

Op zoek naar genoegdoening

Uitvoering van de financiële regelingen voor slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugdzorg

Ludo Goossens, Siewert Lindenbergh, Carol van Nijnatten & Miranda Olf¹

In een poging om aan slachtoffers van seksueel misbruik in de jeugdzorg erkenning en genoegdoening te bieden is voorzien in twee verschillende regelingen voor financiële tegemoetkomingen. De uitvoering daarvan was belegd bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven en is afgerond op 1 januari 2019. In dit artikel wordt teruggeblikt op de wijze van uitvoering, de wijze waarop de regelingen zijn ervaren en wat daarvan valt te leren.

1. De aanloop

Aan het begin van het millennium kwamen steeds meer verhalen naar buiten over vaak langdurig seksueel misbruik van aan de jeugdzorg toevertrouwde minderjarigen. Dat was aanleiding voor de ministers van Jeugd en Gezin en van Justitie om een onderzoek in te stellen naar mogelijke signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die sinds 1945 op gezag van de overheid in de jeugdzorg waren geplaatst. Een commissie onder leiding van Rieke Samson rapporteerde in 2012 over haar bevindingen.² De uitkomsten van het onderzoek waren schokkend. Onder meer bleek dat kinderen die waren opgenomen in een residentiële voorziening veel vaker slachtoffer waren van seksueel misbruik dan thuiswonende kinderen. Ook bleek er een doofpottencultuur te hebben bestaan en werden ernstige gevallen van misbruik onder de pet gehouden om de goede naam van de instelling te beschermen.

Naar aanleiding van dat onderzoek zijn twee regelingen getroffen om te voorzien in erkenning van en financi-

ele genoegdoening aan slachtoffers van misbruik in residentiële jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen.³ Hoewel men zich realiseerde dat geld het leed niet ongedaan kan maken, werd aangenomen dat een financiële tegemoetkoming kon bijdragen aan genoegdoening.⁴

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven (het Schadefonds) werd belast met de uitvoering van de twee regelingen. In dit artikel bieden wij inzicht in de keuzes die daarbij zijn gemaakt, de achtergronden van die keuzes en lessen die daaruit voor de toekomst zijn te leren.

2. Het misbruik en de schade

Uit het onderzoek van de Commissie Samson bleek dat er mensen zijn die, terwijl zij als kind onder gezag van de jeugdzorg waren geplaatst, seksueel zijn misbruikt. Dit gold voor kinderen in residentiële instellingen en in pleeggezinnen. Over de omvang van het misbruik heeft de Commissie Samson zich niet uitgesproken. Wel meldden zich ruim 800 personen bij het meldpunt van de Commissie die stelden te zijn misbruikt.⁵

Auteurs

1. Mr. L. Goossens is (straf)rechter in de Rechtbank Gelderland en voorzitter van de Commissie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven, prof. mr. S.D. Lindenbergh is hoogleraar privaatrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, prof. dr. C.H.C.J. van Nijnatten is emeritus hoogleraar Social and behavioural sciences aan de Universiteit

Utrecht, prof. dr. M. Olf is bijzonder hoogleraar aan Amsterdam UMC & Arq Psycho-trauma Expert Groep. Zij maakten allen deel uit van de Commissie Statuut; de twee eerstgenoemden behandelden ook bezwaarzaken van de Tijdelijke Regeling. De commissie heeft verder bestaan uit prof. dr. J. van Dijk, mr. S. de Pauw-Gerlings, prof. mr. A. J. Akkermans en mr. L. van Roon.

Noten

2. *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.
3. Brief van de Staatssecretaris van VWS en de Minister en Staatssecretaris van VenJ, *Kamerstukken II 2012/13, 33435, 3.*
4. Brief van de Staatssecretarissen van

VWS en VenJ aan lotgenotenorganisaties, 'Pakket hulp en steun, financiële regelingen', *Kamerstukken II 2012/13, 33435, 12.*

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, p. 17 en 224.



