

ONDERZOEKSPLAN COMMISSIE-SAMSON

Datum: 09.11.2011

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1. De context van de jeugdzorg: historische ontwikkelingen	5
1.1. Ontwikkeling van de context van de jeugdzorg	5
1.2. Doel van het onderzoek naar de ontwikkeling van de context van de jeugdzorg en relevante onderzoeksvragen	7
1.3. Methodiek voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de context van de jeugdzorg	8
2. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	9
2.1. Ontwikkeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdsector	9
2.2. Doel van het onderzoek naar bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdsector en relevante onderzoeksvragen	11
2.3. Methodiek voor het onderzoek naar bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdsector	13
3. Feitelijke beschrijving van de omvang en de aard van het seksueel misbruik	14
3.1. Achtergrond van de beschrijving van de omvang en de aard van het seksueel misbruik	14
3.2. Doel van het onderzoek naar de omvang en de aard van het seksuele misbruik en relevante onderzoeksvragen	15
3.3. Methodiek voor het onderzoek naar de omvang en de aard van het seksuele misbruik en relevante onderzoeksvragen	17
3.4. Achtergronden van daders	18
4. De strafrechtelijke reactie	19
Onderzoeksproces en -resultaten	21

INLEIDING

De commissie-Samson is door de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin ingesteld om onderzoek te doen naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid vanaf 1945 in rijksjeugdinstellingen, particuliere jeugdinstellingen en internaten, kindertehuizen en pleeggezinnen (hier: jeugdzorg) zijn geplaatst (civiel- of strafrechtelijk). Hierbij gaat het om een onderzoeks- en adviesopdracht. Het toekennen van schadeclaims behoort niet tot de taakopdracht. In de brief die de ministers op 16 juli jongstleden aan de Tweede Kamer hebben gestuurd¹ omschrijven zij de opdracht op de volgende manier:

“Het onderzoek heeft in de eerste plaats betrekking op signalen van seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in rijksjeugdinstellingen, particuliere jeugdinstellingen en internaten, kindertehuizen en pleeggezinnen. Dit zijn de zogeheten gedwongen plaatsingen. Bekend is dat in deze instellingen en voorzieningen kinderen die vrijwillig en kinderen die gedwongen geplaatst waren, vaak samen verbleven. Het onderzoek zal moeten uitwijzen of in de praktijk dit onderscheid volledig gehanteerd kan worden.

In het onderzoek gaat het in de tweede plaats om de vraag of deze signalen van misbruik bij de overheid bekend waren en zo ja, hoe de overheid hierop gereageerd heeft. De verantwoordelijkheid van de overheid is meer dan de vraag of er wel toezicht uitgeoefend werd op de kinderen en of er ingegrepen werd bij signalen van misbruik. Er is de nodige kennis vereist hoe de betrokken instellingen zelf met dit soort signalen omgingen, hoe de interne cultuur was, besloten of niet, hoe de taakinvulling van de toezichthouders was.

In de derde plaats richt het onderzoek zich op de huidige mechanismen voor signalering van seksueel misbruik van kinderen.”

In september 2010 heeft de commissie haar eerste bericht met daarin de onderzoeksplan gepresenteerd. Deze onderzoeksplan is verder uitgewerkt en in een onderzoeksplan geconcretiseerd. Dit onderzoeksplan biedt een samenvatting van het voorgenomen onderzoek en dient als basis voor de eerste bijeenkomst van het onderzoeksconsortium, waar de deelonderzoeken integraal worden besproken. Het onderzoeksplan dient als leidraad voor het onderzoeksconsortium en de begeleidingscommissies. Op het moment dat ook het laatste deelonderzoek is gestart, zal het definitieve onderzoeksplan worden vastgesteld.

Het onderzoeksplan bestaat uit volgende onderdelen:

- In het **eerste hoofdstuk** wordt beoogd een historische schets te geven van de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het perspectief van het kind en de aan hem/haar verleende zorg. Het gaat hier nadrukkelijk niet alleen maar om de discussie hoe de instituties gefunctioneerd hebben, maar ook om de vraag hoe dat handelen door het kind zelf is ervaren (en de verschuivingen daarin door de tijd). Hierop doelt de commissie-Samson met de term 'vanuit kindperspectief'. Het gaat erom te reconstrueren hoe de hulpverlening aan kinderen uit diverse achtergronden binnen een veranderende context vorm heeft gekregen.
- Het **tweede hoofdstuk** geeft een overzicht van de ontwikkeling van de bevoegdheden in de jeugdzorg en kan worden onderverdeeld in enerzijds het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VI, nr. 119

juridisch kader waarbinnen de huidige jeugdzorg opereert en de voormalige jeugdzorg heeft gehandeld (juridisch onderzoek) en anderzijds hoe de verantwoordelijkheden in beleid, protocollen etc. verder zijn geformaliseerd (governance onderzoek). Er zal worden omschreven hoe de wetten in praktische verantwoordelijkheden zijn vertaald. Hierbij gaat het om de directe uitwerking van de wetsteksten in de zin van:

- De verdeling van verantwoordelijkheden
 - De aanwezigheid van gestandaardiseerde werkinstructies
 - Het toezicht op de werkwijze.
- Daarna volgt in het **derde hoofdstuk** de feitelijke beschrijving van het seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid in de jeugdzorg zijn geplaatst. Methodologisch moet een onderscheid worden gemaakt tussen recente en oudere gevallen van misbruik. Dit heeft te maken met de werking van het autobiografisch geheugen van mensen, de beschikbaarheid van betrouwbare bronnen en de relevantie voor de huidige praktijk. Ook zullen mensen met beperkingen met een aparte methodologische aanpak worden benaderd. Op basis van deze drie onderzoeksdelen zal gepoogd worden een aantal profielen te schetsen dat een beeld kan geven over:
- Dader
 - Slachtoffer
 - Situatie van het misbruik.
- De planning van het hele onderzoek en de aanpak voor de analyse van de onderzoeksresultaten is onderdeel van het **vierde hoofdstuk**.

De eerste drie hoofdstukken beginnen met een korte algemene inleiding. Deze schetsen dienen als onderzoeksachtergronden. Centraal staat in elk van de drie hoofdstukken het daarna volgende onderzoeksdoel en de bijbehorende vraagstellingen. Elk hoofdstuk eindigt met een toelichting op de mogelijk te gebruiken methoden. Afhankelijk van het onderwerp verschilt echter de omvang van de verschillende onderdelen.

