

Vergaderjaar 2018–2019

31 015

Kindermishandeling

31 839

Jeugdzorg

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2019

Op 8 oktober 2012 heeft de commissie Samson haar rapport uitgebracht over seksueel misbruik in de jeugdzorg (Kamerstuk 33 435, nr. 1). Hieruit kwam onder andere naar voren dat door kinderen die door de overheid in een instelling zijn geplaatst, twee maal zo vaak seksueel misbruik werd gerapporteerd als door thuiswonende kinderen. In de periode na het verschijnen van het rapport bleek dat in jeugdzorginstellingen naast seksueel misbruik ook sprake is geweest van fysiek en psychisch geweld, soms in combinatie met seksueel misbruik.

Dit is voor de toenmalige bewindspersonen van VenJ en VWS aanleiding geweest om een commissie in te stellen om onderzoek te doen naar fysiek en psychisch geweld gepleegd jegens kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in jeugdzorginstellingen, pleeggezinnen en justitiële jeugdinstanties. Conform de motie van de leden Bergkamp en Kooiman (Kamerstuk 31 839, nr. 531) is het onderzoek uitgebreid met jeugdigen in ggz-instellingen, alleenstaande minderjarige vreemdelingen en enkele internaten voor doven en blinden. Het onderzoek bestrijkt de periode vanaf 1945 tot heden. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen gaat het om de periode van 1990 tot heden. Aan het onderzoek is een vooronderzoek voorafgegaan naar de haalbaarheid en wenselijkheid van dit onderzoek. Daarover heeft de commissie in mei 2016 haar tussenrapport uitgebracht (Kamerstukken 31 015 en 31 839, nr. 125).

De commissie heeft vandaag haar eindrapport aangeboden (bijlage)¹. Wij zijn de commissie dank verschuldigd voor haar diepgaande onderzoek. Hierbij treft u onze eerste reactie aan.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De bevindingen van de commissie

De commissie concludeert dat er in de gehele periode 1945 tot heden fysiek, psychisch en seksueel geweld in de jeugdzorg voorkwam. Tot 1970 was vooral het fysieke geweld door groepsleiding en pleegouders zichtbaar. Daarna werd het onderling geweld van jeugdigen meer zichtbaar. Volgens hen die dit overkwam, ging het vooral om psychisch geweld – ervaringen die ze in hun hele verdere leven hebben meege dragen.

Uit een bevolkingspanel blijkt dat rond de tien procent van de onder- vraagden die aangaven in de jeugdzorg te hebben verbleven vaak tot zeer vaak geweld heeft ervaren en dat het vaker geweld door een medebe- woner betrof dan door een volwassene. Een kwart (23%) geeft aan nooit te maken hebben gekregen met enige vorm van fysiek of psychisch geweld in de jeugdzorg. In de pleegzorg hebben kinderen minder vaak geweld ervaren dan in instellingen.

In de onderzochte periode heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. In de eerste decennia was er vooral sprake van geweld door de volwassenen aan wier zorg de jongeren waren toevertrouwd. In de jaren vijftig en zestig was nog geen sprake van door professionals uitgevoerde jeugdzorg en was er weinig aandacht voor pedagogische aspecten. Er werden bovendien andere opvattingen gehuldigd over de toelaatbaarheid van bijvoorbeeld fysiek straffen, ook binnen gezinnen; de tijdgeest was een andere dan nu. Met de professionalisering van medewerkers in de jeugdzorg, trad er een verschuiving op naar geweld tussen de jongeren onderling. De commissie ziet daarnaast een verschuiving van vooral fysiek geweld naar overwegend psychisch geweld.

De commissie noemt een aantal verklarende factoren op drie niveaus voor het gebruik van geweld: van algemene aard (macro) zoals maatschappe- lijke opvattingen, economische factoren en wet- en regelgeving; op het niveau van een instelling en pleeggezin (meso) zoals de uithuisplaatsing en professionalisering; en tussen een pleger en slachtoffer van geweld (micro). De commissie merkt daarbij op dat het lang geduurd heeft voor de buitenwereld zich druk ging maken over de zorg voor uit huis geplaatste kinderen. De commissie signaleert bovendien dat het onder- vonden geweld een enorme impact op sommige slachtoffers heeft gehad en soms nog heeft. Het heeft bij deze slachtoffers doorgewerkt in fysieke en psychische gezondheid, relaties, werk en het opvoeden van eigen kinderen.

