook voorgekomen in het onderzoek: slachtoffers die in het proces het gevoel kregen, dat zij niet werden geloofd, niet met respect werden behandeld of dat hun leed niet zo heel erg werd gevonden, hebben hierdoor een (nieuwe) klap gekregen. Sommige slachtoffers die niet konden worden gehoord omdat daarvoor geen ruimte was in het proces (Tijdelijke Regeling), geven aan dit te hebben gemist.

Slachtoffers wier aanvraag is afgewezen, ervaren dit als hernieuwde afwijzing. Aangezien 24% van de aanvragen is afgewezen, blijkt dat in deze regelingen dit risico op 'secundaire victimisatie' niet is ondervangen. Mogelijk had dit percentage lager kunnen zijn bij andere criteria, andere toepassing van criteria of betere voorlichting.

aanvullingen op bestaande theorie

Het onderhavige onderzoek heeft een aantal nieuwe inzichten opgeleverd, die te maken hebben met specifieke kenmerken van de onderzochte regelingen. We zetten ze hieronder op een rijtje, niet met de pretentie om te spreken van bewezen (wetenschappelijke) uitkomsten (een dergelijk onderzoek hebben we niet uitgevoerd), maar wel als nader te toetsen hypothesen in toekomstig (wetenschappelijk) onderzoek waarbij effecten zoals secundaire victimisatie centraal staan:

- Het hanteren van twee regelingen met verschillende tarieven en verschillen in procedures voor hetzelfde aangedane leed leidt tot ervaringen van onrechtvaardigheid.
- De hoogte van het bedrag van de schadevergoeding doet ertoe. Ook al geven slachtoffers aan dat het vooral om het verkrijgen van erkenning gaat, toch blijkt de hoogte van het bedrag te voelen als de

mate waarin die erkenning van (de ernst van) het leed serieus wordt genomen. Een relatief laag bedrag kan daarom (onbedoeld) tot secundaire victimisatie leiden.

- Het hanteren van verschillende tarieven binnen een regeling lijkt voor sommigen begrijpelijk en redelijk te zijn, maar kan voor anderen voelen (bij het niet toepassen van het hoogste tarief) als het afdingen op de ernst van het hun aangedane leed.
- Eenzelfde effect heeft (bij het Statuut, waar de verantwoordelijke instelling als wederpartij optreedt) de confrontatie van het slachtoffer met de opvatting van een instelling dat deze een afweging wil maken tussen het belang de huidige jeugd enerzijds en het belang van het slachtoffer anderzijds. Expliciete afweging van deze belangen door instellingen, zoals tijdens hoorzittingen wel is gebeurd, leidt bij slachtoffers tot de ervaring dat hun belang (opnieuw) ondergeschikt wordt gemaakt aan dat van anderen (te weten huidige jeugd).
- De zware rol van het slachtoffer bij de bewijsvoering blijkt er bij slachtoffers toe te kunnen leiden dat zij voor hun gevoel eerder beschuldigde dan slachtoffer zijn. Dit gevoel wordt versterkt als bewijs niet vindbaar is, instellingen niet of nauwelijks meewerken of als slachtoffers (bij het Statuut) in een hoorzitting worden aangesproken op het al dan niet voldoende aannemelijk hebben gemaakt van de gebeurtenissen in het verleden. Zodra een slachtoffer voor zijn gevoel in de rol van beschuldigde wordt geduwd, heeft dat een negatief psychisch effect.

7.4 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 bij *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.

Bijlagen

A Vragenlijst slachtoffers

Gegevens

Interviewer
Datum interview
Naam
Contactgegevens
Geboortejaar
Statuut aangevraagd
Statuut toegekend
Tijdelijke regeling aangevraagd
Tijdelijke regeling toegekend
Instelling + Periode
pleeggezin + Periode
Sprake van gemachtigde?

1 **U heeft de procedure voor schadevergoeding achter de rug. Hoe kijkt u daar nu op terug?**

Informatie

2 **Hoe wist u van de regelingen af?**

2a Op welke manier kreeg u informatie over de regelingen?

zelf via media
van overheid
hulporganisatie (+welke?)
lotgenoten
familie
anders nl. ...

2b Vond u deze informatie begrijpelijk?

2c Heeft u hulp gehad bij het begrijpen van deze informatie? (+ wie)

Verwachtingen

3 **Wat verwachtte u van tevoren van de gehele procedure?**

3a Had u een idee van wat de procedure in zou houden? Wist u:

Hoe u de aanvraag moest indienen (formulier invullen)?

Welke toelichting en bewijzen er nodig zouden zijn?

Hoe lang de procedure zou gaan duren?

3b Wat waren uw verwachtingen van het proces? Dus:

Hoe dacht u dat u behandeld zou worden door het SGM?

Hoe goed dacht u dat het SGM u op de hoogte zou houden van de voortgang?

Had u een idee van welke emoties het proces bij u zou losmaken?

indien Statuut

Hoe dacht u dat het zou zijn om het verhaal van de verantwoordelijke instelling te horen?

voor iedereen

Zo nee:

7f Door wie is de aanvraag ingediend?

8 Hoe bent u gedurende de procedure geïnformeerd?

8a Bent u tijdens het proces goed op de hoogte gehouden door het SGM?

8b Was de informatie van SGM duidelijk?

8c Kreeg u de informatie steeds op tijd?

8d Heeft u na indiening van de aanvraag opnieuw vragen gekregen van het schadefonds? (vragen naar proces van nadere toelichtingen, bewijzen, e.d.)

8e Hoe lang duurde het voordat u de uitslag kreeg?

8f Hoe kreeg u dit te horen?

indien Statuut

9 Hoe was het om persoonlijk uw verhaal te doen?

9a Is er goed naar uw verhaal geluisterd?

9b Bent u aanwezig geweest bij het verhaal van de instelling? (+ toelichting waarom wel/niet)

9c Wat vond u van de aanwezigheid van de verantwoordelijke instelling?

indien Tijdelijke regeling

10 Wat vindt u ervan dat u in de procedure niet persoonlijk uw verhaal heeft kunnen doen?

10a Heeft u uw verhaal alleen schriftelijk of ook telefonisch gedaan aan het schadefonds?

10b Voelt u zich goed begrepen?

11 Hoe voelt u zich behandeld tijdens de procedure?

11a Bent u met respect behandeld?

11b Vindt u dat er goed rekening is gehouden met uw persoonlijke situatie/specifieke omstandigheden?

Uitkomst

12 Wat vindt u van de uitkomst?

indien wel toekenning:

12a Bent u tevreden met de uitkomst?

12b Had u deze uitkomst verwacht?

12c Is het besluit goed aan u toegelicht?

12d Welk bedrag heeft u ontvangen? Getal

12e Bent u tevreden met dat bedrag?

12f Voelt u zich fair behandeld?

12g Vindt u het belangrijk dat de verantwoordelijke instelling/de overheid de vergoeding betaalt?

indien geen toekenning:

12h Had u deze uitkomst verwacht?

indien ja:

Wat was voor u de reden om toch een aanvraag in te dienen?

indien nee:

Begrijpt u de afwijzing nu?

12i Is het besluit goed aan u toegelicht?

12j Bent u tevreden met de uitkomst?

12k Voelt u zich fair behandeld?

13 Heeft u stappen ondernomen na deze uitkomst?

zo ja:

Welke stappen heeft u ondernomen?

zo nee:

Waarom heeft u dit niet gedaan?

Ervaringen over het geheel

14a Wat heeft het u, nu terugkijkend, opgeleverd?