1. DE CONTEXT VAN DE JEUGDZORG: HISTORISCHE ONTWIKKELINGEN

1.1. Ontwikkeling van de context van de jeugdzorg

Al geruime tijd voor het ontstaan van de welvaartsstaat en de invoering van de kindwetten in het begin van de twintigste eeuw werden hulpbehoevende kinderen in verschillende soorten tehuizen en inrichtingen geplaatst. In eerste instantie waren deze instellingen particuliere organisaties. In het begin beperkte de verantwoordelijkheid van de overheid zich tot de zorg van criminele jongeren. Met de invoering van de kindwetten groeiden echter de verantwoordelijkheden van de overheid ten opzichte van de hulpverlening aan en voor kinderen. De Voogdijraad was een van de weinige instituties in Nederland die voor de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol ten aanzien van de kindbescherming heeft gespeeld. Ook in de eerste jaren na de oorlog was de jeugdzorg een sterk particuliere (en verzuilde) sector. Sindsdien is de rol van de overheid in deze sector geleidelijk gegroeid.

De onderzoeksopdracht voor de commissie-Samson beperkt zich tot seksueel misbruik van kinderen (in instellingen en pleeggezinnen) dat zich na 1945 heeft voorgedaan.

De geschiedenis van de jeugdzorg is eerder beschreven. Het zijn beschrijvingen waarin de instituties vooropstaan zoals in het jubileumboek "100 jaar Kinderbescherming" ter gelegenheid van 100 jaar Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderwetten. Het zijn boeken waar iets doorheen schemert van de belevingswereld van het kind. Kinderen waar doorgaans voor gedacht en besloten werd. Pas in de loop der tijd meer aandacht lijkt te komen voor wat kinderen zelf willen. In het gedenkboek staat dat de belangen van het kind centraal stonden in de werkwijze van de Raad. Maar dacht het kind er ook zo over, is te onderzoeken.

Het is lastig, maar niet onmogelijk om de jeugdzorg te beschrijven vanuit het perspectief van het kind. Hoe opereerde in dat licht vanaf 1945 de Kinderbescherming en andere actoren zoals de voogdij-instellingen en de kinderrechter? Een verhaal dat in de jaren '90 verder gaat met nieuwe actoren als de bureaus Jeugdzorg en de toezichthoudende Inspectie Jeugdzorg. Hoe valt hun zorg die een uiting was van de overheidsrol te beoordelen? Hoe zijn de cultuur, de behandeling en professionele attitude binnen die instellingen mede vanuit het gezichtspunt van het kind te beoordelen?

In deze beoordeling is het belangrijk om stil te staan bij belangrijke veranderingen in de maatschappelijke en culturele context van de jeugdzorg. Algemene maatschappelijke trends zijn bijvoorbeeld die geweest rondom ontzuiling, seksuele revolutie, welvaartsgroei of bezuinigingen, het maakbaarheidsdenken en de daarmee samengaande rolopvatting van de overheid, democratisering, veranderingen in maatschappelijke normen en waarden (waaronder seksualiteit) en een groeiende professionalisering van de publieke sector, emancipatie van vrouwen en kinderen etc.

Deze trends kunnen een verklaring bieden voor veranderingen in de jeugdsector, maar het hoeft niet. Dat verdient juist studie. En de ontwikkelingen in de samenleving hoeven niet synchroon te lopen met ontwikkelingen in de jeugdzorg. Ook kan het zo zijn dat de opvoedingsdoelen juist niet eenduidig waren in de jeugdzorg. En veranderingen in de wetgeving hoeven op haar beurt ook niet een twee drie het gevolg te zijn geweest van maatschappelijke trends, noch wijzigingen in de praktijk tot gevolg hebben gehad. De sector kan wellicht qua ontwikkeling en cultuur een afwijkende ontwikkeling doorgemaakt hebben.

Bestudering verdient zeker de vraag of en zo ja, waarom de jeugdzorg met een zekere achterstand ten opzichte van andere publieke sectoren de algemene maatschappelijke trends volgde. Als voorbeeld: de Jeugdzorg kent een Inspectie vanaf 1988 terwijl het onderwijs er één kent vanaf 1801. Ook lijkt bijvoorbeeld de relatief late aandacht in de jeugdzorg voor werkwijzen en protocollering in relatie tot het thema seksueel misbruik een verklaring te vergen.

Het is mogelijk om enkele perioden te onderscheiden die gehanteerd kunnen worden voor een beschrijving van de jeugdzorg. Deze kunnen met erkenning van wat hierboven opgemerkt is met een zekere voorzichtigheid ook gehanteerd worden voor de beschrijving van het formele kader en voor de schets van de veranderende maatschappelijke en culturele context. Op basis van de huidige literatuur hanteert de commissie de volgende typering die vanzelfsprekend de komende tijd in de onderzoeken verfijnd moeten worden:

1945 tot en met 1964

Herstel, opbouw en uitbouw van de jeugdzorg

- In algemene zin gaat het in Nederland om de wederopbouw en het vestigen van een nieuwe democratische orde
- Herstel en groei van de kindbescherming (rijksinstellingen, particuliere tehuizen en pleeggezinnen)
- Probleemgezinnen en de cultuur van armoede en sociale achterstand
- Redenen van plaatsing (verwaarlozing, criminaliteit)
- Cultuur van heropvoeding in de instellingen
- Professionalisering van groepsleiding (diploma)
- Behandeling van pupillen (psychiaters)

1965 tot en met 1979

Jeugdzorg onder vuur

- In algemene zin is er in Nederland sprake van het idee van de maakbare samenleving. Het geloof in wetenschap en techniek is groot en de bevoegdheden van de overheid groeiden in deze fase uitermate sterk. Professionalisering van de publieke sector. De kindbescherming volgt deze ontwikkelingen slechts gedeeltelijk.
- Kritiek op het stelsel van de kindbescherming (bevoogding)
- Aanpassing van het stelsel (bij dalend aantal plaatsingen)
- Ontstaan alternatieve hulpverlening/drempelverlaging
- Jongerenemancipatie (o.a. Belangenvereniging Minderjarigen)
- Nieuwe gezinnen en nieuwe problemen
- Seksuele revolutie (ontstaan alternatieve samenlevingsvormen, o.a. stiefouders)
- Andere redenen van plaatsing (mishandeling, conflicten, vechtscheidingen)
- Cultuur van hulpverlening
- Oprichting eerste Bureaus Vertrouwensartsen
- Cultuurverandering in instellingen (groepsleider als coach)
- Nieuwe behandelvormen van pupillen