De commissie eindigt haar rapport met een dertiental aanbevelingen, die op drie terreinen betrekking hebben, te weten:

- de slachtoffers van geweld
- het leefklimaat in de instellingen
- het doen van nader onderzoek.

Beleidsreactie

Het rapport biedt een indringend beeld met ontluisterende verhalen over geweld waaraan kinderen zijn blootgesteld geweest. Zeker anno 2019 vinden wij het niet te bevatten dat deze kinderen, aan wie juist een veilige omgeving geboden had moeten worden, geen veiligheid en geborgenheid hebben gevonden. In plaats daarvan kregen zij te maken met soms ernstig en veelvuldig fysiek en psychisch geweld. En dat terwijl het vaak ging om kwetsbare kinderen die al een uithuisplaatsing en wat daaraan voorafging

hadden meegemaakt. Dit geweld vinden wij extra pijnlijk, omdat veel mensen daar tot op de dag van vandaag last van hebben. Dit geweld had niet mogen plaatsvinden. Excuses, erkenning, hulp en ondersteuning van de overheid voor deze slachtoffers zijn hier op zijn plaats.

Terugkijkend op wat in de periode vanaf 1945 gebeurd is, hebben de verantwoordelijken voor kinderen in de jeugdzorg destijds te weinig gedaan om geweld te voorkómen en te doen ophouden. Ook de overheid heeft zich – naar de indruk van de commissie – onvoldoende ingespannen om geweld te voorkomen. Wij erkennen het leed dat de slachtoffers is aangedaan en willen leren van de in het verleden gemaakte fouten om er voor te zorgen dat kinderen die nu en in de toekomst niet thuis kunnen wonen in veiligheid kunnen opgroeien. Wij zien het rapport van de commissie dan ook als een opdracht om te voorkomen dat kwetsbare kinderen nu en in de toekomst blootgesteld worden aan geweld. Ook de vertegenwoordigers van de onderzochte sectoren zien hierin voor zichzelf een rol.

Wij onderschrijven de doelstellingen die de commissie beoogt te bereiken met haar aanbevelingen. Sommige concrete aanbevelingen kunnen zonder meer worden overgenomen, andere aanbevelingen vereisen nog nadere doordenking en uitwerking, in overleg met de brancheorganisaties en slachtoffergroepen. Hieronder gaan wij nader in op de aanbevelingen.

Erkenning en hulp voor slachtoffers

De eerste aanbeveling van de commissie betreft het bieden van erkenning aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg.

Wij zien het rapport van de commissie als de eerste, belangrijke stap in het proces van erkenning van het leed dat de slachtoffers is aangedaan en willen hulp en ondersteuning bieden bij de verdere verwerking van de gevolgen van het ondergane geweld.

Met de commissie zijn wij verder van oordeel dat de verhalen van de slachtoffers blijvend verteld en gehoord moeten worden en benut worden voor het voorkomen van geweld in de toekomst. De commissie formuleert meerdere mogelijke vormen van erkenning aan slachtoffers van geweld in de jeugdzorg:

- uitspreken dat de verantwoordelijken voor de kinderen in de jeugdzorg destijds te weinig hebben gedaan om het geweld te voorkomen en te doen ophouden. Deze erkenning is noodzakelijk – zo schrijft de commissie – omdat de gevolgen voor deze groep getroffen en voor hun latere leven in veel gevallen negatief zijn geweest;
- deze erkenning kan gepaard gaan met een individuele invulling. Hierbij verwijst de commissie naar de Nederlandse ervaring met de Samson-schaderegeling en diverse buitenlandse voorbeelden van specifieke regelingen uiteenlopend van een klein pensioen, een ov-kaart, tandartsverzekering tot een vergoeding van therapeutische hulp.

Daarbij tekent de commissie aan dat er aan zulke regelingen ook risico's kleven. Uit de evaluatie van de Samson-schaderegelingen blijkt dat deze door een deel van de slachtoffers als een vorm van erkenning wordt ervaren, maar dat het verzamelen van bewijsmaterialen een zware emotionele belasting kan vormen en dat soms herhaalde victimisatie optreedt. De commissie geeft aan dat het aan het kabinet en aan de brancheorganisaties Jeugd is om in overleg met de lotgenotengroepen te onderzoeken welke vormen van erkenning aangewezen zijn.