14b Heeft u iets bereikt van wat u wilde?

14c Heeft het proces bijgedragen aan:

vermindering van u leed?

genoegdoening?

gevoel van rechtvaardiging?

verkleining van de kans dat andere kinderen hiermee te maken krijgen?

anders? ...

14d Heeft u het gevoel dat uw leed erkend is?

14e Heeft de procedure voor u negatieve gevolgen gehad?

15 Wat vindt u goed en wat niet goed aan deze hele schaderegeling?

15a Wat vindt u goed aan de regeling?

15b Wat vindt u goed aan de gehele procedure?

15c wat had volgens u anders gemoeten?

Algemene gegevens

16a burgerlijke staat

16b wel/geen religie/levensbeschouwelijke stroming.

16c opleiding

16d inkomensklasse

Hieronder ruimte voor verhaal. Sommigen vertellen wat er indertijd is gebeurd, welke invloed het op hun leven nu heeft of uitgebreid over ervaringen tijdens de aanvraag van de schadevergoeding.

B Vragenlijst instellingen

Gegevens

Interviewer
Datum interview
Naam instelling
Naam geïnterviewde
Contactgegevens
Functie
Type instelling
Aantal gevallen (totaal, incl. lopend)
Aantal afgeronde gevallen (beslissingen)
Aantal toegekend
Aantal afgewezen
Instelling
Pleeggezin

Algemeen oordeel

- 1 **Wat was uw betrokkenheid bij de procedures?**
- 2 U heeft een aantal procedures van het Statuut achter de rug. Hoe kijkt u daar nu op terug?
- 3 **Wat vindt u van deze regeling?**
 - 3a vanuit uw oogpunt als instelling
 - 3b vanuit het oogpunt van de aanvragers

Proces

- 4 **Wat hebt u moeten doen tijdens de behandelingsprocessen?**
 - 4a bericht ontvangen dat uw instelling is aangeklaagd
 - 4b toetsen of instelling wel de rechtsopvolger is
 - 4c informatie verzamelen
 - 4d informatie delen (met slachtofer)
 - 4e voorbereiden wederhoor
 - 4f uitvoeren wederhoor
 - 4g vervolgacties?
 - 4h ontvangen beslissing
 - 4i anders
- 5 **Hoe heeft u/uw instelling de processen ervaren?**
 - 5a Voorbereiding (toelichting: tijd, middelen, inspanningen, mogelijkheden)
 - 5b Wederhoor (effect voor u als instelling van mondelinge toelichting)
 - 5c Wederhoor (effect voor de aanvrager van uw mondelinge toelichting)
- 6 **Wat vond u van de communicatie met SGM:**
 - 5a mondeling en schriftelijk algemeen
 - 6a bekendmaking dat er klacht is ingediend
 - 6b vervolg, tijdens proces
 - 6c rondom wederhoor
 - 6d rondom beslissing

- 7 Wat is de doorlooptijd per procedure geweest?
- 8 Wat vond u positief aan het proces?
- 9 Wat vond u negatief aan het proces / had beter anders gekund?
- 10 **Heeft het doorlopen van deze processen gevolgen gehad voor de instelling?**
 - 10a voor het beleid
 - 10b voor de praktijk/werkwijze
 - 10c anders ...
- 11 **Wat is uw indruk van het effect van dit proces op de aanvragers?**
 - 11a de confrontatie met u als beschuldigde instelling
 - 11b het moeten vertellen van het verhaal van het misbruik
 - 11c het moeten aantonen van het misbruik
 - 11d anders ...

Uitkomsten

Indien 1 of meer toekenningen:

- 12 **Wat vindt u van de uitkomsten als schade-uitkering is toegekend?**
 - 12a Terechtheid van toekenningen
 - 12b Had u verwacht dat de schadevergoeding(en) in deze gevallen zou(den) worden toegekend?
 - 12c Hoogte vergoedingen
 - 12d Vindt u de vergoeding aan de hoge kant of aan de lage kant, voor u als instelling?
 - 12e Vindt u de vergoeding aan de hoge kant of aan de lage kant, voor de aanvrager?
- 13 **Heeft het moeten betalen van een vergoeding gevolgen voor de instelling?**
 - 13a voor het beleid
 - 13b voor de praktijk/werkwijze
 - 13c in financiële zin
 - 13d anders

Indien 1 of meer afwijzingen:

- 14 **Wat vindt u van de uitkomsten als aanvraag is afgewezen?**
 - 14a Terechtheid van afwijzingen
 - 14b anders ...
 - 14c Had u verwacht dat de aanvraag in deze gevallen zou worden afgewezen?
- 15 **Hebben de afwijzingen effect op de instelling?**
 - 15a voor het beleid
 - 15b voor de praktijk/werkwijze/bewustzijn
 - 15c anders

Tot slot

- 16 Wilt u nog iets toevoegen met betrekking tot uw ervaringen met of oordeel over het Statuut, wellicht als advies voor als er weer een dergelijke schaderegeling wordt ingesteld?

Ruimte voor overige opmerkingen

Postbus 71
2501 CB Den Haag

T 070-414 20 00
F 070-414 20 01

www.schadefonds.nl
info@schadefonds.nl

Datum: 24-11-2016

Geachte heer/mevrouw,

U heeft bij ons een aanvraag tot schadevergoeding ingediend in verband met een misdrijf terwijl u verbleef in een instelling of pleeggezin. De Commissie heeft reeds een beslissing genomen op uw aanvraag en de procedure bij het Schadefonds is afgerond.

Wij willen graag uw aandacht vragen voor het volgende.

Het onderzoek

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de regelingen voor schadevergoeding ingesteld. Het ministerie wil graag weten hoe de regelingen zijn ervaren: zijn aanvragers tevreden of ontevreden met de beslissing én met de gang van zaken?

Kennis van deze ervaringen is belangrijk en noodzakelijk met het oog op nieuwe (al dan niet financiële) genoegdoeningen voor slachtoffers in de toekomst.

Wat verwachten wij van u?

Bij deze brief treft u een antwoordkaart en een retourenvelop aan. Wij vragen u om op deze antwoordkaart aan te geven of u wel of niet mee wilt doen aan het onderzoek. Wilt u deze antwoordkaart binnen twee weken terugsturen? Indien u mee wilt doen aan het onderzoek geven wij uw contactgegevens door aan de onderzoekers en welke regeling u hebt aangevraagd en of er wel of geen uitkering is toegekend. Andere informatie, zoals de toelichtingen die u heeft gegeven, wordt niet doorgegeven. Alle gegevens worden vertrouwelijk behandeld.

Het onderzoeksbureau Cebeon kan u dan benaderen voor een interview of enquête. Dat zal dan in de periode tussen november 2016 en maart 2017 gebeuren.

Wij begrijpen dat u wellicht niet wederom geconfronteerd wilt worden met hetgeen gebeurd is. Daarom willen wij ook benadrukken dat u niet hoeft deel te nemen aan het onderzoek. Uw medewerking stellen wij zeer op prijs.

Heeft u nog vragen?

Misschien heeft u nog vragen? Belt u ons dan gerust. Wij zijn bereikbaar van maandag tot en met vrijdag tussen 8:30 en 17:00 uur. Ons telefoonnummer is (070) 414 20 00. U kunt ook rechtstreeks naar de onderzoekers bellen. Het telefoonnummer van onderzoeksbureau Cebeon is (020) 627 45 51. Vraagt u dan naar Leonie Bakker of Liane van Dantzig.