1980 tot en met 1995

Consolidatie van de jeugdzorg

- In algemene zin wordt het ideaal van de maakbare samenleving afgelost door het streven naar een slanke overheid waarin publieke taken zoveel mogelijk werden geprivatiseerd en managementinstrumenten uit de marktsector hun intrede in de publieke sector doen.
- Bezuinigingen (bij een groeiend aantal plaatsingen)
- Groei Bureaus Vertrouwensartsen

- Ontdekking seksuele kindermishandeling door affaires
- Aanpassing beleid en behandeling in instellingen
- Verzakelijking in de behandelcultuur
- Inpassing jeugdzorg in stelsel van nieuwe vormen van hulpverlening
- Nieuwe maatschappelijke problemen (o.a. groei jeugdcriminaliteit)
- Instelling Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming
- Ontstaan AMK's

1996 tot en met 2007

Heroriëntatie van de jeugdzorg

- Na 1996 is er steeds meer sprake van een activerende overheid. Publieke verantwoordelijkheden worden sindsdien op een zo laag mogelijk niveau toegekend opdat alle potentiële krachten zoals de markt, het maatschappelijke middenveld, de gemeenten en de burgers zelf optimaal benut kunnen worden.
- Herstructurering (specialisatie van instellingen en samenwerking met o.a. RIAGG's, Bureaus Jeugdzorg, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming wordt Inspectie Jeugdzorg)
- Jongerenemancipatie in juridische zin
- Reorganisatie en integratie AMK's in Bureaus Jeugdzorg
- Voortgaande groei van de sector en verzwaring van de problemen van geplaatste jongeren

2008 tot en met 2010

Terwijl de sociaal-culturele positie van de gezinnen de afgelopen jaren niet gewijzigd is, wordt deze periode apart onderscheiden. De commissie is immers expliciet gevraagd om het huidige functioneren van de jeugdzorg apart te beoordelen en verwacht aanbevelingen van de commissie over de huidige mechanismen voor signalering van seksueel misbruik.

De commissie betreft in dit oordeel wat er de afgelopen drie jaar is gebeurd in de jeugdzorg. Institutioneel is er juist de afgelopen drie jaar veel veranderd. Naast Bureau Jeugdzorg is er met de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin een duidelijk gemeentelijk aanspreekpunt gekomen voor ouders met lichte opvoedvraagstukken. Preventie is een steeds belangrijker onderwerp geworden. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdzorg is wettelijk duidelijk afgebakend. Er wordt geïnvesteerd in professionalisering van de jeugdzorg en in nieuwe behandelmethodes. De hulpverleners kregen in de afgelopen jaren duidelijke kaders mee in de vorm van kwaliteitsprotocollen en kwaliteitscriteria. Het belang van het onderwerp seksualiteit en het risico van seksueel misbruik binnen de jeugdzorg begon steeds meer door te dringen. De Inspectie Jeugdzorg controleert (anders dan tevoren) tegenwoordig op instellingsniveau.

1.2. Doel van het onderzoek naar de ontwikkeling van de context van de jeugdzorg en relevante onderzoeksvragen

In dit deelonderzoek zal de institutionele ontwikkeling van de jeugdsector vanuit het perspectief van het kind aan de orde komen. Hierbij spelen bijvoorbeeld algemene maatschappelijke en culturele ontwikkelingen een belangrijke rol. Ook dient in dit deelonderzoek de omgang in de jeugdsector met het onderwerp seksualiteit aan de orde te komen.

Hierbij kan een indeling in periodes worden gehanteerd die globaal gemarkeerd kunnen worden als 1945-1965-1980-1995-2007-2010. Hoewel ook andere indelingen

logisch zouden kunnen zijn, geeft de commissie er de voorkeur aan om deze indeling te hanteren in verband met de vergelijkbaarheid van de verschillende deelonderzoeken.

Omdat het onderzoek betrekking heeft op een lange periode, biedt het historische gedeelte van het onderzoek niet alleen een interessant overzicht over de ontwikkeling van de sector maar kan het van betekenis zijn bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten uit de overige deelonderzoeken.

Hoofdvraag

Hoe heeft de Nederlandse jeugdzorg zich tussen 1945 en 2010 ontwikkeld binnen de context van een veranderende Nederlandse cultuur en samenleving? En wat betekende dit in het licht van seksueel misbruik?

Deelvragen (in logische volgorde)

- Welke kinderen kwamen terecht in de jeugdzorg (c.q. werden gedwongen geplaatst in instellingen en pleeggezinnen) (inclusief aantallen en aard van de opgelegde maatregelen)? Uit wat voor gezinnen kwamen zij?
- Welke waren de redenen van plaatsing?
- Hoe hebben de instituties zich ontwikkeld; welke instituties en actoren hebben deel uitgemaakt van het systeem van de jeugdzorg?
- Hoe was de toerusting van professionals en op welke manier heeft de professionalisering van de jeugdzorg plaatsgevonden?
- Hoe werden de kinderen behandeld door de instellingen, pleeggezinnen en de verenigingen die uit naam van de overheid voor hen moesten zorgen?
- Hoe hebben de veranderende normen en waarden (onder meer op het vlak van de seksualiteit) zich in de onderscheiden perioden vertaald in de praktijk van de jeugdzorg?
- Hoe zag de cultuur van de hulpverlening er in de onderscheiden perioden uit in de jeugdzorg?
- Hoe is gereageerd op signalen van ontevredenheid van kinderen en bij wie konden zij met hun zorgen terecht?
- Hoe zag het toezicht op de zorg eruit? Wat was de rol van de kinderrechter en de gezinsvoogd en hoe vulden zij hun taak in de loop van de tijd in? Wat werd binnen de instelling of vereniging zelf afgehandeld en wat werd doorgespeeld aan een externe toezichthouder?
- Hoe hebben voorgaande vragen voor individuele kinderen betekend?