We nemen deze aanbeveling over. We onderkennen het belang van (individuele) erkenning. We willen hierbij grote zorgvuldigheid betrachten, zeker gezien wat de slachtoffers al allemaal hebben moeten meemaken en betrekken eerdere ervaringen. We hebben afgelopen maanden reeds regelmatig overleg gevoerd met de brancheorganisaties en lotgenotengroepen en zullen dat naar aanleiding van het rapport de komende tijd voortzetten. Voor het einde van het jaar zult u over de resultaten hiervan geïnformeerd worden.

Vooruitlopend op deze gesprekken hebben we besloten om in ieder geval onderstaande voorzieningen te treffen:

- een meldpunt bij Slachtofferhulp Nederland waar slachtoffers hun verhaal kunnen doen en ze op weg geholpen worden bij het vinden van hulp en ondersteuning;
- het faciliteren van lotgenotencontact door financiële ondersteuning van het initiatief «Koershuis», deels door de betrokken brancheorganisaties (conform aanbeveling 3).

De tweede aanbeveling van de commissie richt zich op het toegankelijk houden en uitbreiden van de archieven. Welke plaats het archief van de commissie moet krijgen, zal nog nader worden gezien. Hierover willen wij in gesprek met de brancheorganisaties en lotgenotenorganisaties om te verkennen of er een oplossing te vinden is die zowel recht doet aan de behoefte bij sommige slachtoffers om hun dossier ook na lange tijd nog in te kunnen zien, als aan degenen die aanspraak willen kunnen maken op het recht om «vergeten te worden».

Veiliger leefklimaat in de instellingen

De commissie doet verder aan de hand van een aantal uitgewerkte risicofactoren een aantal aanbevelingen (4, 5 en 6) die betrekking hebben op het bejegensklimaat in de instellingen. Deze aanbevelingen moeten leiden tot een vergroting van de veiligheid in de instellingen; het zijn lessen voor de toekomst. Het leren van eerder gemaakte misstappen is van groot belang: voor de huidige generatie jongeren, voor de professionals die werkzaam zijn in de jeugdhulp en voor de slachtoffers, die zien dat het onderzoek naar hetgeen hen overkomen tot iets positiefs leidt. Zoals de commissie ook zelf stelt, zijn de meeste van deze aanbevelingen in lijn met de al in gang gezette beleidsontwikkelingen. Zo zijn terughoudendheid met plaatsing van jeugdigen in (gesloten) instellingen (aanbeveling 4), de professionalisering van de medewerkers (aanbeveling 6) en het bespreken van geweld in de jeugdzorg met kinderen (aanbeveling 12), het verbeteren van de ondersteuning aan pleegouders (aanbeveling 8) en een betere uitoefening van de rol van de gezinsvoogd (aanbeveling 9) al onderdeel van het programma Zorg voor de Jeugd. Bij het verder professionaliseren van de medewerkers in de jeugdhulp wordt intensief samengewerkt met onder meer de kennisinstituten. Meer specifiek hebben de brancheorganisaties jeugdhulp, betrokken beroepsverenigingen, andere veldpartijen en de VNG dit voorjaar het plan «De best passende zorg voor kwetsbare jongeren» uitgebracht. Dit naar aanleiding van meer recente signalen over het leefklimaat in instellingen. In dat plan hebben de betrokken partijen onder meer afgesproken om gedwongen afzonderingen tot nul terug te brengen en gesloten jeugdhulp zoveel mogelijk te voorkomen (aanbeveling 4). Daarbij is ook aandacht voor het verminderen van gevoelens van onveiligheid bij de jeugdigen en de groepsleiding.

De aanbevelingen van de commissie onderstrepen de noodzaak om deze maatregelen, die zien op het hier en nu, in overleg met de slachtoffers – met kracht uit te voeren. Dit geldt ook voor aanbeveling 7 over samenwerking met ouders en familie.