Met vriendelijke groet,



Monique de Groot
Directeur

D Responsverantwoording slachtoffers

Door het Schadefonds zijn aanvragers aangeschreven op wier aanvraag/aanvragen een beslissing is genomen. Er zijn 549 brieven verstuurd, waarvan er 52 onbezorgbaar retour zijn gekomen vanwege een onjuist adres of verhuizing. Van de (maximaal) 497 bereikte personen bleken er 123 bereid tot medewerking (25%) en 45 expliciet niet bereid (9%). Uit de 123 positieve reacties zijn 50 respondenten geselecteerd, waarbij is gelet op een spreiding naar de volgende kenmerken: Statuut of Tijdelijke Regeling, toewijzing of afwijzing, misbruik in instelling of in pleeggezin, leeftijd en geslacht van slachtoffer. Er zijn uiteindelijk 47 interviews met aanvragers afgenomen, omdat enkelen op het laatste moment hebben afgehaakt.

Uit de positieve reacties is een steekproef getrokken van 50 personen, Hierbij is gelet op een spreiding naar een aantal kenmerken, te weten: Statuut of Tijdelijke Regeling, toegewezen of afgewezen, misbruik in instelling of pleeggezin, leeftijd, geslacht. Degenen die niet zijn geselecteerd voor het onderzoek, hebben hiervan persoonlijk bericht ontvangen. Uiteindelijk is met 47 aanvragers een interview gehouden, omdat enkelen op het laatste moment hebben afgehaakt. De interviews vonden telefonisch of face-to-face-interview plaats, afhankelijk van de voorkeur van de respondent.

In tabel D.1 is te zien hoe de respons is verdeeld over verschillende kenmerken van de aanvragers.

Tabel D.1: Respons aanvragers (personen) in relatie tot aantal beslissingen (aanvragen, niet personen) en tot aantal aangeschreven personen

Kenmerken	Aantal beslissingen (t/m 3-2-2017)	Aangeschreven aanvragers (najaar 2016)	Bereid mee te werken	Geïnterviewd
	Aanvragen	Personen	Personen	Personen
Totaal	701	549 (wv. 52 niet aangekomen > max. 497 effectief)	123	47
Statuut	160		17	8
TR	541		79	31
Beide	-		16	8
Onbekend	0		11	
Toewijzing	530		89	33
Afwijzing	171		15	10
Toew + Afw*	-		8	4
Onbekend	-		11	
Instelling	248		57	23
Pleeggezin	342		45	19
Beide	43		11	5
Onbekend	68		10	
Man	288		50	22
Vrouw	352		64	25
Onbekend	61		9	
Periode misbruik			1947 – 2009	1947 – 2009
Leeftijd	9 – 83	9 – 83	25 – 83	25-77

*) Indien Statuut en Tijdelijke Regeling zijn aangevraagd, kan 1 van beide zijn toegewezen ('Toew + Afw') of kunnen beide zijn toegewezen ('Toegewezen'). Een dubbele afwijzing doet zich niet voor bij de geïnterviewde personen.

Uit het overzicht van de respons in tabel D.1 blijkt dat de diverse verschillende situaties zijn afgedekt. Om een iets diepergaand beeld te krijgen van de combinaties van kenmerken bij respondenten in relatie tot de combinaties bij de gehele populatie, wordt in tabel D.2 een meerdimensionaal overzicht gegeven.

Tabel D.2: Respons (in personen) in relatie tot aantal beslissingen (in aanvragen), gespecificeerd naar kenmerken

<i>Instelling of pleeggezin</i>	<i>Beslissing*</i>	<i>Besliste aanvragen</i>			<i>Geïnterviewde personen</i>			
		<i>Statuut</i>	<i>TR</i>	<i>Totaal</i>	<i>Statuut</i>	<i>TR</i>	<i>Beide</i>	<i>Totaal</i>
<i>Instelling</i>	<i>Toegewezen</i>	40	117	157	4	9	3	16
	<i>Afgewezen</i>	30	61	91	1	5		6
	<i>Toew + Afw</i>						1	1
	<i>Totaal</i>	70	178	248	5	14	4	23
<i>Pleeggezin</i>	<i>Toegewezen</i>	48	241	289	12	2		14
	<i>Afgewezen</i>	27	26	53	1	1		2
	<i>Toew + Afw</i>						3	3
	<i>Totaal</i>	75	267	342	13	3	3	19
<i>Instelling en pleeggezin</i>	<i>Toegewezen</i>	1	36	37		2	1	3
	<i>Afgewezen</i>	4	2	6		2		2
	<i>Totaal</i>	5	38	43		4	1	5
<i>Onbekend/geen</i>	<i>Toegewezen</i>	5	42	47				
	<i>Afgewezen</i>	5	16	21				
	<i>Totaal</i>	10	58	68				
<i>Totaal</i>	<i>Toegewezen</i>	94	436	530	6	23	4	33
	<i>Afgewezen</i>	66	105	171	2	8		10
	<i>Toew + Afw</i>						4	4
	<i>Totaal</i>	160	541	701	8	31	8	47

*) Indien Statuut en Tijdelijke Regeling zijn aangevraagd, kan 1 van beide zijn toegewezen ('Toew + Afw') of kunnen beide zijn toegewezen ('Toegewezen'). Een dubbele afwijzing doet zich niet voor bij de geïnterviewde personen.

Voor het verkrijgen van een beter beeld van belemmeringen voor het doen van een aanvraag is gesproken met teamleiders van Slachtofferhulp Nederland, een lotgenotenorganisatie en een slachtoffer dat géén aanvraag had ingediend maar wel in aanmerking kwam. Informatie uit deze interviews is meegenomen bij de rapportage van de ervaringen van de geïnterviewde aanvragers in hoofdstuk 4 van het rapport, per stap in de procedure die zij hebben doorlopen in hun aanvraag.

E

Verrekenen bij Tijdelijke regeling en Statuut

Datum inwerkingtreding: 4 juli 2014

Eerder ontvangen vergoedingen in verband met seksueel misbruik in de jeugdzorg worden – voor zover dit redelijk is – in mindering gebracht op de uitkering, die een slachtoffer op grond van het Statuut of de Tijdelijke regeling (TR) ontvangt. Dit staat in artikel 5 van het Statuut en artikel 6 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wsg). Artikel 6 Wsg is op grond van artikel 3 van de Tijdelijke regeling van toepassing.

In deze beleidsregel wordt omschreven in welke gevallen het Schadefonds wel en niet verrekent.

Uitgangspunt

Het uitgangspunt is verrekenen, tenzij dit niet redelijk is. Als al eerder een vergoeding is ontvangen, zijn er grofweg drie situaties denkbaar, waarin kan worden verrekend:

1. De vergoeding die eerder is ontvangen ziet op hetzelfde misbruik als waarvoor de aanvraag bij de TR of het Statuut is ingediend.
 - Uitgangspunt: volledig verrekenen, tenzij dit onredelijk is.
2. De vergoeding die eerder is ontvangen ziet op meerdere gevallen van misbruik, terwijl bij de TR of het Statuut een aanvraag is ingediend voor één geval van misbruik.
 - Uitgangspunt: verhoudingsgewijs verrekenen, tenzij dit onredelijk is.
3. De aanvraag bij de TR of het Statuut ziet op meerdere gevallen van seksueel misbruik, terwijl eerder een vergoeding is ontvangen voor één geval van misbruik.
 - Uitgangspunt: verhoudingsgewijs verrekenen, tenzij dit onredelijk is.