1.3. Methodiek voor het onderzoek naar de ontwikkeling van de context van de jeugdzorg

Als methoden van onderzoek worden gehanteerd: de historische survey, literatuurreview, documentatieanalyse, mediaonderzoek, life-story, oral history, en case-study onderzoek (waarbinnen archiefonderzoek en interviewonderzoek). De onderzoekers maken hierbij gebruik van een zogenoemd 'trechtermodel': Gestart wordt met een survey onderzoek over de gehele breedte van de jeugdzorg in de periode 1945-2010, waarna vervolgonderzoek wordt uitgevoerd in een aantal instellingen, welke uitmondt in een diepteonderzoek naar een beperkt aantal case studies.

2. BEVOEGDHEDEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

2.1. Ontwikkeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdsector

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit de beschrijving van het juridische kader en de besturingsmethoden (governance). In dit hoofdstuk zal worden verduidelijkt hoe de vastgestelde bevoegdheden er concreet uitzien, wie de verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van de jeugdketen draagt en op welke manier deze verantwoordelijkheden in operationele handelingen zijn vertaald en gestandaardiseerd.

Om het officiële handelingskader van de jeugdzorg te kunnen omschrijven zal onderscheid worden gemaakt tussen:

- De voor het onderzoek relevante wet- en regelgeving (hier: juridisch kader) en
- De verdere invulling van deze regelgeving met het oog op verantwoordelijkheden en het specifieke toezicht (hier: governance).

De twee onderdelen zullen verschillend worden benaderd, maar kennen een duidelijke samenhang. Het wettelijke kader is immers de fundering voor het bestuurlijke huis dat verantwoordelijkheden tot op het operationele gedeelte regelt.

Ad juridisch kader

De eerste kinderbeschermingswetten zijn in het begin van de twintigste eeuw ingevoerd. Zij vormen het vertrekpunt voor de ontwikkeling van het kinderrecht dat niet alleen in Nederland geldt, maar ook op internationaal niveau tot stand is gekomen. En het internationale recht is wederom bepalend voor de situatie in Nederland. Het kinderbeschermingsrecht is voor het onderzoek naar seksueel misbruik van minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid in de jeugdzorg zijn geplaatst, echter niet de enige relevante wetgeving.

Voor het handelen in de te onderzoeken jeugdzorg zijn naast de wetten die direct betrekking hebben op minderjarigen andere rechtsdomeinen zoals de zedelijkheidswetgeving, de penitentiaire wetgeving bij jeugdigen en het burgerlijke wetboek van belang. Bovendien is er de interactie tussen rijk en particulier initiatief. Immers overheidstaken worden ook door particuliere organisaties en (voorheen verzuilde) instellingen uitgevoerd. Daarmee komen meer partners in beeld aan wie in de dagelijkse praktijk verantwoording wordt afgelegd dan wel die verantwoordelijkheid dienen te nemen om misstanden aan te pakken. Deze context maakt dat de beschrijving van het juridische kader niet eenvoudig is. Het is daarom nodig om de afgelopen 65 jaar in relevante tijdperken te onderscheiden.

Per tijdperk is nodig om de inhoud van de verschillende wettelijke regelingen nauwkeurig te omschrijven. Door dit raster met op de ene as het tijdsperspectief en op de andere as de inhoudelijke regelingen uit de wetsteksten kan in de analyse van het onderzoek worden getoetst in hoeverre de handelingspatronen in de jeugdzorg met het officiële wettelijke kader overeen kwamen en komen. Om voor de jeugdketen relevante beleidsmatige conclusies te kunnen trekken, zal bij deze analyse vooral vanuit het kind worden gekeken. Bedoeld is hiermee niet alleen de veiligheid voor het kind te waarborgen, maar voor de toekomst kinderen gelegenheid te bieden om misstanden aan te kaarten en/of hulpverlening te geven die kinderen op de terreinen van seksualiteit en bestrijding van seksueel misbruik ondersteunt.

Bij de beschrijving van het wettelijk kader zijn de kernvragen wat, waarom in wetgeving is neergelegd en welke consequenties de wetgeving had. Bij wetgeving

kan het zowel gaan om het bieden van een eerste wettelijke grondslag voor regulering als om aanpassing van bestaande wetgeving. In het laatste geval moeten de wijzigingsmomenten helder gemarkeerd zijn.

Beschreven moet worden:

- Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht: misdrijven tegen de zeden. Bij dit onderwerp spelen onderwerpen als wijziging van de strafbaarstelling van gedragingen, verandering van verjaringstermijnen, verandering in strafdreiging een rol.
- De ontwikkeling van penitentiaire wetgeving voor jeugdigen, zoals de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daaraan voorafgaande wetgeving en de Wet op de (gesloten) jeugdzorg. Hier dient beschreven te worden:
 - o Hoe de verantwoordelijkheden in de inrichting/instelling belegd zijn
 - o Of er verplichtingen tot melding/aangifte zijn bij seksueel misbruik
 - o Of en zo ja hoe visitatiemogelijkheden geregeld zijn
 - o Of een pupil recht heeft op een eigen kamer.
- Welke wettelijke maatregelen getroffen zijn om seksueel misbruik door personeelsleden/pleegouders te voorkomen (te denken valt aan de wettelijke grondslag van de Verklaring omtrent gedrag etc.).
- De ontwikkeling van de kindbescherming volgens het BW. Daarbij wordt ingegaan op de verlaging van de meerderjarigheidsgrens en op wetgeving over pleegzinnen.
- De Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de ontwikkelingen van de rol van de kinderrechter en van de officier van justitie.
- De bevoegdheden van de overheid om voorwaarden te stellen aan stichtingen en verenigingen en relevante bepalingen voor verantwoordelijkheden binnen die organisatievormen.
- Wetgeving inzake bevoegdheden en verantwoordelijkheden van toezichthoudende instanties zoals Inspecties Jeugdhulpverlening en Jeugdzorg, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming; voorts welke sancties er bestonden als verantwoordelijkheden niet goed werden ingevuld.
- De relevante bepalingen van internationale verdragen.
- Welke wettelijke lacunes bestonden en bestaan er?

Indien van wezenlijk belang voor het inzicht hoe met seksueel misbruik wordt omgegaan, komt tevens een beschrijving van lagere regelgeving aan bod.

Ad governance

Afhankelijk van het betreffende domein kan wet- en regelgeving soms gedetailleerd en soms heel globaal zijn. Additionele vertaalslagen zijn in veel gevallen nodig om de wetsteksten in een uitvoeringskader te concretiseren. Dit kan bijvoorbeeld via beleid, protocollen etc. Op deze manier kunnen verantwoordelijkheden ten aanzien van de hulpverlening nader worden ingevuld. In het governance vraagstuk gaat het om het geven en nemen van verantwoordelijkheden en het toezicht hierop.

Uit het historische gedeelte van dit onderzoeksplan blijkt dat er al heel lang overheidsbeleid voor de te onderzoeken instellingen bestaat. Naast de officiële beleidsstukken die vanuit de overheid (Rijk, provincies en gemeenten) zijn ontwikkeld worden er door de verantwoordelijken binnen de jeugdsector afspraken gemaakt over concrete bevoegdheden met betrekking tot de hulp aan kinderen. Deze afspraken worden meestal in officiële stukken (protocollen, handvesten etc.) vastgelegd.

Vanuit huidig perspectief regelt het verband tussen wetten, beleid en afspraken de organisatie van de jeugdzorg. Om deze zo goed mogelijk te laten functioneren, moet vanuit het (ontvangende) kind worden gedacht.

Vijf vragen zijn nodig om de jeugdzorg oftewel het stelsel te kunnen beschrijven, te weten:

- Wie zijn de verantwoordelijkheidsdragers binnen de jeugdzorg?
- Waarvoor is men concreet verantwoordelijk?
- Hoe wordt de verantwoordelijkheid genomen?
- Aan wie wordt verantwoording afgelegd?
- Hoe wordt op de verantwoordelijkheid toegezien (met name ten aanzien van seksualiteit en seksueel misbruik)?

De antwoorden op deze vragen hebben betrekking op de verschillende in het wettelijke kader genoemde rechtsdomeinen en omschrijven het huidige stelsel van verantwoordelijkheden binnen het onderzoeksbereik. Door het antwoord op deze vragen wordt de samenhang tussen wetten en governance duidelijk.

Om de jeugdsector in zijn geheel te kunnen begrijpen en de ontwikkeling sinds 1945 te kunnen schetsen, is een matrix nodig met op de ene as de ontwikkeling in de tijd en op de andere as de genoemde vragen naar het beleggen van de verantwoordelijkheid. Bij de indeling van de tijdslijn is een nadrukkelijke samenhang met het juridische kader nodig. Op basis van beide onderzoeksdelen samen moeten onderstaande onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. Eveneens moet in de analyse van het feitelijke handelen (zoals het in het derde hoofdstuk zal worden omschreven) kunnen worden beoordeeld in hoeverre de handelingen binnen het wettelijke- en het governancekader pasten en/of er inhoudelijke lacunes aanwezig zijn.

2.2. Doel van het onderzoek naar bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdsector en relevante onderzoeksvragen

De eerste helft van dit onderzoeksonderdeel moet een overzicht over de ontwikkeling van het wettelijke kader bieden waarbinnen medewerkers in de jeugdsector en de hierbij betrokken organisaties in brede zin hebben gehandeld. Verschillende wetten zijn hierbij van belang. Op basis van dit juridische onderzoek zullen de relevante wetten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de te onderzoeken periode worden omschreven door middel van een tijdsbalk.

De tweede helft van dit onderzoeksonderdeel omschrijft hoe deze wetten in de praktijk zijn toegepast. Er wordt verduidelijkt hoe het wettelijke kader in beleidsmaatregelen in de jeugdzorg is vertaald en hoe deze bevoegdheden aan mensen en organisaties zijn toebedeeld. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de verantwoordelijkheden binnen de jeugdzorg en het toezicht erop. Evenals bij de omschrijving van het wettelijke kader wordt hier gebruik gemaakt van dezelfde tijdsbalk.

Beide onderzoeksdelen moeten nauw op elkaar aansluiten en een duidelijk wettelijk bestuurlijk raster opleveren. Dit raster dient als basis voor de toets van de feitelijke gang van zaken in de jeugdzorg. Deze feitelijke gang van zaken zal worden geanalyseerd in het derde onderzoeksgedeelte. Op basis van het verschil tussen de officiële matrix en het feitelijke gedrag zal in de analyse duidelijk moeten worden hoe het officiële handelingskader heeft gefunctioneerd en waar eventuele tekorten in dit kader zitten of zaten.

De relevante onderzoeksvragen zijn:

Hoofdvraag juridisch onderzoek

Hoe heeft de relevante wetgeving zich tussen 1945 en 2010 ontwikkeld?

Deelvragen juridisch onderzoek

- Welke wettelijke disciplines zijn voor de voorliggende onderzoeksopdracht relevant?
- Wie had welke bevoegdheden binnen deze disciplines (kinderrechter, officier van justitie, Voogdijraden/Raden voor de Kinderbescherming, Justitiële Jeugdinrichtingen, voogdijinstellingen en -verenigingen et cetera)?
- Hoe was het toezicht op de wettelijke bevoegdheden geregeld?
- Welke sancties bestonden er als de verantwoordelijkheden onjuist werden ingevuld?
- Hoe is in klachtprocedures voorzien?
- Welke wettelijke lacunes bestonden en bestaan er?

Hoofdvraag governance onderzoek

Hoe is het wettelijke kader tussen 1945 en 2010 vertaald in de uitvoering van de jeugdzorg en hoe was het toezicht in de loop der tijd geregeld?

Deelvragen governance onderzoek

A. Formele toebedeling

- Welke organisaties en actoren hebben welke bevoegdheid en verantwoordelijkheid in de bescherming tegen seksueel misbruik van kinderen in de jeugdzorg?
- Hoe wordt de vertaling gemaakt naar instellingsregels (beleid, protocollen, werkinstructies)? Is er sprake van ritualisme?
- Hoe is het toezicht en het afleggen van verantwoording geregeld?
- Zijn er lacunes en ambiguïteit in de formele verantwoordelijkheidstoedeling?