© LoV-E (Lorena Vigil-Escalera) / Getty Images

Seksueel misbruik komt veel voor⁶ en de gevolgen ervan kunnen tot op lange termijn merkbaar zijn.⁷ Van alle traumatische ervaringen is seksueel geweld het meest schadelijk,⁸ vooral als dat op jonge leeftijd plaatsvindt.⁹ Hoewel de meeste mensen van grote weerbaarheid getuigen en ondanks het misbruik daarna een vervuld leven kunnen leiden,¹⁰ kunnen deze vroege traumatische ervaringen leiden tot een variëteit aan klachten en psychische stoornissen.¹¹ Veel voorkomend is de posttraumatische stress stoornis (PTSS), complexe PTSS, maar ook depressie, suicidaliteit, angststoornissen, obsessief-compulsieve stoornissen, verslavingsproblematiek, persoonlijkheidsproblematiek en zelfbeschadiging komen voor. Soms vertalen de ervaringen zich in lichamelijke klachten, vermoeidheids- en pijnklachten en er is ook een verhoogde kans op bijvoorbeeld hart- en vaatziekten, diabetes mellitus type 2, beroerte, COPD, en verschillende soorten kanker.¹² Deze gevolgen gaan gepaard met verlies van kwaliteit van leven, educatie en ontwikkeling, verlies van arbeidsvermogen, en maatschappelijke kosten.

Een van de sterkste voorspellers van de ontwikkeling van klachten na trauma is gebrek aan sociale steun,¹³ met andere woorden het niet-erkend worden, niet geloofd, of erger nog niet serieus genomen worden of als mede verantwoordelijk voor het gebeuren te worden aangeduid ('had u daar maar niet in dat korte rokje moeten fietsen'). Bij slachtoffers van seksueel geweld speelt de onmacht, de eenzaamheid, de geheimhouding onder bedreiging, maar ook de ingewikkelde dynamiek met de dader waarvan het kind afhankelijk is en waarmee ook een positieve band kan bestaan.

Bij de behandeling van mensen met klachten na trauma blijkt het van belang dat zij zich gehoord voelen, de traumatische ervaring onder woorden kunnen brengen, grip op de herinnering kunnen krijgen, en de gevoelens van angst, schuld en schaamte kunnen uiten en reduceren.¹⁴ Ook in een regeling gericht op erkenning vormt het zorgvuldig horen van de verhalen die aanvragers te vertellen hebben over hun geschiedenis in de jeugdzorg – soms nog nooit verteld – daarom een belangrijk element.

3. Genoegdoening langs twee sporen: Tijdelijke Regeling en Statuut

Een van de aanbevelingen van de Commissie Samson was slachtoffers erkenning te geven. Het Schadefonds leek de aangewezen organisatie om dat te doen. De Commissie Samson signaleerde echter dat het Schadefonds volgens de bestaande regelgeving oudere zaken (van voor 1973) niet in behandeling kon nemen. Ten behoeve van de slachtoffers zijn daarom twee nieuwe financiële regelingen in het leven geroepen: de Tijdelijke Regeling¹⁵ en het Statuut.¹⁶ Beide regelingen golden voor slachtoffers die tussen 1945 en 2013 seksueel zijn misbruikt in een instelling in Nederland of in een pleeggezin in Nederland¹⁷ en werden uitgevoerd door het Schadefonds, zij het dat voor het Statuut een afzonderlijke commissie met specifieke psychologische en juridische expertise werd benoemd.

De *Tijdelijke Regeling* was in zekere zin een variatie op de reguliere voorziening van het Schadefonds. Het doel van de regeling was om de slachtoffers van seksueel misbruik, die niemand (meer) civielrechtelijk konden of wilden aanspreken, met een beperkte tegemoetkoming van overheidswege erkenning te bieden voor het leed dat hun

is aangedaan. De bedoeling was dat de 'bewijslast' licht zou zijn. Daarbij kwam de commissie een ruime beoordelingsvrijheid toe, bijvoorbeeld ten aanzien van het oordeel over de aannemelijkheid van het misbruik.¹⁸ Het Schadefonds kon tot uitkering van een geldbedrag overgaan, indien het voldoende aannemelijk was dat het seksueel misbruik had plaatsgevonden, het slachtoffer ten tijde van het seksueel misbruik minderjarig was en was geplaatst in een instelling of pleeggezin. Het uit te keren bedrag, een totaalbedrag voor zowel vermogensschade als immateriële schade, varieerde van € 1.000 tot € 35.000 per persoon. Voor de hoogte van het in het individuele geval toe te wijzen bedrag was de aard en ernst van het misbruik, te beoordelen aan de hand van acht 'schalen', beslissend.