Onredelijk om te verrekenen

Het wordt in ieder geval als onredelijk beschouwd om te verrekenen als er een bedrag onder de € 500 moet worden verrekend.

Verhoudingsgewijs verrekenen

Als er verhoudingsgewijs wordt verrekend (situaties 2 en 3), wordt gekeken op welk misbruik de eerder ontvangen vergoeding betrekking heeft en waar de overlap (d.w.z. hetzelfde misbruik) met de uitkering van de TR of het Statuut zit. Vervolgens wordt de verhouding tussen het overlappende misbruik en de niet overlappende misdrijven bepaald. Gelet op die verhouding wordt bepaald welk deel van de eerdere vergoeding in redelijkheid kan worden betrokken in de verrekening.

Voorbeeld:

Aanvrager heeft een bedrag van € 5.000 gekregen door voeging in het strafproces voor zowel zware mishandeling als een zedenmisdrijf in een instelling. Vanuit de TR krijgt hij een uitkering van € 10.000 voor het zedenmisdrijf in de instelling. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de aard en ernst van de zware mishandeling en het zedenmisdrijf enigszins vergelijkbaar zijn. Daarom wordt de helft van de vergoeding (namelijk € 2.500) verrekend met de uitkering en krijgt aanvrager nog € 7.500.

Verrekenen met all-in bedragen

Bij de TR en het Statuut wordt gewerkt met all-in bedragen. Deze zien zowel op immateriële als materiële schade. Bij eerder ontvangen vergoedingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen immateriële schade en materiële schade. Er wordt gekeken naar het totaalbedrag van de eerdere vergoeding dat kan worden betrokken in de verrekening. Het uitgangspunt daarbij is dan dat het all-in bedrag wordt verrekend met dat totaalbedrag. Het is namelijk niet te achterhalen welk gedeelte

van het all-in bedrag ziet op immateriële schade en welk gedeelte op materiële schade van de eerdere vergoeding.

Uitzondering:

Eerdere uitkering van de Compensatiecommissie van de RKK

De uitkeringen van het Statuut en de Compensatiecommissie kunnen hetzelfde zijn opgebouwd: een all-in bedrag en een apart bedrag voor vermogensschade. Omdat deze twee uitkeringen hetzelfde karakter hebben wordt het all-in bedrag met het all-in bedrag verrekend en het bedrag voor de vermogensschade met het bedrag voor de vermogensschade.

Voorbeeld:

Aanvrager heeft vanuit het Statuut een bedrag van € 40.000 (all-in) ontvangen en € 20.000 voor vermogensschade. Van de Compensatiecommissie heeft aanvrager voor hetzelfde misbruik een bedrag van € 20.000 (all-in) ontvangen en € 25.000 voor vermogensschade. Het bedrag van € 40.000 all-in wordt verrekend met het bedrag van € 20.000 all-in, en het bedrag van € 20.000 voor vermogensschade wordt verrekend met het bedrag van € 25.000 voor vermogensschade. Dit betekent dat aanvrager nog een bedrag van € 20.000 op grond van het Statuut ontvangt.

Overigens zal deze situatie zich niet vaak voordoen, omdat in de uitspraken van de Compensatiecommissie veelal een totaalbedrag wordt genoemd en dus niet duidelijk wordt hoe de vergoeding is opgebouwd. In dat geval wordt het totaalbedrag volledig verrekend met het bedrag dat op grond van het Statuut is vastgesteld.

Niet-ontvankelijkheid

Als aanvrager zijn materiële en immateriële schade al volledig vergoed heeft gekregen (bijvoorbeeld via een civiele procedure) dan is er strikt genomen geen schade meer. Als aanvrager een aanvraag doet voor het Statuut dan wordt de aanvraag op grond van artikel 8 lid 6 Statuut niet-ontvankelijk verklaard. Ook op grond van de Tijdelijke Regeling is dan geen uitkering meer mogelijk.

Verrekening uitkeringen Statuut en TR

Als een vergoeding vanuit de TR is uitgekeerd en er volgt vervolgens een uitkering op grond van het Statuut, dan vindt er een verrekening plaats. De instelling dient de uitkering op grond van het Statuut sowieso te betalen. Als de uitkering op grond van het Statuut lager is dan de uitkering op grond van de TR, dan dient de instelling de volledige uitkering op grond van het Statuut te betalen aan het Schadefonds. Als de uitkering op grond van het Statuut hoger is dan de uitkering op grond van de TR, dan dient de instelling alleen nog het meerdere te betalen aan de aanvrager. Het resterende deel van de uitkering op grond van het Statuut betaalt de instelling dan terug aan het Schadefonds.

Eén aanvraag voor verschillende gevallen van misbruik

Bij de beoordeling van de aanvraag wordt al het misbruik dat onder de regeling valt in beginsel in één aanvraag beoordeeld. Dat wil zeggen dat het misbruik in verschillende instellingen of pleeggezinnen als één aanvraag wordt beschouwd. Als een aanvrager voor verschillende periodes van misbruik of misbruik in verschillende instellingen/pleeggezinnen aparte aanvragen indient, worden deze dus als één aanvraag beoordeeld. Dit geldt ook als de aanvrager al een uitkering heeft gehad voor een geval van misbruik en later nog een aanvraag indient voor een ander geval van misbruik. In dat geval wordt gekeken welke uitkering aanvrager zou hebben ontvangen voor beide gevallen van misbruik gezamenlijk. Vervolgens wordt deze uitkering verrekend met de eerder ontvangen uitkering.

F

Nadere uitwerking schaalindeling Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen

Op grond van de Tijdelijke regeling uitkeringen seksueel misbruik minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen kan een uitkering worden toegekend die ligt tussen € 1.000,00 en € 35.000,00 (schaal 1 t/m 8). De uitkering is geen schadeloosstelling, maar heeft het karakter van een tegemoetkoming ter erkenning van het gepleegde seksueel misbruik. Het is bedoeld om een vergoeding te bieden ter verzachting van het gedurende vele jaren ondergane psychische leed, de pijn, het verdriet en de gederfde levensvreugde (immateriële schade). Daarnaast is het toegekende bedrag bedoeld als een tegemoetkoming voor materiële schade als gevolg van het misbruik.

Door het (grote) tijdsverloop tussen het misbruik en de aanvraag zal het vaak erg moeilijk zijn voor de aanvrager om de hoogte van de schade en het causaal verband tussen het misbruik en de schade aannemelijk te maken. Om de last voor een aanvrager te beperken en toch een substantiële tegemoetkoming te bieden, werken we met een indeling in schalen die oplopend zijn qua aard en ernst van het seksueel misbruik. Het persoonlijk leed, de schade en eventuele andere gevolgen die door het misbruik zijn veroorzaakt zijn daarmee niet leidend voor de indeling in een bepaalde schaal.

De hoogte van de uitkering wordt bepaald door indeling in een categorie aan de hand van de handelingen die plaatsvonden, de duur van het misbruik, de omstandigheden waaronder het misbruik plaatsvond en de hoogte van uitkeringen die andere aanvragers in vergelijkbare situaties kregen. Elke aanvraag wordt vergeleken met aanvragen waarin sprake is van soortgelijke omstandigheden.

Een zeer jeugdige leeftijd van aanvrager, meerdere daders en/of een machtsverhouding tussen aanvrager en dader (directeur instelling, groepsleiders, etc.) **kunnen** worden aangemerkt als omstandigheden die het misbruik ernstiger maken.