Wij delen het oordeel van de commissie dat kleinere leefgroepen bijdragen aan een veiliger leefklimaat (aanbeveling 5). Tegelijkertijd constateren wij dat zich in verschillende sectoren reeds ontwikkelingen hebben voorgedaan die hebben geleid tot kleinere leefgroepen. Wij zullen in overleg met de sectoren bezien waar een verdere verkleining van de leefgroepen nodig en mogelijk is.

De aanbevelingen 9 en 10 over voogdij en de rechtspositie van voogdijkinderen bij uithuisplaatsing door de voogd sluit volledig aan op het advies hierover van de Kinderombudsman van vorig jaar. Daarover is toegezegd om in gesprek te gaan met de voogdijkinderen zelf, voogden, gecertificeerde instellingen en Jeugdzorg Nederland om een actueel beeld te krijgen van de uitvoering van de voogdij in de praktijk en te bezien of de huidige manier van werken, vastgelegd in de voogdijmethodiek, hiervoor voldoende houvast biedt of dat herziening op onderdelen nodig is. In overleg met de betrokken kinderen, instellingen en professionals zal vervolgens bepaald worden wat er verder nodig is om de stem van voogdijkinderen beter te laten doorklinken.

Ik deel aanbeveling 11 van de commissie voor een meer pro-actieve en sterkere invulling van de wettelijke toezichtsrol van de Inspectie. Hierover willen we snel met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in gesprek. Het is overigens goed dat de Inspectie steeds meer direct contact heeft met de kinderen in de jeugdhulp en al informatie uitwisselt met het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg over signalen van vertrouwenspersonen. Ten aanzien van de positionering van de inspectie zijn wij van mening dat de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties van 1 januari 2016 voldoende waarborgen bieden voor een onafhankelijke invulling van de wettelijke toezichtsrol van de inspectie. Verder zal de aanbeveling om in de jeugdzorg geweld te bespreken met kinderen onder de aandacht worden gebracht van de betreffende sectoren.

Nader onderzoek

In aanbeveling 13 over *prevalentiestudie naar geweld in de huidige jeugdzorg* wordt verwezen naar de motie van het lid Van Nispen van 19 juni 2018 (Kamerstuk 34 843, nr. 32). In deze motie wordt gevraagd om het verrichten van periodiek kwantitatief wetenschappelijk onderzoek naar seksueel misbruik en geweld in den brede en niet beperkt tot een sector als de jeugdzorg. De prevalentiestudie die de commissie voorstelt laat zich hierin niet goed inpassen. Wij zijn wel bereid een nadere analyse uit te laten voeren naar de mogelijke meerwaarde van een prevalentiestudie zoals de commissie voorstelt en wat dit toevoegt ten opzichte van alle bestaande en voorgenomen onderzoeken.

Zoals aan uw Kamer is toegezegd (Kamerstukken 31 015 en 34 843, nr. 164) gaat het onderzoek door de commissie als basis dienen voor een nadere analyse of er sprake is geweest van dwangarbeid in juridische zin bij de congregatie van De Goede Herder.

Tot besluit

Het rapport geeft een indringend beeld van het geweld waaraan kinderen in de jeugdzorg en pleeggezinnen in het verleden hebben blootgestaan. In lijn met het VN-Kinderrechtenverdrag moeten kinderen kunnen rekenen op een veilige omgeving om op te groeien. Als de thuissituatie dit niet kan bieden en de kinderen onder verantwoordelijkheid van de overheid worden geplaatst in een pleeggezin of een instelling, moeten zij daar zeker een veilige omgeving vinden.

Wij gaan nu aan de slag om, zoals de commissie aanbeveelt, in overleg met de brancheorganisaties Jeugd en de lotgenotengroepen te onderzoeken welke vormen van erkenning aangewezen zijn en kinderen die nu zijn toevertrouwd aan de jeugdzorg te beschermen tegen dergelijk leed. Dat doen wij door zo snel mogelijk met lotgenotenorganisaties en brancheorganisaties in gesprek te gaan en de andere aanbevelingen op te pakken. In een volgende brief, die u voor het eind van het jaar tegemoet kunt zien, zullen we u informeren over de uitkomst van het nadere overleg over erkenning en tot welke concrete eerste resultaten de aanbevelingen van de commissie hebben geleid.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker