



Het onderzoek Cie. Samson een korte samenvatting

Het voorwoord

Ruim 800 mensen hebben bij de commissie melding gemaakt van seksueel misbruik van kinderen. Het merendeel is zelf slachtoffer geweest. De gevolgen van het misbruik en van de daarbij komende omstandigheden, zo vertelden zij, duren tot op de dag van vandaag voort.

Het leven van velen is buiten hun schuld verwoest. "wij hebben levenslang" is een opmerking die we vaak gehoord hebben. Gelukkig hebben we ook mensen gesproken die er desondanks in geslaagd zijn hun leven op de rit te krijgen. Dit ging niet vanzelf. Het kostte hun veel inspanning en doorzettingsvermogen om na het leed dat ze hebben ondergaan hun verdere leven hierdoor niet te laten bepalen.

Het onderzoek

De commissie Samson deed onderzoek naar de aard, omvang en gevolgen van seksueel misbruik van kinderen die in de periode 1945 tot 2010 onder verantwoordelijkheid van de overheid in jeugdzorginstellingen of pleeggezinnen zijn geplaatst. In de onderzoeksvragen is veel aandacht voor de rol van de overheid.

13 deelrapporten

De commissie is in augustus 2010 ingesteld door de ministers voor Jeugd en Gezin en van Justitie en bestaat uit 6 leden. Er zijn 13 deelstudies uitgevoerd.

Prevalentie-onderzoek

De commissie Samson deed prevalentie-onderzoeken naar de omvang van seksueel misbruik in jeugdzorginstellingen in 2008-2010. Dit geeft inzicht in hoe vaak misbruik volgens kinderen voorkomt. Alle cijfers daarover staan onder het kopje 'Slachtoffers' bij deze samenvatting.

Historisch onderzoek

Ook is een historisch onderzoek verricht naar de context van misbruik in jeugdzorginstellingen. En opende de commissie een meldpunt waar slachtoffers en professionals hun ervaringen konden melden. 800 mensen hebben zich daar uiteindelijk gemeld.

Naam rapport: 'Omringd door zorg, toch niet veilig'

In het rapport is te lezen hoeveel kinderen slachtoffer werden, hoe dat kon gebeuren, wat er moet verbeteren en wie daarin welke verantwoordelijkheid heeft. De titel is veelzeggend: 'Omringd door zorg, toch niet veilig'.

Slachtoffers

De meest opmerkelijke punten over de slachtoffers:

- Jongeren in residentiële jeugdzorginstellingen zeggen in het jaar 2010 2 keer zo vaak slachtoffer te zijn geworden van seksueel misbruik als gemiddelde Nederlandse kinderen in 2010. Dan hebben we het over 143 per 1000 tegenover 74 per 1000 kinderen. In de pleegzorg echter blijken jongeren net zo vaak seksueel misbruikt te worden als de gemiddelde Nederlandse kinderen. Dit concludeert de commissie uit haar prevalentie-onderzoeken, waarin kinderen van 12 jaar en ouder werden gevraagd naar hun ervaringen.
- Meisjes worden 2 keer zo vaak slachtoffer als jongens.
- Kinderen met een (licht) verstandelijke beperking (LVB) werden volgens waarnemingen van medewerkers 3 keer zo vaak slachtoffer als onder toezicht gestelde kinderen zonder beperking.
- Bij kinderen onder de 12 jaar lijkt misbruik ook vaak voor te komen. Dit concludeert de commissie uit analyse van de 800 meldingen die zijn ontvangen bij het meldpunt.
- De commissie gaat uit van *onderrapportage*: er zijn waarschijnlijk veel meer slachtoffers dan deze cijfers laten zien.

Plegers

De meest opmerkelijke punten over de plegers:

- In de prevalentiestudies onder kinderen vanaf 12 jaar, naar misbruik dat zij meemaakten tussen 2008 en 2010, wilde de helft van de slachtoffers niet zeggen wie de pleger van het misbruik was. Wanneer een pleger wel werd genoemd, bleek dit in de helft van de gevallen een minderjarige groepsgenoot (of soms een pleegbroer) te zijn. In 30% van de gevallen was de pleger een medewerker of pleegouder. Bij 20% ging het om een pleger buiten de instelling of het pleeggezin. Opvallend is dat 34% aangeeft dat een vrouw (mede-) pleger van het seksueel misbruik was.
- Bij (licht) verstandelijk beperkte jongeren bleek zelfs tweederde van de plegers een (eveneens verstandelijke beperkte) groepsgenoot van het slachtoffer te zijn, veelal een man.
- De commissie analyseerde dossiers van vervolgde en behandelde plegers van misbruik in instellingen. De jonge plegers die groepsgenootjes misbruiken hebben veelal dezelfde kenmerken als hun slachtoffers. Zij zijn meestal man en autochtoon, hebben vaak een beperkte impulscontrole en lage intelligentie, een verhoogde spanningsbehoefte en een beperkte gewetensontwikkeling. Ook hebben ze, net als hun slachtoffers, vaak persoonlijke- en gezinsproblemen en ontwikkelingsstoornissen. Seksuele stoornissen werden niet vastgesteld.
- Volwassen plegers (gemiddeld 37 jaar) hebben een onopvallend profiel. Ze zijn meestal autochtoon, (boven)gemiddeld intelligent en sociaal vaardig. Ze zijn bijna nooit eerder veroordeeld voor seksueel misbruik en zijn zelden pedofiel. Wel blijkt een derde van deze plegers zelf in zijn jeugd te zijn mishandeld. Een kwart van de plegers heeft een psychiatrische stoornis. Een derde was alleenstaand. Er zijn weinig aanwijzingen dat deze plegers in de jeugdzorg gingen werken vanwege de mogelijkheid om kinderen te misbruiken.
- De commissie concludeert uit deze onopvallende kenmerken dat extra screenings van het jeugdzorgpersoneel seksueel misbruik waarschijnlijk niet kunnen voorkomen. Het misbruik lijkt vooral te zijn ingegeven na een veranderde persoonlijke situatie (zoals een echtscheiding) en doordat zich in hun werk nu eenmaal de gelegenheid tot misbruik voordeed.

Professionals en pleegouders

De meest opmerkelijke punten over professionals en pleegouders:

- Nog geen 2% van het misbruik dat kinderen in de prevalentiestudies zelf rapporteerden, werd door professionals waargenomen. Professionals gaven aan gemiddeld slechts één incident per 5,5 jaar mee te maken.

- De commissie constateert dat in de opleiding en werkbegeleiding van professionals, en in de voorbereiding van pleegouders, nog steeds onvoldoende aandacht is voor de normale en afwijkende seksuele ontwikkeling en (het praten over) misbruik.
- Ook op de werkvloer is er grote handelingsverlegenheid in het bespreken van seksualiteit met collega's en met kinderen. De vele personeelwisselingen en het grote aantal jonge en onervaren werkers vormen een extra belemmering.
- Niet iedereen weet waar hij met een signaal van seksueel misbruik heen kan.
- Door eenmalig te screenen wordt er onvoldoende aandacht geschonken aan veranderende persoonlijke omstandigheden van het personeel. Tijdens de sollicitatieprocedure voor instellingspersoneel en de training voor aspirant pleegouders, wordt onvoldoende gepraat over (eigen) seksualiteit en eventuele eigen traumatische voorgeschiedenis.
- De commissie acht investeren in de professionaliteit van de werkers nog belangrijker dan het investeren in het verbeteren van de organisatie van het jeugdzorgsysteem.

Instellingen

De meest opmerkelijke punten over de instellingen:

- Volgens de commissie is het risico van seksueel misbruik inherent aan de residentiële jeugdzorg en pleegzorg. Dit komt omdat kinderen met zwaarbelaste achtergronden en problemen met elkaar in groepen worden geplaatst en omdat professionals en pleegouders machtsposities hebben. Bovendien zijn voor de ouders de risico's om ontdekt te worden en represailles op seksueel misbruik laag.
- Instellingen krijgen veel vrijheid in de manier waarop ze seksueel misbruik aanpakken. De ministeries van VWS en VenJ zien zichzelf als 'systeemverantwoordelijk' en vooral VWS laat het veiligheidsbeleid (teveel) aan de instellingen zelf over.
- In de instellingen en pleegzorg is veiligheid vanaf 2000 een belangrijk thema geworden. De nadruk ligt op protocollen, gedragscodes en kwaliteitsplannen. Nadeel van deze geprotocolleerde veiligheid is dat het accent kan komen te liggen op het indekken van professionals en organisaties, in plaats van op het beschermen van kinderen.
- Er is een wanverhouding tussen het zeer kleine aantal meldingen dat instellingen doet bij Inspecties en het grote aantal kinderen dat zegt slachtoffer te zijn van seksueel misbruik.
- De commissie constateert een voortdurende handelingsverlegenheid en taboesfeer op de werkvloer rondom de thema's seksualiteit en misbruik. Bestuur en management moeten veel meer investeren in permanente aandacht en bijscholing hierover.

- De vele personeelwisselingen staan een open cultuur in de weg waarin kinderen en professionals veilig met elkaar kunnen praten over seksualiteit en misbruik. Gezinsvoogden en pleegkinderen hebben te weinig contactmomenten om een vertrouwensband op te bouwen waarin een kind kan praten over misbruik.
- Instellingen delen informatie onvoldoende. Door gebrekkige dossiervorming is de voorgeschiedenis van kinderen te vaak onbekend bij pleegouders. Grensoverschrijdend gedrag van jeugdige plegers wordt nogal eens verzwegen om een nieuwe (instelling) plek veilig te stellen. Niet iedereen weet waar hij met een misbruiksignaal naar toe moet.
- De commissie heeft signalen ontvangen dat nog zeer veel gemeenten onvoldoende kennis in huis hebben over residentiële jeugdzorg en pleegzorg om, met de transitie van de jeugdzorg in 2015, de verantwoordelijkheid hiervoor te kunnen overnemen.

De overheid

De meest opmerkelijke punten over de overheid:

- Het rapport stelt dat de overheid van 1945 tot nu op de hoogte was van seksueel misbruik bij uit huis geplaatste kinderen. De overheid heeft haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van kinderen volgens het Internationale Verdrag betreffende de Rechten van het Kind onvoldoende waargemaakt. De eigen verantwoordelijkheid van de staat dreigt op gespannen voet te komen met de delegatie van deze verantwoordelijkheid naar provincies (en in 2015 naar de gemeenten).
- De overheidsaanpak kenmerkt zich door een gebrek aan daadkracht en regie waardoor resultaten te lang uitblijven. Zo is er al 20 jaar politieke aandacht voor nog steeds bestaande knelpunten ten aanzien van multidisciplinair samenwerken, lesstof over kindermishandeling in de beroepsopleidingen en de invoering van een meldcode.
- De centrale overheid houdt zich op (te grote) afstand van de instellingen en bemoeit zich niet met het veiligheidsbeleid en toezicht. Alleen de justitiële jeugdinstanties worden direct aangestuurd door het ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Het toezicht is passief, er is reactie na incidenten of meldingen.
- Wanneer aangifte wordt gedaan oordeelt de commissie het optreden van het OM en de politie als begrijpelijk.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen:

- Verplichte aandacht voor de seksuele ontwikkeling en misbruik in alle vwo, hbo -en mbo-opleidingen. Ook jeugdzorginstellingen en

pleegzorginstanties dienen te investeren in permanente educatie van hun professionals/pleegouders rondom deze thema's.

- Alle professionals in de (justitiële) jeugdzorg moeten gecertificeerd worden volgens normen die door de sector zijn vastgesteld waarin permanente educatie is opgenomen via een puntensysteem.
- Aandacht voor seksualiteit en seksuele weerbaarheid op alle basisscholen en het voortgezet onderwijs.
- Direct na uithuisplaatsing moeten groepsleiders of voogden met het kind praten over normen in (seksueel) gedrag en de mogelijkheden die het kind heeft om seksueel misbruik te melden of een klacht in te dienen.
- Er moet goed onderzoek zijn bij *ieder* uit huis geplaatst kind naar (de gevolgen van) diens voorgeschiedenis en de wenselijkheid van hulpverlening. Ook na seksueel misbruik tussen groepsgenoten moet altijd adequate diagnostiek en hulpverlening voor pleger(s) en slachtoffer(s) plaatsvinden.
- Om dit te bereiken is landelijke dekking nodig van gespecialiseerde diagnostiek en hulpverlening. In elke regio moet multidisciplinair casusoverleg zijn waarin opsporing en hulpverlening gelijk op gaan in plaats van elkaar tegen te werken.
- Ook moet de capaciteit van kindverhoorstudio's en gespecialiseerde rechercheurs in elke politieregio voldoende zijn.
- In de sollicitatieprocedure van jeugdzorgwerkers en bij de aanmelding van aspirant pleegouders, moeten altijd referenties worden opgevraagd en moet het onderwerp seksualiteit besproken worden. De commissie is voorstander van de 'APK' voor pleegouders, waar jaarlijks de stabiliteit van de gezinssituatie wordt doorgenomen.
- Pleegouders en professionals moeten beter geïnformeerd worden over een eventuele traumatische voorgeschiedenis en grensoverschrijdend seksueel gedrag van een nieuw geplaatst kind. De ministeries moeten voorzien in een cliëntvolgsysteem.
- De rolverdeling tussen gezinsvoogd en pleegzorgwerker behoeft dringend verbetering.
- Diegene die verantwoordelijk is voor de veiligheid van het kind moet voldoende face-tot-face contact hebben: dit betekent verlaging van de case-load. Ook de kinderrechter zou meer tijd moeten krijgen voor gezinsvoogdijzaken.
- De sector moet normen opstellen voor het minimale aantal begeleiders per groep pupillen.
- De Inspectie Jeugdzorg moet proactief het veld in, in plaats van reactief incidenten te onderzoeken. Er moet een klachtenafdeling voor burgers worden ingericht bij de Inspectie Jeugdzorg. De handhavingstaak van de Inspectie Jeugdzorg mag bij de transitie niet overgaan naar de gemeenten omdat het toezicht dan versnipperd dreigt te raken.
- Huidige bestuurders moeten erkenning en excuus aanbieden ook voor misbruik uit verleden.

- De ministeries moeten 1 breed meldpunt voor slachtoffers van seksueel misbruik organiseren en zorgen voor voldoende financieel haalbare en passende hulpverlening voor slachtoffers.
- De ministeries moeten actief sturen op een stijging van het aantal meldingen vanuit instellingen.
- Het ministerie van VWS moet de sector verplichten voor eind 2012 een kwaliteitskader te ontwikkelen waaraan in 2014, vooraf aan de transitie, moet worden voldaan. De Inspectie Jeugdzorg moet in 2014 kunnen sanctioneren als instellingen of professionals hier niet aan voldoen.
- De ministeries VWS en VenJ dienen jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren in hoeverre de implementatie van de aanbevelingen is gerealiseerd en of het kind beter wordt beschermd. Er moet onafhankelijk monitoring plaatsvinden, bij voorkeur door de Kinderombudsman.
- Over signaleren en melden zegt de commissie dat duidelijk moet zijn waar gemeld moet worden en dat dit in het officiële circuit terecht moet komen. Mogelijk via het AMK moet het ook bij de Raad van Toezicht van de instelling terechtkomen.
- De commissie dringt aan op actie en het uitvoeren van de plannen in plaats van alleen nieuwe beleidsplannen verzinnen. Dat is de afgelopen 20 jaar al genoeg gebeurd.

Wat valt op?

- 20 jaar nadat aandacht is gevraagd voor misbruik in instellingen, is een onderzoeksrapport gereed. De genoemde risico's (tweemaal zo hoog) en prevalentiecijfers (143 op de 1.000 kinderen in instellingen) laten zien dat ieder jaar enkele duizenden kinderen in de residentiële jeugd- en pleegzorg misbruik ervaren. Dit is ronduit schokkend.
- Bijna de helft van dit misbruik wordt gepleegd door leeftijdsgenoten, waaronder ook een aanzienlijke groep vrouwelijke plegers.
- Knelpunten en oplossingsrichtingen die de commissie benoemt in de aanpak van seksueel misbruik instellingen, komen sterk overeen met de welbekende knelpunten in de aanpak van kindermishandeling als geheel (ook buiten instellingen). Ondanks goede beleidsinitiatieven ontbreekt het volgens de commissie voortdurend aan implementatie en daarmee aan tastbare resultaten.
- Het rapport oordeelt scherp over de vrijblijvende manier waarop vooral het ministerie van VWS zijn eigen bijzondere verantwoordelijkheid heeft gedelegeerd naar instellingen, zonder heldere eindtermen en toereikende controle.
- In de analyses en aanbevelingen is sterke aandacht voor professionalisering van de beroepskrachten die werkzaam zijn in de sector. In de opleidingen en op de werkvloer moeten taboes en

handelingsverlegenheid ten aanzien van seksualiteit en seksueel grensoverschrijdend gedrag doorbroken worden.

- In de uitgevoerde prevalentiestudies zijn enkel kinderen van 12 jaar en ouder bevroegd, waardoor de uiterst kwetsbare groep kinderen onder de 12 jaar onvoldoende in beeld komt in dit rapport.