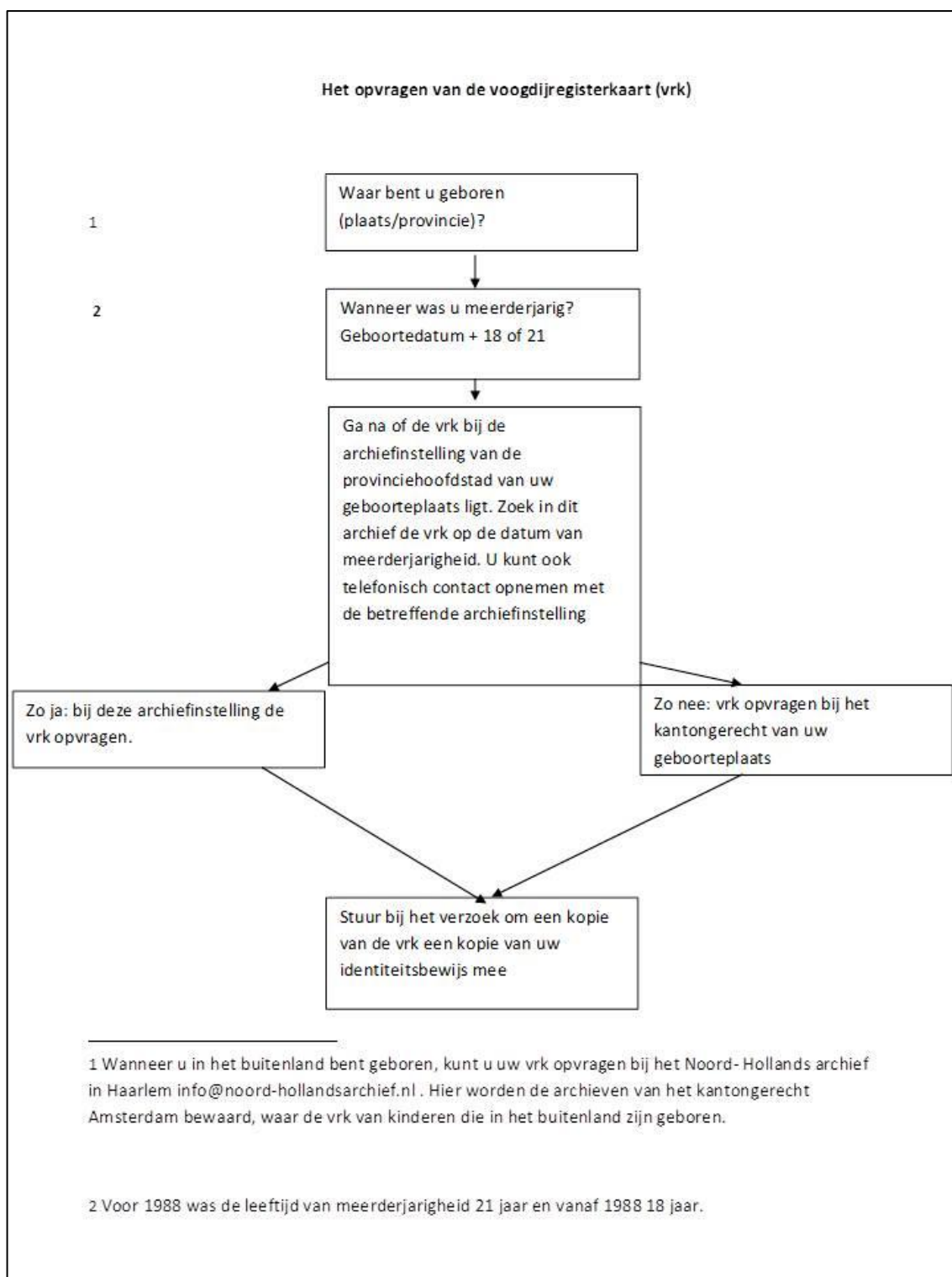
Schaal	Omschrijving categorie	Bij de schaal behorend bedrag
1	<p>Seksueel misbruik zonder fysiek contact.</p> <p><i>Bijvoorbeeld:</i> <i>-seksuele opmerkingen</i> <i>-het plegen van seksuele handelingen voor een webcam</i></p> <p>Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen.</p> <p><i>Bijvoorbeeld:</i> <i>- onzedelijk betasten</i> <i>-afgedwongen tongzoen.</i></p>	€ 1.000,-
2	<p>Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 1.</p> <p><i>Bijvoorbeeld met fysiek geweld en/of gedurende een korte periode.</i></p>	€ 2.500,-
3	<p>Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 2.</p> <p><i>Bijvoorbeeld met fysiek geweld en/of gedurende langere periode.</i></p> <p>Seksueel misbruik met seksueel binnendringen.</p> <p><i>Seksueel binnendringen anders dan met geslachtsdeel, behalve tongzoen, eenmalig.</i></p>	€ 4.000,-

4	<p>Seksueel misbruik met fysiek contact, zonder seksueel binnendringen, onder verzwarende omstandigheden.</p> <p><i>Bijvoorbeeld met grof fysiek geweld en/of gedurende zeer lange periode.</i></p> <p>Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 3.</p> <p><i>-Seksueel binnendringen anders dan met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende een korte periode.</i></p> <p><i>-Seksueel binnendringen met geslachtsdeel, eenmalig.</i></p>	€ 6.000,-
5	<p>Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, naar de aard ernstiger dan schaal 4.</p> <p><i>-Seksueel binnendringen anders dan met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende langere periode.</i></p> <p><i>-Seksueel binnendringen met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende een korte periode.</i></p>	€ 10.000,-
6	<p>Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, onder verzwarende omstandigheden.</p> <p><i>-Seksueel binnendringen anders dan met geslachtsdeel met grof fysiek geweld en/of gedurende zeer lange periode.</i></p> <p><i>-Seksueel binnendringen met geslachtsdeel met fysiek geweld en/of gedurende langere periode.</i></p>	€ 15.000,-
7	<p>Seksueel misbruik met seksueel binnendringen, onder zeer ernstige omstandigheden.</p> <p><i>Seksueel binnendringen met geslachtsdeel met grof fysiek geweld en/of gedurende zeer lange periode.</i></p> <p><i>Indien het gaat om binnendringen anders dan met geslachtsdeel kan alleen schaal 7 worden toegekend in de meest schrijnende gevallen.</i></p>	€ 22.500,-
8	<p>Seksueel misbruik, met seksueel binnendringen, onder uitzonderlijke omstandigheden.</p> <p><i>Schaal 8 is bedoeld voor die gevallen waarin sprake is van binnendringen en die in vergelijking met andere zaken van uitzonderlijke aard zijn.</i></p>	€ 35.000,-