Het *Statuut* was meer geschoeid op de leest van civielrechtelijke aansprakelijkheid: de individuele jeugdzorginstellingen, die zich door ondertekening van een convenant aan de regeling hadden verbonden, konden door het slachtoffer via de Commissie Statuut worden aangesproken en dienden bij toewijzing van de schadevergoeding het bedrag uit eigen middelen te voldoen. De grondslag voor de compensatie was in feite de aansprakelijkheid van de instelling of haar rechtsvoorgangster voor het seksueel misbruik. Dat betekende dat instellingen op grond van deze regeling aansprakelijk waren indien aannemelijk was dat het slachtoffer was misbruikt door een medewerker van de instelling, dan wel door iemand anders – een mede geplaatste of iemand in een pleeggezin waarin het slachtoffer was geplaatst – terwijl de instelling daarvan 'feitelijke wetenschap' had en onvoldoende tegen het misbruik was opgetreden.¹⁹

De aan compensatie toe te wijzen bedragen werden in beginsel bepaald aan de hand van een schaalindeling van de aard en ernst van het misbruik, maar in gevallen waarin substantiële(re) vermogensschade aan de orde was, kon het toe te wijzen bedrag worden verhoogd. De regeling kende, net als de compensatieregeling van de Rooms-Katholieke Kerk, een maximumbedrag van € 100.000 per persoon. Tegen het oordeel van de Commissie Statuut stond ten behoeve van de finaliteit geen rechtsmiddel open, maar betaling geschiedde niet tegen finale kwijting: aanvragers

Ten behoeve van de slachtoffers zijn twee nieuwe financiële regelingen in het leven geroepen: de Tijdelijke Regeling en het Statuut

werd een gang naar de civiele rechter niet ontnomen.²⁰ Slachtoffers konden zich van juridische bijstand voorzien en op grond van de regeling werd tot een maximum van € 2000 toegewezen ter zake van kosten van rechtsbijstand. De regeling hanteerde daarvoor vaste bedragen in drie categorieën (eenvoudig, gemiddeld en ingewikkeld). In complexe zaken kon de commissie daarvan afwijken.²¹

Beide regelingen waren 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 betrof 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, zoals instellingen voor geestelijke gezondheidszorg of voor doven en blinden, niet onder de regelingen viel. Misbruik in een pleeggezin viel onder de regelingen, mits de plaatsing in het pleeggezin onder verantwoordelijkheid van de overheid was gebeurd (rechterlijke plaatsing). Onder beide regelingen werden eerder ontvangen bedragen ter zake van het seksueel misbruik op de tegemoetkoming of compensatie in mindering gebracht. Men denke aan betalingen door de dader, op grond van de compensatieregeling van de RK-organisatie of op grond van de Tijdelijke Regeling wanneer de Statuut-procedure daarna tot een uitkering leidde. Beide regelingen hebben – na een verlenging – uiteindelijk open gestaan van 11 december 2013 t/m 28 februari 2017.

6. G.J. de Vries & M. Olff, 'The lifetime prevalence of traumatic events and post-traumatic stress disorder in the Netherlands', *Journal of Traumatic Stress* 2009, 22/4, p. 259–267.

7. R.C. Kessler, S. Aguilar-Gaxiola, J. Alonso, C. Benjet, E.J. Bromet, G. Cardoso, e.a., 'W.W.M.H. Survey "Trauma and PTSD in the WHO World Mental Health Surveys"', *European Journal of Psychotraumatology*, doi:10.1080/20008198.2017.1353383, 2017/8 (1).

8. U. Schnyder, I. Schafer, H.F. Aakvaag, D. Ajdukovic, A. Bakker, J.L. Bisson & M. Olff, 'The global collaboration on traumatic stress', *European Journal of Psychotraumatology*, 2017/8.

9. M. Olff, W. Langeland, N. Draijer, B.P.R. Gerson, 'Gender Differences in Posttrauma-

tic Stress Disorder', *Psychological Bulletin* 2007, 133/2, p. 183–204.

10. C.A.I. van der Meer, H. te Brake, N. van der Aa, P. Dashtgard, A. Bakker & M. Olff, 'Assessing Psychological Resilience: Development and Psychometric Properties of the English and Dutch Version of the Resilience Evaluation Scale (RES)', *Front Psychiatry* mei 2018, vol. 9, 169, doi: 10.3389/fpsy.2018.00169.

11. C.C. van Schie, A.L. van Harmelen, K. Hauber, A. Boon, E.A. Crone & B.M. Elzinga, 'The neural correlates of childhood maltreatment and the ability to understand mental states of others', *European Journal of Psychotraumatology*, 2017/8, doi: 10.1080/20008198.2016.1272788.

12. V. Clemens, M. Huber-Lang, P.L. Plener, E. Braehler, R.C. Brown & J.M. Fegert, 'Asso-

ciation of child maltreatment subtypes and long-term physical health in a German representative sample', *European Journal of Psychotraumatology*, 2018, 9/1.

13. M. Olff, 'Verbinden na trauma [Bonding after trauma: on the role of social support and the oxytocin system in traumatic stress]', *European Journal of Psychotraumatology*, 3, doi:10.3402/ejpt.v3i0.18597, 2012/3(1).

14. A. Wagenmans, A. van Minnen, M. Sleijsen & A. de Jongh, 'The impact of childhood sexual abuse on the outcome of intensive trauma-focused treatment for PTSD', *European Journal of Psychotraumatology*, 2018/9(1), doi:10.1080/20008198.2018.1430962; en U. Schnyder, A. Ehlers, T. Elbert, E.B. Foa, B.P. Gersons, P.A. Resick, F. Shapiro & M. Cloitre, 2015,

'Psychotherapies for PTSD: what do they have in common?', *European Journal of Psychotraumatology*, 2015/6, 1.

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

16. Voluit: Statuut voor de buitengerechte-lijke afhandeling van civiele vorderingen tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen.

17. *Stcrt.* 2013, 20303.

18. *Memorie van toelichting, Stcrt.* 2013, 20303.

19. Art. 2 lid 3 Statuut.

20. *Memorie van toelichting, Stcrt.* 2013, 20303.

21. *Memorie van toelichting, Stcrt.* 2013, 20303.

4. De uitvoeringspraktijk

De aanvragen in het kader van de *Tijdelijke Regeling* werden behandeld door medewerkers van het Schadefonds onder verantwoordelijkheid van de Commissie van het Schadefonds. Aanvragers werden dikwijls ondersteund door medewerkers van Slachtofferhulp Nederland. De behandeling vond plaats door beoordeling van een aanvraagformulier met bewijsstukken, doorgaans gevolgd door meer of minder frequent telefonisch contact tussen de aanvrager en een van de medewerkers van het Schadefonds. De beschuldigde of de jeugdzorginstelling in kwestie werd niet in deze procedure betrokken. Tegen de beslissing op de aanvraag op grond van de *Tijdelijke Regeling* stonden bezwaar en beroep open. Wanneer bezwaar werd gemaakt, vond een hoorzitting plaats met het slachtoffer onder leiding van een lid van de Commissie van het Schadefonds.

De *Statuutprocedure* verliep wezenlijk anders. Nadat iemand een aanvraag had gedaan, nam een medewerker van het Schadefonds contact op om de aanvraag door te spreken en deze eventueel aan te vullen. Deze juristen hadden vaak intensief contact met de aanvragers en/of met degenen die hun bijstand verleenden, veelal medewerkers van Slachtofferhulp Nederland of advocaten. Vervolgens werd de verantwoordelijk geachte instelling opgezocht en aangeschreven voor een reactie. Dat bleek in de praktijk nog wel eens lastig vanwege verschillende fusies en rechtsopvolgingen. Dat was voor de Commissie Statuut aanleiding om het begrip 'rechtsvoorganger' in dit verband in de geest van de regeling nader invulling te geven: niet de – veelal moeilijk te reconstrueren – juridische rechtsopvolging werd beslissend geacht, maar de vraag welke instelling feitelijk de zorg voor de pupillen had overgenomen.

Vervolgens vond een hoorzitting plaats voor ten minste twee leden van de Commissie Statuut en de betreffende medewerker van het Schadefonds met de aanvrager en een vertegenwoordiger van de verantwoordelijke instelling. Waar aanvankelijk tijdens deze zittingen soms de nadruk lag op juridische kwesties, werden de zittingen later uitdrukkelijk geplaatst in het teken van erkenning. Juridische vraagpunten werden tevoren telefonisch of in correspondentie uitgewisseld, zodat tijdens de zitting volle aandacht kon worden besteed aan het verhaal van de aanvrager en aan de reactie daarop van de instelling. Voor de betrokken instellingen bestond hier overigens een soms merkbaar spanningsveld: omdat zij de vergoedingen uit hun eigen huidige zorgbudgetten moesten voldoen, bestond er soms aarzeling om 'aan hun eigen veroordeling mee te werken'. Daarbij zal de overheveling van de jeugdzorgbudgetten naar de gemeenten, die in dezelfde periode plaatsvond, voor extra druk hebben gezorgd. Niettemin hebben de instellingen in veruit de meeste gevallen zich ruitelijk opgesteld.

De zittingen waren niet zelden emotioneel geladen. De voorzitter van de zitting maakte bij aanvang duidelijk dat het verhaal van de aanvrager centraal stond. Zijn of haar verzoek om erkenning mocht, maar hoefde niet met eigen woorden te worden onderbouwd. Soms liet de aanvrager een meegebracht familielid of vriend(in) het woord doen, maar meestal lukte het de aanvragers zelf de – vaak traumatische – ervaringen onder woorden te brengen. Soms was het nodig de vertegenwoordiger van de jeugdzorginstelling expliciet om een reactie te vragen, maar

De door de jeugdzorgvertegenwoordigers gegeven erkenning resulteerde niet altijd ook in financiële genoegdoening

meestal toonden zij hun empathie uit eigen beweging en maakten zij excuses voor wat er in het verleden was gebeurd en nooit had mogen gebeuren. In veel gevallen leidde dit tot een daadwerkelijke uiting van het gevoel van erkenning bij de aanvragers: eindelijk waren zij gehoord en was hun verhaal serieus genomen.

De door de jeugdzorgvertegenwoordigers gegeven erkenning resulteerde echter niet altijd ook in financiële genoegdoening. Dit leidde vaak tot teleurstelling. Het was vooral moeilijk uit te leggen dat financiële genoegdoening onder de *Statuutregeling* alleen kon plaatsvinden indien bij misbruik door een groepsgeenoot of in een pleeggezin de plaatsende instantie daarvan wetenschap had gehad en daarnaar niet had gehandeld. Het was voor aanvragers vaak onbegrijpelijk dat werd verondersteld dat zij in staat zouden zijn geweest om op soms zeer jonge leeftijd in een onveilige leefsituatie, waarbij destijds geen één op één contact met de vertegenwoordiger van de plaatsende instantie was, melding te maken van het misbruik.

5. Enkele cijfers

Voor de *Statuutregeling* zijn in totaal 270 aanvragen ingediend, waarvan 134 gegrond zijn verklaard en 134 ongegrond of niet-ontvankelijk.²² Redenen voor afwijzing konden zijn dat de aangesproken instelling niet onder de regeling viel, dat er onvoldoende steunbewijs was voor het misbruik, of voor de aanwezigheid van feitelijke wetenschap van het misbruik bij de instelling. Het totale toegekende bedrag is ruim € 5,7 miljoen.²³ De aanvragen hadden betrekking op misbruik in pleeggezinnen, instellingen en misbruik in zowel instellingen als pleeggezinnen.

Voor de *Tijdelijke Regeling* zijn in totaal 654 aanvragen ingediend, waarvan 524 tot een tegemoetkoming hebben geleid en 134 tot een afwijzing.²⁴ In 95 zaken werd bezwaar tegen het besluit in primo ingesteld. Het totale in het kader van de *Tijdelijke Regeling* uitgekeerde bedrag is ruim € 5,5 miljoen. De aanvragen hadden betrekking op misbruik in: pleeggezinnen (45%), instellingen (48%), instellingen en pleeggezinnen (6%) en overige gevallen.

6. Evaluatie²⁵

Het bieden van erkenning en genoegdoening door middel van de uitvoering van de financiële regelingen bleek geen eenvoudige opgave. Aanvragers moesten – opnieuw of voor het eerst – tegenover vreemden hun intieme verleden blootleggen. Op grond van de destijds geldende privacyregels waren hun dossiers doorgaans vernietigd, waardoor het vaak leek alsof hun verleden – hoe zwart ook – was afgepakt en in ieder geval hun bewijspositie ernstig werd bemoeilijkt.²⁶ De onderzoeksmogelijkheden voor de Commissie Statuut waren bovendien beperkt, en het resultaat van onderzoek was veelal afhankelijk van de

medewerking van instellingen. Aanvragers waren vaak getraumatiseerd en hadden soms een – in hun geval alleszins begrijpelijke – argwaan tegen overheidsinstanties. De negatieve ervaringen in en met de jeugdzorg in het verleden kunnen hebben geleid tot weinig vertrouwen in overheidshandelen. Indien de aanvraag ongegrond werd verklaard omdat het misbruik of de feitelijke wetenschap daarvan bij de verantwoordelijke instelling onvoldoende aannemelijk kon worden gemaakt, kon dat bij aanvragers het gevoel brengen opnieuw in de steek te worden gelaten door de overheid en de instellingen. Daarbij duurde het proces van behandeling van de aanvraag lang.²⁷ De regelingen voorzagen bovendien niet in nazorg, hoewel die in de praktijk soms wel door jeugdzorginstellingen werd aangeboden. Verder kenden de regelingen formele beperkingen in hun bereik: niet alle instellingen vielen eronder, alleen slachtoffers van seksueel misbruik vanaf 1945 konden een aanvraag indienen, en slachtoffers van (ander) geweld niet.

De eis van ‘feitelijke wetenschap’ was niet alleen een zware, zij was ook contra-intuïtief voor de gegeven problematiek

Gelet op het aantal en de omvang van de toegewezen bedragen, zou niettemin kunnen worden gezegd dat de regelingen hun doel – het bieden van erkenning en het daaraan waarachtigheid en kracht bijzetten door een financiële vergoeding – (ook) hebben bereikt.²⁸ Daarbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen: niet iedereen heeft een geldbedrag ontvangen en niet iedereen die een bedrag heeft ontvangen zal zich daarmee erkend hebben gevoeld. Anderzijds bestond de erkenning niet uitsluitend uit de toewijzing van een geldbedrag.

Wat onmiddellijk opvalt is het – vooral ook verhoudingsgewijs – veel geringere aantal toewijzingen onder het Statuut dan onder de Tijdelijke Regeling. Dat hangt vooral samen met de zware eis onder het Statuut dat ten aanzien van misbruik in pleeggezinnen kwam vast te

staan dat de verantwoordelijke instelling feitelijk wetenschap had van het misbruik en daartegen niet had opgetreden. Hoewel die eis vanuit civiel aansprakelijkheidsrechtelijk perspectief verklaarbaar was – dikwijls vond misbruik niet plaats in een instelling door een medewerker, maar door medegeplaatsten of in een pleeggezin –, stond zij op gespannen voet met de idee om de slachtoffers van het misbruik genoegdoening te bieden. Menigmaal vond de Commissie Statuut het misbruik wel aannemelijk, maar ontbrak ieder spoor van steunbewijs van het feit dat de instelling van het misbruik op de hoogte was. Voor aanvragers was dat vaak onverteerbaar, juist omdat zij destijds meestal geen enkele mogelijkheid hadden gehad om het misbruik kenbaar te maken: het misbruik gebeurde in het geniep en onder dreiging en het slachtoffer werd – op straffe van nog meer geweld of overplaatsing – onder druk gezet om te zwijgen. De eis van ‘feitelijke wetenschap’ was dus niet alleen een zware, zij was ook contra-intuïtief voor de gegeven problematiek. Hoewel ook in gevallen waarin de feitelijke wetenschap van het misbruik niet kwam vast te staan door de instellingen tijdens de zittingen medeleven is betoond, is aannemelijk dat slachtoffers wier aanvraag om deze reden is afgewezen weinig genoegdoening zullen hebben ervaren. Voor een aantal van hen zal gelden dat zij zich opnieuw slachtoffer hebben gevoeld.

Ook aanvragers die wel een bedrag hebben ontvangen zullen zich niet altijd (voldoende) erkend hebben gevoeld.²⁹ Afgezien van de hiervoor reeds genoemde belasting van het proces zal daarbij hebben meegespeeld dat de uitkeringen op grond van beide regelingen in beginsel waren gebaseerd op een schaalindeling naar gelang de ernst van het misbruik (de Regeling Statuut kende daarnaast de mogelijkheid voor een verhoging in gevallen waarin substantiële vermogensschade aannemelijk was). Sommige aanvragers ervoeren deze schaalindeling als onvoldoende persoonlijk,³⁰ terwijl anderen juist de differentiatie in bedragen als bedenkelijk hebben ervaren.³¹ Verder heeft ongetwijfeld een rol gespeeld dat verschillende aanvragers niet in aanmerking kwamen voor de vergoeding op basis van de Regeling Statuut – veelal vanwege het hiervoor genoemde gebrek aan steunbewijs ter zake van ‘feitelijke wetenschap’ van het misbruik bij de instelling – maar wel voor een tegemoetkoming uit de Tijdelijke Regeling, die daardoor als ‘troostprijs’ kan zijn ervaren. Overigens moet worden opgemerkt dat, hoewel de Regeling Statuut meer was georiënteerd op civielrechtelijke aansprakelijkheid, ook de vergoedingen volgens deze regeling waren gemaxi-

22. 24 aanvragen inzake het Statuut die zijn ingetrokken, zijn niet meegeteld. Twee aanvragen werden ambtshalve door de commissie naar de tijdelijke regeling verwezen.

23. Dit bedrag omvat alle toegekende bedragen inclusief toegekende advocaatkosten en terugbetalingen aan het Schadefonds in verband met verrekening met een eerdere uitkering van de Tijdelijke regeling.

24. Twaalf aanvragen die zijn ingetrokken en vier die buiten behandeling zijn gesteld,

zijn niet meegeteld. Het resterende verschil van verschil zaken wordt verklaard door twee zaken die vanuit de Statuutregeling zijn verwezen naar de Tijdelijke Regeling en twee die zijn betaald onder de Tijdelijke Regeling in plaats van het Statuut.

25. Deze evaluatie is deels gebaseerd op een externe evaluatie door Cebeon en deels op eigen ervaringen van de auteurs. Zie voor het evaluatierapport: *Erkenning, genoegdoening of opnieuw geraakt?*, Rap-

port van een onderzoek naar de ervaringen van aanvragers, instellingen en uitvoerders in opdracht van het WODC uitgevoerd door Cebeon, april 2017 (hierna: *Rapport Cebeon*).

26. C. van Nijnatten ‘Vergeet het maar’ in: *Financiële regelingen seksueel misbruik in de jeugdzorg*, Den Haag: Schadefonds Geweldsmisdrijven, 2019, p. 29.

27. Zie voor ervaringen van aanvragers op dit punt *Rapport Cebeon*, p. 49 e.v.

28. Zie voor ervaringen van aanvragers op dit punt *Rapport Cebeon*, p. 48.

29. *Rapport Cebeon*, p. 53: het aantal geïnterviewden dat aangeeft tevreden te zijn met de uitkomst is ongeveer even groot als het aantal geïnterviewden dat zegt dat niet te zijn.

30. *Rapport Cebeon*, p. 51.

31. *Rapport Cebeon*, p. 69.

meer, en wel tot € 100.000, terwijl de daadwerkelijk als gevolg van het misbruik geleden schade (veel) groter kan zijn geweest.

In onze beleving is niet alleen de al dan niet toegevoerde financiële vergoeding beslissend geweest voor de erkenning en genoegdoening van de aanvragers.³² Het proces van behandeling van de aanvragen was ongetwijfeld inspannend en vaak ook belastend voor de aanvragers. Niettemin hebben wij bij de uitvoering van de regelingen dikwijls ervaren hoezeer aanvragers onder beide regelingen door het aangaan van het proces, door het contact met de medewerkers van het Schadefonds, en – bij de Statuutregeling – door de confrontatie en het contact met de verantwoordelijke instellingen ook een stap hebben gezet in de verwerking van hun verleden. Dat gold zelfs voor slachtoffers van wie de aanvraag niet gehonoreerd kon worden. En dan zijn er ook nog de bijzonder roerende ervaringen te noemen, van de momenten waarop zicht-

Financiering van de Statuutvergoedingen uit de huidige zorgbudgetten is ongelukkig geweest

baar en voelbaar werkelijk contact ontstond tussen de aanvrager en de vertegenwoordiger van de verantwoordelijke instelling, van slachtoffers die zelfs hun vergeving uitspraken, van slachtoffers die in instellingen als ervaringsdeskundigen zijn gaan helpen om therapeuten bewust te maken van signalen van misbruik, en van instellingen die in gesprek gingen over de wijze waarop zij vandaag de dag misbruik proberen te voorkomen, of die zonder dat daarvoor een grondslag bestond toch uit coulance uitkeringen deden.

Het bieden van genoegdoening heeft niettemin onmiskenbaar ook³³ een prijs gehad. Dat geldt niet alleen voor de aanvragers, die de procedure(s) hebben moeten doorlopen en daarvan de lasten hebben ondervonden, maar ook voor de instellingen die de vergoedingen op grond van de Statuutregeling uit hun huidige individuele zorgbudgetten hebben moeten voldoen.

7. Lessen voor de toekomst

Terugblikkend is wat ons betreft een aantal lessen te leren. In de eerste plaats valt op te merken dat de jeugdzorginstellingen van vandaag in het openbaar verantwoordelijkheid hebben genomen voor gebeurtenissen in hun verleden, niet alleen door in financieel opzicht ver-

antwoordelijkheid te nemen, maar ook door zich ten behoeve van aanvragers in hun verleden te verdiepen, zich in hun verhalen in te leven en medeleven te betonen. Dat getuigt van moed die tot op heden niet bij veel publieke instanties zichtbaar is. Het is voor hen ook geen geringe opgave geweest, zeker niet in een periode waarin de instellingen in financiële en organisatorische transitie verkeerden. Bovendien heeft de jeugdzorg als sector die verantwoordelijkheid publiekelijk genomen door zich te verbinden aan de Statuutregeling.

In de tweede plaats is financiering van de Statuutvergoedingen uit de huidige zorgbudgetten ongelukkig geweest: niet alleen legde de afwikkeling daarmee forse druk op de instellingen, het kan niet worden uitgesloten dat dit strategisch gedrag (het niet door onderzoek willen meewerken aan de eigen veroordeling), of de perceptie daarvan bij aanvragers, in de hand werkte.

In de derde plaats is het de vraag of het naast elkaar bestaan van twee compensatieregelingen gelukkig is geweest. De Statuutregeling had weliswaar de afdoening van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het oog, maar tegelijkertijd leidde ook zij uiteindelijk tot beperkte bedragen (maximaal € 100.000) en leidde juist de op het civiele recht geënte eis van 'feitelijke wetenschap' van het misbruik bij de instelling tot onoverkomelijke bewijsproblemen en tot navenante teleurstellingen. Die eis stond bovendien naar zijn aard op gespannen voet met de kern van de hele misbruikproblematiek: die wetenschap kon er meestal niet zijn, juist omdat destijds, door daders of het systeem waarin het plaatsvond, was verhinderd dat de minderjarige over het misbruik zou spreken. De tegemoetkomingen die op grond van de Tijdelijke Regeling dan vaak wel konden worden verstrekt, werden daardoor soms als 'troostprijs' aangemerkt.

In de vierde plaats hebben volgens ons vooral de zittingen in het kader van de Statuutregeling door het contact tussen aanvragers en vertegenwoordigers van de instellingen bijgedragen aan erkenning en genoegdoening. Dat lukte doorgaans pas als de juridische hobbels in het voortraject waren genomen. Dergelijke zittingen en contacten tussen aanvragers en instellingen vonden niet plaats in het kader van de Tijdelijke Regeling.

Al met al denken we dat een combinatie van beide regelingen verkieslijk was geweest: een regeling waarin aanvragers op hun verzoek een zitting konden hebben met de verantwoordelijke instelling, waarin plaats zou zijn voor hun verhaal en voor erkenning door de instelling, gevolgd door een tegemoetkoming te voldoen uit de algemene middelen. Dan hadden alle betrokken partijen de kern van hun rol optimaal kunnen vervullen. Dat een dergelijke regeling tot lagere tegemoetkomingen zou hebben geleid dan de Statuutregeling, lijkt ons een prijs die een proces van betere erkenning waard was geweest. •

³². Ook het *Rapport Cebeon*, p. 55, biedt hiervoor steun: '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 een procedure bereikt. Dit doel zit vooral 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.'

Rapport zouden wij dan ook liever spreken van Erkenning, genoegdoening en opnieuw geraakt.

³³. Anders dan de titel van het *Cebeon*