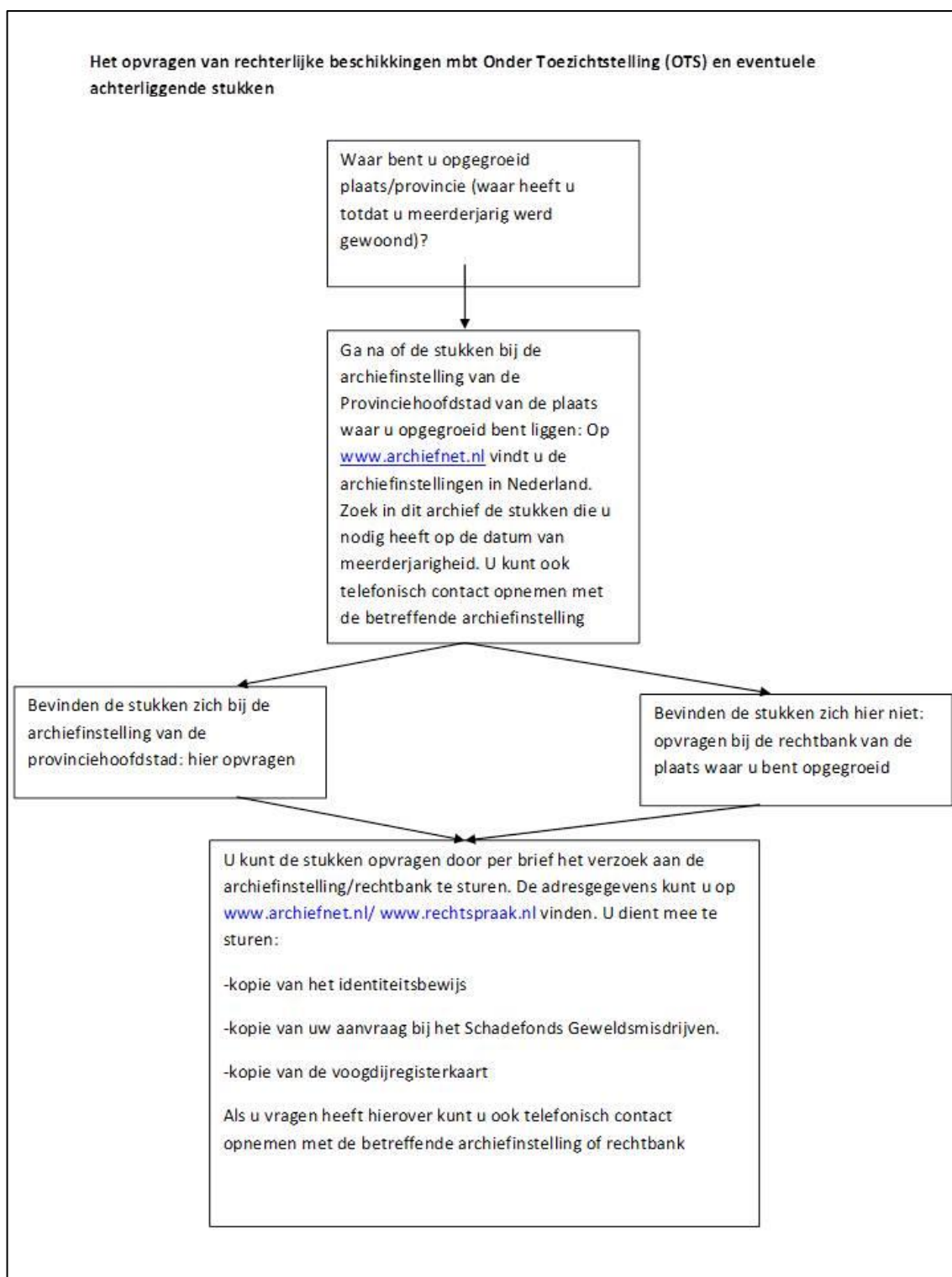
G Stroomschema's opvragen registerinformatie

Het Schadefonds heeft ter ondersteuning van aanvragers twee stroomschema's opgesteld, namelijk voor het opvragen van de voogdijregisterkaart en de rechterlijke beslissing voor ondertoezichtstelling (OTS).

G.1. Voogdijregisterkaart



G.2. Rechterlijke beschikking OTS



H Summary

H.1 Objective and design of the study

In response to the Samson Committee report, the Dutch government defined two financial arrangements relating to compensation for damages sustained for victims of sexual abuse in residential youth care institutions and foster homes.⁷¹ The objective of the arrangements is to offer recognition and redress to the victims of sexual abuse who were placed in state residential institutions or foster homes on the authority of the state after 1945, and who can no longer or are no longer willing to call anyone to account about the harm inflicted and the damages sustained. A financial indemnification may in part compensate the victims; however, the government is aware that money cannot repair the harm.

The Victim Policy Department of the Ministry of Security and Justice wanted to gain insight into the extent to which these financial arrangements have proved to be a satisfactory interpretation of the intended objective according to those involved, and therefore asked the Research and Documentation Centre (WODC) to supervise a study on this issue and to commission a research agency to conduct it.

Research agency Cebeon, in collaboration with Regioplan Policy Research, conducted a study on the experiences with the arrangements of those involved. Interviews were conducted with 47 victims who had submitted an application to the Criminal Injuries Compensation Fund and whose applications had been dealt with. The interviews took place in person or by telephone. In addition, interviews were held with eight institutions that had received insurance claims. Conversations have been held with mainly directors of residential institutions and (family) guardianship institutions. One individual and two group interviews were held with the Compensation Fund, the organisation that carries out the settlement of the claims. Finally, we also spoke with five team leaders of Victim Support Netherlands (which had a specific role in providing support to applicants who wished to make use of this service), the SKIP foundation (self-help organisation that represents the interests of victims of child sexual abuse in institutions and foster homes) and the sector organisation Youth Care Netherlands.

In addition, the extent of the use of the arrangements was mapped out on the basis of the application registration data of the Compensation Fund.

H.2 The financial arrangements explained

difference between both arrangements

Two financial arrangements were introduced, the Statute⁷² (*Statuut*) and the Temporary Arrangement (*Tijdelijke Regeling*).⁷³ The payments of both arrangements are all-in, which means that both immaterial and material damages are included. Previously received compensation payments are deducted from the granted compensation. Leniency was shown with regard to statutory rules and regulations, namely concerning limitation period, notification period and burden of proof.

⁷¹ The initial duration was from 1 September 2013 to 31 December 2015. This period was extended up to and including 28 February 2017.

⁷² In full: Statute for the out-of-court settlement of civil claims for compensation in connection with sexual abuse of minors in residential youth care institutions and foster homes.

⁷³ In full: Temporary Arrangement payments child sexual abuse in institutions and foster homes.

Within the Statute, the institution responsible (or its legal successor) is held liable and has to pay the amount of the claim granted to the victim. Both sides are heard. The members of Youth Care Netherlands committed themselves to the Statute. The amounts to be paid vary from 5,000 to 100,000 euros per person. The burden of proof is more severe for the Statute than for the Temporary Arrangement. The Temporary Arrangement is a regulation that was established on behalf of victims who can no longer or are no longer willing to call anyone to account about the damages sustained, in order to offer them the possibility to nevertheless make an application. The compensation amounts granted to victims are paid by the government. The amounts to be paid vary from 1,000 to 35,000 euros per person.

scope of the arrangements

Both arrangements are intended for people who were minors at the time, and who, within the framework of their residence in a youth care institution or foster home, became victims of sexual abuse between 1 January 1945 and 31 December 2012. The institutions concerned are those that fell under provincial youth care (at the time the arrangements came into force in 2013), those that offered secure youth care ('Youth Care Plus'), and juvenile correctional institutions or their legal predecessors or institutions that offered the same types of youth care at the time. This entails that sexual abuse in other institutions does *not* fall under the arrangements. Abuse in a foster home only falls under the arrangements if placement in the foster home occurred under government responsibility.

application procedures

The application procedures of both arrangements consist of various steps, in which victims must make a decision, namely: they must choose between the two arrangements, decide whether or not to involve support (the government offers the support of Victim Care Netherlands), whether or not to fill in the application in which the abuse narrative must be put into words, whether or not to gather evidence and – in case the Compensation Fund asks for it – whether or not to supplement the application and the evidence. Moreover, as part of the Statute procedure, a hearing takes place in which the victim must recount his story verbally before the chambers (*Raadkamer Statuut*) and (in principle) also before the accused institution. The Temporary Arrangement procedure does not include a hearing; it is completed in writing and – if desired – partly by telephone.

It is possible to lodge an objection or an appeal to a decision within the framework of the Temporary Arrangement or to take one's case to a higher court. A decision within the framework of the Statute is binding for both parties (victim and institution). None of the two arrangements grants full acquittal, which means that the victim retains the possibility to hold the accused liable by means of civil proceedings.

institutions

Institutions have two roles in the arrangements: 'information provider' and 'defendant'. In both arrangements, they provide information to victims or to the Compensation Fund. Secondly, in the Statute procedure only, they are held liable for the harm inflicted. This liability is based on the strict liability an employer has for his employee's unlawful conduct. This means that institutions must submit a statement of defence, attend a hearing and (in case the application is granted) pay the compensation.

H.3 Number of appeals to financial arrangements

applications and grants

832 applications were submitted⁷⁴, including 238 on the basis of the Statute (29%) and 594 on the basis of the Temporary Arrangement (71%). 701 applications were decided on, 530 of which (or 76%) were granted. The grant percentage of the Temporary Arrangement is higher (81%) than that of the Statute (59%). The grant percentage of the applications relating to abuse in foster homes is higher (85%) than that of applications relating to abuse in institutions (63%).

Reasons for rejection are mainly related to the fact that the institution where the abuse took place did not fall within the scope of the arrangements, that there was insufficient circumstantial evidence or that 'factual knowledge' (only relevant to the Statute) could not be proved.

Objections were lodged to 69 decisions within the framework of the Temporary Arrangement (13% of the applications that were decided). As far as decided, more than half of the objections were declared well-founded.

The average lead time from the first submission to the decision was 9 months. Positive decisions took place after an average of 8 months; rejections after an average of 12 months. The average lead time of Statute applications is approximately twice as long as that of Temporary Arrangement applications, namely 14 months and 7 months respectively.

granted amounts

The total of granted amounts (until early February 2017) is 9.5 million euros. 4.8 million euros of which was paid by institutions for applications within the framework of the Statute and 4.7 million euros by the government for applications within the framework of the Temporary Arrangement. The average amount paid per granted application is 18,300 euros, with a higher average for granted applications within the framework of the Statute (54,400 euros) than for those based on the Temporary Arrangement (10,900 euros).

H.4 Analysis

In this study, the experiences of the individual parties involved – victims, institutions and the Compensation Fund – have been portrayed. The three perspectives have been brought together to enable an analysis of the effects of the arrangements, by focusing on characteristics proved to be essential.

objective of the arrangements

The arrangements were developed with the aim to offer recognition and redress to victims. The aim was to offer *recognition* and *apologies* to individual victims and to combine this recognition with a financial compensation. 530 applications were granted. It can be said that for these applicants the arrangements indeed meant that the recognition and apologies were complemented by a financial compensation.

⁷⁴ Situation on 3 February 2017.

A number of comments can be made with regard to this:

- In principle, apologies could only be offered if the institution responsible was contacted, consequently this only applied to applications within the framework of the Statute;
- Even when the opportunity arose to offer apologies, it turns out that this did not always happen;
- Not everyone experienced the financial payment as compensation. In these cases, applicants for instance indicated that the compensation was too low in relation to the harm inflicted and/or in relation to the practical and emotional efforts to submit the application. Some victims had ambivalent feelings about whether or not they felt recognised: on the one hand victims were glad to be recognised, on the other hand the result felt like an insult or trivialisation.

In addition, 24% of the applications were rejected. By completing the process, some of the applicants concerned received recognition (for example, during a hearing or in contact with the Compensation Fund or Victim Support Netherlands), but this does not apply to everyone. In any case, with regard to the rejections compensation is out of the question. For these applicants, the intended purpose was therefore not achieved. For them, secondary victimisation may have occurred, which is indeed the case according to victims' stories. A number of them have (again) had to seek psychological help. Some victims had the feeling that again people did not believe them or that the harm inflicted was dismissed as 'less important'.

Two arrangements side by side

The Statute was set up as the main arrangement, with civil proceedings and compensation payments comparable with the arrangement in the Roman Catholic Church. The Temporary Arrangement was intended as a safety net arrangement.

In practice, applications based on the Temporary Arrangement were submitted more often (2.5 times as many) than applications based on the Statute. This result can be interpreted in different ways:

- For a large number of applicants, the Temporary Arrangement enabled them to get a compensation if they could not or did not want to appeal to the Statute;
- The Temporary Arrangement, intended as safety net arrangement, in practice actually served as the main arrangement. On the information leaflet of Victim Support Netherlands and the Compensation Fund the Temporary Arrangement was mentioned first and the Statute second. Victims themselves also decided (possibly advised by others) to first start the less severe proceedings of the Temporary Arrangement and to consider afterwards whether or not to submit an application based on the Statute after all.

objection and appeal

It is not possible to object to or appeal against a decision on an application based on the Statute, however, under the Temporary Arrangement this is in fact possible. Under the Temporary Arrangement, some people objected to a rejection or a payment that, in their opinion, was too low.

There are victims and institutions who indicate that they would have liked to have the opportunity to object to or appeal against decisions based on the Statute. However, it is not known to what extent the possibility to object or appeal would have advantaged victims or institutions, and to what extent it would have led to further juridification of the procedure. Based on the study, no conclusion can be drawn.

amounts of compensation under the two arrangements

The maximum amount of compensation (100,000 euros) under the Statute is higher than that under the Temporary Arrangement (35,000 euros). In both arrangements rates are applied, that are based on the gravity of the abuse. The compensation payments are 'all-in' amounts for material and immaterial damages sustained.

From the point of view of victims, the difference in the level of compensation payments for comparable harm raises the question of justice. Under the Temporary Arrangement a lower amount is paid than under the Statute for the same degree of abuse. For example, if an institution no longer exists, the 'factual knowledge' cannot be proved, or if the applicant regards the Statute procedure as too demanding, a victim receives a lower amount of compensation. Victims perceive this as unfair because there is nothing they can do about the lack of evidence.

When granting compensation, 'full acquittal' is not required, which means that it remains possible for victims to claim further damage in other ways. Institutions fear this possibility because of the financial consequences, while for the most part they generously co-operated with the arrangement.

Some of the victims experienced working with rates as negative. To them it seems (if they are not granted the highest rate) as if their suffering is not fully recognised.

delineation between the arrangements

The arrangements only applied to residential youth care institutions that fell under the Act on Youth Care (until 1-1-2015; 'provincial youth care'), juvenile correctional institutions and state institutions. They did not apply to institutions that were financed from the Exceptional Medical Expenses Act (*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*) or from the Care Insurance Act (*Zorgverzekeringswet*). With regard to foster homes, the arrangements were limited to children who were placed in foster homes under government responsibility. Due to these limitations, applications of victims with regard to whom there was no doubt that they were sexually abused as minors in institutions or foster homes, could still be rejected.

way of involvement of institutions

The institutions had two roles: on the one hand they had to help victims unlock information and they contributed to recognition and (under the Statute) could offer apologies, on the other hand they had to pay the compensation (only under the Statute). This combination of roles under the Statute put institutions in a predicament. Some of them indicated that the payment was at the expense of current care. This is a direct result of holding institutions individually liable. Both for victims who were confronted with a defensive attitude of the institution and institutions that felt compelled to adopt this attitude because it was in the interest of the institution, this turned out to be a painful situation.

An important factor is that many of the responsible institutions by now no longer exist and that legal successors were made liable, that can do little or nothing about it.

evidence

In old cases evidence is often hard to find or no longer exists. The laborious search for evidence was emotionally demanding and led to long lead times, which required a lot of perseverance of the victim. It turns out that for some people Victim Support Netherlands was an important stimulus to persevere. Nevertheless, a number of victims dropped out during the process. From this, the conclusion can be drawn that the burden of proof required from victims meant that the arrangement was particularly effective for the most self-reliant, resilient or well-supported victims.

'factual knowledge' criterion

In the Statute an extra criterion applies to cases in which the offender was not a staff member of the institution, but for instance a group member or foster father: the 'factual knowledge'. The institution was only held liable if it could be proved that the institution had been in the know of the abuse and had not

taken effective action. Proving factual knowledge turned out to be quite difficult, because it required registered reports of the abuse. With regard to abuse in institutions, sometimes circumstantial evidence could be obtained, because group members had reported abuse by the same person. With regard to abuse in foster homes this was hardly ever possible.

hearing

The hearing within the framework of the Statute contributed to the objective of the arrangements in two ways: the hearing offered victims the opportunity to (finally) be heard, and it enabled recognition and apologies. Victims, institutions, Victim Support Netherlands and the Compensation Fund have all indicated that this usually had a healing effect on victims.

However, the hearings did not always have a positive effect, namely when the institution:

- adopted a defensive (legal) attitude (in some cases even rebuffing the victim);
- was represented by more than one person (superior numbers);
- was represented by a lawyer.

funding of the payments

The compensation payments based on the Temporary Arrangement were funded by public means; payments based on the Statute were funded by the budget of the individual, accused institutions. In the opinion of all parties heard (victims, institutions and the Compensation Fund), the latter was the reason that some institutions adopted a defensive attitude. For institutions that were sympathetic and generous, it could also entail a serious blow to their finances.

execution by the Compensation Fund

The Compensation Fund is responsible for the execution of the arrangements. The chambers (*Raadkamer*) of the Compensation Fund are of the opinion that this appears to have created a better foundation than if a whole new organisation had been established. Nevertheless, applying the arrangements in practice demanded further discussion and elaboration of several of their aspects. The target group was new to the Compensation Fund and markedly more severely damaged than other victims they were familiar with. The chambers (*Raadkamer*) tried to adopt an understanding and generous attitude towards the victims and also demanded this from the institutions – insofar as they did not take this attitude of their own accord. This put them in a difficult position, because they were supposed to have an independent judgement and therefore to take into account the interest of the institution.

complexity of the arrangements

All interviewed parties regarded both arrangements as complex. In addition to applying the arrangements, explaining them was also difficult for the Compensation Fund. This complexity concerned various aspects of the arrangements, for instance the way to obtain evidence, determining the legal successor, the required elaborateness of recounting the abuse narrative, the delineations between the arrangements, and the two (partly different) procedures. The support provided by Victim Support Netherlands has been of great value with regard to this according to many interviewed victims who received help from Victim Support Netherlands.

Lead time and emotional weight of the process

The lead times of the applications are long. Long qualifying periods – victims are not in charge of – are emotionally demanding. The longer the application process takes, the longer the confrontation with the

past lasts, in particular when victims cannot influence the lead times themselves. This applies even more if consecutive applications are submitted (for the Statute and the Temporary Arrangement).

aftercare

The arrangements do not provide for aftercare, nor for (psychological) assistance during the application procedure. However, it turns out that there is a need for aftercare or assistance during the process. This need concerned psychological assistance, assistance with financial management (after considerable amounts were granted) or the possibility to have a talk afterwards, about the proceedings and the decision.

There are examples of initiatives experienced as valuable. For example, some institutions told victims during the hearings about what has been improved in institutions or they invited them to pay a visit to see for themselves how things are being done nowadays. There are also institutions that have offered help.

Another form of continuation is to involve victims in trainings offered to relief workers, for which they are invited as experience experts. In such cases, victims are offered the opportunity to contribute to the prevention or early detection of current sexual abuse of children.

H.5 Conclusion

The Samson Committee concludes that it is certain that sexual abuse happened to children placed by the government in out-of-home care in institutions or foster homes between 1945 and 2012. The committee formulated recommendations, for instance on giving recognition to the victims and with regard to apologies offered by the boards of institutions. The Samson Committee indicated that there are limitations with regard to potential financial compensation for victims, in particular the fact that the Compensation Fund is not allowed to deal with older cases (before 1973).

By means of two new financial arrangements, the government and Youth Care Netherlands wanted to fill this gap and thus contribute to recognition and redress for victims of sexual abuse in youth care institutions or foster homes from that period. In addition to offering apologies, the intention was to recognise that great harm was done to children who were placed in out-of-home care under their responsibility who became victims of sexual abuse.

The two arrangements concerned (Temporary Arrangement and Statute) were linked to existing procedures. The Temporary Arrangement was a variation on the regular scheme of the Compensation Fund. The Statute was a variation on civil proceedings. In spite of this connection, in essence the arrangements were new, and in fact no experience had been gained with them. Especially at the beginning, this led to a search that may have been underestimated by the parties involved in the development of the arrangements. In spite of the good intentions, retrospectively, doubts may be justified regarding some aspects of the arrangements from the perspective of the intended purpose, namely the achievement of recognition and redress for victims.

We have observed that for some victims the intended goal has been achieved: they are of the opinion that their suffering has been recognised and that they have also received some redress through the compensation granted. The meeting between the victim and the institution (under the Statute) and the support provided by Victim Support Netherlands (insofar as called in by the victim) seem to have contributed to the purpose.

However, for other victims the intended purpose of the arrangements has not been achieved. From the study, the following elements emerge indicating why the arrangements did not function optimally:

- The *scope* of the arrangements is limited, which meant that sexual abuse in certain institutions (and periods) was outside their range;
- The fact that victims *themselves* had to gather (circumstantial) evidence is an extra burden and proved to be a difficult task;
- In spite of the fact that the chambers (*Raadkamer Statuut*) did not doubt the occurrence of sexual abuse, in cases where there was *insufficient evidence* no compensation could be granted;
- The individual *financial liability* of institutions (under the Statute) in some cases led to a defensive attitude of the institutions, which led to painful confrontations for victims during hearings;
- The fact that *rates* were applied in the arrangements meant that the gravity of the harm had to be ‘weighed’ by the Compensation Fund. This turned out to be painful for some victims;
- Some elements of the arrangements turned out to be very complicated and therefore it was hard to apply and explain them, for instance, determining the *legal successor* and proving ‘*factual knowledge*’ (under the Statute);
- The fact that *two arrangements* existed side by side with different compensation amounts for the same degree of abuse was experienced as unjust;
- Interim care and *aftercare* were lacking, whereas victims did have a need for them.

In retrospect, it can be argued that when the arrangements were formulated not enough attention was paid to these elements.

Perhaps, the government and youth care can never completely adopt the right approach with regard to this issue; the harm inflicted is too severe and it is impossible to translate it into amounts of money. However, as indicated above, there are particular elements in the arrangements that have unnecessarily hindered the achievement of the intended objectives. Because of this – in addition to victims who obtained recognition and redress by the arrangements – there are also victims for whom the process of applying for compensation led to renewed pain.