B. Feitelijke uitvoering

- Wie pakt verantwoordelijkheden op (dit kan iemand zijn die formeel verantwoordelijk is, maar ook iemand zonder formele verantwoordelijkheid)? Is er sprake van ritualisme in de uitvoering van de regels?
- Welke factoren zijn van invloed op de feitelijke taakuitvoering?
 - o Competenties: Hoe zijn de actoren toegerust om hun taak uit te voeren (opleiding, deskundigheid, scholing, etc.)?
 - o Conflicterende belangen: in hoeverre staat het belang van het kind boven de reputatie van de instelling en de financiering?
 - o Cultuur: onder andere, in hoeverre is de cultuur open, responsief naar het belang van het kind en niet autoritair?
- Aan wie is feitelijk verantwoording afgelegd en wie heeft er feitelijk toezicht gehouden?
- Wat zijn de gevolgen in het geval dat tekortkomingen in de governance worden geconstateerd? Hierbij gaat het om institutionele aanpassingen en om maatregelen om het leed van slachtoffers te verzachten.
- Zijn er hiaten in de feitelijke taakuitvoering en het toezicht?

2.3. Methodiek voor het onderzoek naar bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de jeugdsector

Ad juridisch onderzoek

Voor dit onderzoeksgedeelte kan voor een groot deel gebruik worden gemaakt van officiële teksten zoals wetten, kamerstukken, beleidsteksten, protocollen, jaarplannen etc. Waar nodig kunnen deze worden aangevuld met interviews met betrokkenen.

Ad governance onderzoek

Het governance onderzoek is opgebouwd uit drie blokken:

- Het eerste blok omvat de formele vragen: hoe is het wettelijk kader vertaald in uitvoeringsregels? Hierbij wordt met name gebruik gemaakt van geschreven bronnen en een aantal interviews. Via literatuurstudie, documentenstudie, historische bronnen en een klachtenanalyse in het kader van de verantwoordelijkheidstoedeling wordt inzicht gegenereerd in het vastgelegde beleid.
- Het tweede blok betreft de feitelijke uitvoering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en biedt een verdieping op blok 1. De feitelijke uitvoering wordt onderzocht aan de hand van casusonderzoek waarbij organisaties uit de jeugdzorg de casus vormen. Naast een documentenstudie wordt ook gebruik gemaakt van diepte interviews en focusgroepen.
- In beide blokken worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Resultaten van blok 1 zijn van belang voor blok 2. Verdiepende informatie uit blok 2 kan anderzijds ook gebruikt worden voor de aanvulling van de resultaten in blok 1.

3. FEITELIJKE BESCHRIJVING VAN DE OMVANG EN DE AARD VAN HET SEKSUEEL MISBRUIK

3.1. Achtergrond van de beschrijving van de omvang en de aard van het seksueel misbruik

In de onderzoeksopdracht van de commissie is vastgesteld dat onderzoek gedaan moet worden naar de aard en omvang van het seksuele misbruik enerzijds en de omgang met seksueel misbruik door de verantwoordingsdragers anderzijds. Deze onderzoeksvragen naar een ernstig misdrijf als seksueel misbruik binnen de verschillende onderdelen van de jeugdzorgketen kunnen niet eenvoudig worden beantwoord. Hieraan liggen uiteenlopende redenen ten grondslag, zoals:

- Het onderzoek strekt zich uit over een uitermate lange tijdsperiode. Een groot aantal mensen dat in het begin van de onderzoeksperiode misbruikt is, of in de hulpverlening heeft gewerkt leeft niet meer of is niet meer te traceren.
- Persoonlijke herinneringen kunnen na verloop van tijd vertekenen. Dit geldt zeker voor gebeurtenissen die in sommige gevallen al enkele decennia terug in de tijd hebben plaatsgevonden.
- Nog steeds ligt voor veel mensen een taboe op de onderwerpen seksualiteit en seksueel misbruik. Schaamte en schuldgevoelens vereisen een zeer sensitieve omgang in vragenlijsten en interviews.
- Wetten en regels zijn in de loop der tijd veranderd. Voor gevallen van misbruik uit het begin van de onderzoeksperiode geldt een ander regime dan voor de actuele gevallen.
- De inrichting van de jeugdzorg is in de afgelopen dertig jaar sterk veranderd. Door fusies of andere moderniseringingen hebben instellingen vaak een nieuwe naam of een andere bestuurlijke verantwoordelijkheid gekregen.

Plegers als informatiebron kunnen waarschijnlijk lastig worden onderzocht omdat er maar weinig plegers bekend zijn en/of aan een dergelijk onderzoek zullen willen meewerken. Medewerkers/omstanders (groepsgenoten, familieleden etc.) vormen waarschijnlijk een tweede bron buiten de slachtoffers, gedacht wordt aan het institutionele kader dat toeziet op de jeugdzorg of andere verantwoordelijkheden uit de jeugdzorgketen draagt (zoals Inspectie Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling).

Voor de feitelijke omschrijving van de aard en de omvang van het seksuele misbruik zijn verschillende onderzoeksobjecten geïdentificeerd (vanuit huidig perspectief naar de afgelopen 65 jaar kijkend). Naar al deze instanties moet onderzoek worden verricht. Het gaat hierbij om:

- Justitiële jeugdinrichtingen(JJI)
- Jeugdzorginstellingen (JZ)
- Pleeggezinnen
- (Gezins)voogden
- De Inspectie Jeugdzorg (en haar rechtsvoorgangers)
- De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)
- De Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's)
- De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)
- De Politie
- Het Openbaar Ministerie (OM)
- De kinderrechters.

Over het algemeen deed het seksueel misbruik zich voor op de verblijfplaatsen van kinderen. Dat betekent dat vragen naar de aard en omvang vooral relevant zijn voor de eerste drie van de genoemde onderzoeksobjecten (justitiële jeugdinrichtingen, jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen). Voor deze onderzoeksobjecten zal speciaal

relevant zijn wat de aard van het misbruik was en hoe er door de medewerkers binnen de instelling is omgegaan met seksueel misbruik.

De overige onderzoeksobjecten behoren tot het institutionele kader dat verantwoordelijk is voor de plaatsingen en/of het toezicht op deze plaatsingen. Naast de reeds vermelde vraag naar mogelijke incidentie zullen deze personen en instellingen vooral worden bekeken op de vraag hoe zij op signalen van seksueel misbruik hebben gereageerd. Goede afstemming tussen de verschillende deelonderzoeken is nodig zodat de instellingen niet overvraagd worden.

3.2. Doel van het onderzoek naar de omvang en de aard van het seksuele misbruik en de relevante onderzoeksvragen

Door het onderzoek naar de omvang en aard van het misbruik en de reactie door de verantwoordelijken ontstaan profielen van slachtoffers, daders en omstandigheden. Deze profielen zijn van grote waarde voor de praktijk. Op basis van deze kennis kunnen lacunes in de organisatie, de werkwijze etc. worden aangevuld en het seksueel misbruik binnen de jeugdzorg verder worden beperkt. Gezien de omvang van het onderzoek is de feitelijke omschrijving onderverdeeld in drie deelonderzoeken:

- Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik (1945 tot en met 2007)
- Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik (2008 tot en met 2010)
- Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking (2008 tot en met 2010)

Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik (1945 tot en met 2007)

Het onderzoek naar seksueel misbruik in deze periode geeft inzicht in de aard van het seksuele misbruik en hoe door instellingen en van overheidswege is gereageerd op mogelijke signalen van seksueel misbruik in de periode 1945 tot en met 2007. Tot de doelgroep behoren kinderen met en zonder verstandelijke beperkingen.

Hoofdvraag

Wat was de aard van seksueel misbruik bij kinderen binnen de jeugdzorg vanaf 1945 tot en met 2007 (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg) en hoe is gereageerd op signalen van seksueel misbruik? Kwam het misbruik incidenteel voor of was het structureel?

Deelvragen

- Wat is uit internationale studies bekend over de aard van seksueel misbruik binnen de jeugdzorg en de reactie op signalen van seksueel misbruik?
- Was het seksueel misbruik in de verschillende vormen van jeugdzorg incidenteel of structureel? Hierbij dient uitgesplitst te worden naar soort pleger (begeleider, groepsleider, leidinggevende en pleegouder versus groeps- en gezinsgenoot).
- Waren er bepaalde instellingen en/of pleeggezinnen waar de omvang van het seksueel misbruik bovengemiddeld groot was? Zijn daar verklaringen voor?
- Wat was de aard van het seksueel misbruik?
- Welke informatie is over de pleger bekend?
- Was er binnen de jeugdzorg sprake van signalen van seksueel misbruik?
- Hoe is door de medewerkers binnen de instelling/toezichthouders gereageerd op signalen van seksueel misbruik?

- Hoe is door de verantwoordelijken uit het institutionele kader (politie, (gezins)voogd, raad voor de kindbescherming, kinderrechter etc.) gereageerd op signalen van seksueel misbruik?
- Zijn er in de antwoorden patronen te onderscheiden in verschillende periodes?

Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik (2008 tot en met 2010)

Dit deelonderzoek betreft het vaststellen van de aard en omvang van seksueel misbruik van recent of op dit moment in de jeugdzorg geplaatste kinderen (2008 tot en met 2010). Hierbij gaat het om de achtergronden van het seksueel misbruik, de context waarin het misbruik plaatsvindt, of het misbruik is besproken, wat er met de melding is gebeurd, en wat de gevolgen (van het misbruik) voor de kinderen, de betrokken professionals, hun instituties en voor de plegers zijn geweest. Voor deze periode is gekozen in verband met de te verwachten beschikbaarheid van mogelijk onderzoeksmateriaal en om een duidelijk beeld te kunnen geven van de actuele situatie van seksueel misbruik in de jeugdzorg.

Hoofdvraag

- Wat is de aard en omvang van seksueel misbruik bij kinderen binnen de jeugdzorg in de periode 2008 tot en met 2010 (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg) en hoe is gereageerd op signalen van seksueel misbruik?

Deelvragen

- Wat is uit internationale studies bekend over de aard en omvang van seksueel misbruik binnen de jeugdzorg (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg)?
- Ten aanzien van welk percentage kinderen is er sprake van seksueel misbruik (prevalentie) in de verschillende vormen van jeugdzorg (ten opzichte van het totale aantal onvrijwillig geplaatsten)? Hierbij dient uitgesplitst te worden naar soort pleger (begeleider, groepsleider, leidinggevende en pleegouder versus groeps- en gezinsgenoot) maar ook de relatie tot de pleger en hoe de pleger te werk ging om het slachtoffer zo ver te krijgen of zelfs meermalig te misbruiken.
- Waren er bepaalde instellingen/of pleeggezinnen waar de omvang van het seksueel misbruik bovengemiddeld groot was? Zijn daar verklaringen voor?
- Wat was de aard van het seksueel misbruik (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg)?
- Welke informatie is over de pleger bekend?
- Welke signalen van seksueel misbruik zijn binnen de jeugdzorg afgegeven door betrokkenen en hoe frequent gebeurde dat?
- Hoe is door de medewerkers binnen de instelling/toezichhouders gereageerd op signalen van seksueel misbruik?
- Hoe is door de verantwoordelijken uit het institutionele kader (Politie, (gezins)voogd, Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechter et cetera) gereageerd op signalen van seksueel misbruik?
- Is het mogelijk profielen te schetsen van slachtoffers, plegers en omstandigheden?

Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking (2008 tot en met 2010)

Dit deelonderzoek geeft inzicht in de aard en omvang van het seksuele misbruik onder kinderen met een verstandelijke beperking en hoe door instellingen en van overheidswege is gereageerd op mogelijke signalen van seksueel misbruik.

Hoofdvraag

- Wat is de aard en omvang van seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking binnen de jeugdzorg (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg) in de periode 2008 tot en met 2010?

Deelvragen

- Wat is uit internationale studies bekend over de aard en omvang van seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking binnen de jeugdzorg (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg)?
- Ten aanzien van welk percentage kinderen is er sprake van seksueel misbruik (prevalentie) in de verschillende vormen van jeugdzorg (ten opzichte van het totale aantal onvrijwillig geplaatsten) (2008-2010)? Hierbij dient uitgesplitst te worden naar soort pleger (begeleider, groepsleider, leidinggevende en pleegouder versus groeps- en gezinsgenoot) maar ook de relatie tot de pleger en hoe de pleger te werk ging om het slachtoffer zo ver te krijgen of meermalig te misbruiken.
- Waren er bepaalde instellingen/of pleeggezinnen waar de omvang van het seksueel misbruik bovengemiddeld groot was? Zijn daar verklaringen voor?
- Komt seksueel misbruik onder groepsgenoten met verstandelijke beperking meer voor dan bij kinderen zonder verstandelijke beperking?
- Wat was de aard van het seksueel misbruik (uitgesplitst naar verschillende vormen van jeugdzorg)?
- Welke informatie is over de pleger bekend?
- Welke signalen van seksueel misbruik bij kinderen met een verstandelijke beperking zijn binnen de jeugdzorg afgegeven door betrokkenen en hoe frequent gebeurde dat (2008-2010)?
- Hoe is door de medewerkers binnen de instelling/toezichthouders gereageerd op signalen van seksueel misbruik?
- Hoe is door de verantwoordelijken uit het institutionele kader (politie, gezinsvoogd, Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechter et cetera) gereageerd op het seksueel misbruik?
- Is het mogelijk profielen te schetsen van slachtoffers, plegers en omstandigheden?

De uiteindelijke vragenlijsten uit de drie onderzoeksdelen dienen afgestemd te worden met de vragenlijst die door het Meldpunt van de commissie-Samson wordt gehanteerd (zie de vragenlijst op: <http://www.onderzoek-seksueel-kindermisbruik.nl/>).

3.3. Methodiek voor het onderzoek naar de omvang en de aard van het seksuele misbruik en relevante onderzoeksvragen

Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik (1945 tot en met 2007)

Als methoden van onderzoek worden gehanteerd: de historische survey, literatuur-review, documentatieanalyse, mediaonderzoek, life-story en oral history, en case-study onderzoek (waarbinnen archiefonderzoek en interviewonderzoek). De onderzoekers maken hierbij gebruik van een zogenoemd 'trechtermodel': Gestart wordt met een survey onderzoek over de gehele breedte van de jeugdzorg in de

periode 1945-2010, waarna vervolgonderzoek wordt uitgevoerd in een aantal instellingen, welke uitmondt in een diepteonderzoek naar een beperkt aantal case studies.

Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik (2008 tot en met 2010)

Dit onderzoek bestaat uit drie delen:

- Deel 1 betreft een literatuurstudie over seksueel misbruik in de jeugdzorg.
- Deel 2 is een kwantitatieve studie waarin op verschillende manieren wordt onderzocht hoe vaak en in welke instellingen seksueel misbruik in de jeugdzorg voorkomt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst onder jongeren die in de jeugdzorg verbleven en van onderzoek onder professionals die beroepsmatig met kinderen uit de verschillende onderdelen van de jeugdzorg te maken hebben. De gevonden prevalentie zal worden afgezet tegen die bij de jeugd in het algemeen.
- Deel 3 is een kwalitatieve studie waarin wordt gekeken naar reacties en beleid ten aanzien van seksueel misbruik in de jeugdzorg. Het onderzoek is gebaseerd op interviews met jongeren en professionals uit de verschillende delen van de jeugdzorg en op een uitgebreide dossierstudie.

Onderzoek naar de aard en omvang van en de reactie op seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking (2008 tot en met 2010)

Het onderzoek is onderverdeeld in een kwantitatief onderzoeksdeel (5a) en een kwalitatief onderzoeksdeel (5b).

In de kwantitatieve studie (5a) wordt onderzocht hoe vaak en in welke instellingen seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking in de jeugdzorg voorkomt. De doelgroep van mensen met een verstandelijke beperking is extra kwetsbaar en vraagt om bijzondere aandacht bij de inzet van verschillende, mogelijk speciale, onderzoeksmethoden. Derhalve worden geen kinderen bevraagd, maar wordt een vragenlijst afgenomen onder ouders en professionals die beroepsmatig betrokken zijn bij de dagelijkse zorg van kinderen met een verstandelijke beperking die in jeugdzorginstellingen verblijven. De methodiek is vergelijkbaar met de prevalentiestudie naar seksueel misbruik van kinderen zonder verstandelijke beperking. De gevonden prevalentie zal dan ook worden afgezet tegen die van de jeugd zonder verstandelijke beperking die verblijft in jeugdzorginstellingen en tegen de jeugd in het algemeen.

De kwalitatieve studie (5b) bestaat uit drie delen:

- Deel 1 betreft een internationale literatuurstudie naar seksueel misbruik van kinderen met een verstandelijke beperking in de jeugdzorg
- Deel 2 betreft een kwalitatieve analyse van meldingen in dossiers. In dit onderdeel worden de reacties op signalen van seksueel misbruik onderzocht.
- Om een beter begrip te krijgen van de moeilijkheden die er zijn rondom de bepaling en meldingen van seksueel misbruik bij deze groep kinderen en jongeren worden in deel 3 diepte-interviews gehouden met aandachtsfunctionarissen en zorgcoördinatoren van jeugdzorginstellingen waar deze kinderen verblijven.

3.4 Achtergronden van daders

Om inzicht te krijgen in de problematiek en achtergronden van daders zal naast de drie deelonderzoeken naar aard en omvang van het seksueel misbruik dossieronderzoek van daders worden gedaan. Hiervoor worden dossiers bestudeerd

van daders die veroordeeld zijn voor een zedendelict binnen de context van de jeugd- en pleegzorg en/of een behandelingstraject hebben ondergaan.

4. STRAFRECHTELIJKE REACTIE

Onderzoek naar de strafrechtelijke reactie op seksueel misbruik in de jeugdzorg

De overheid kan op vele manieren reageren op seksueel misbruik van minderjarigen die onder haar verantwoordelijkheid in instellingen en pleeggezinnen zijn geplaatst. Eén van de mogelijkheden is een strafrechtelijke reactie. Dat betekent dat de politie op basis van signalen dat een misdrijf is gepleegd, veelal nadat daartoe aangifte is gedaan, een opsporingsonderzoek uitvoert. Wanneer de politie over voldoende aanwijzingen en bewijsmiddelen beschikt, zal zij proces-verbaal opmaken en de zaak doorsturen naar de Officier van Justitie. Het is aan de Officier van Justitie te beslissen of hij tot vervolging overgaat en zo ja, welke feiten hij ten laste legt. De Officier van Justitie kan de zaak voorleggen aan de rechter en een dagvaarding uitbrengen, hij kan een taakstraf opleggen of een transactie aanbieden om verdere vervolging te voorkomen en hij kan de zaak seponeren. Indien hij besluit om de verdachte te dagvaarden is het aan de rechter om vonnis te wijzen.

Bij het onderzoek naar reacties van de overheid op seksueel misbruik in de jeugdzorg moet tevens de strafrechtelijke benadering worden gezien. Het bereik kan zich beperken tot de politie en het openbaar ministerie. De rechter velt immers een onafhankelijk oordeel en valt wat betreft de inhoud van zijn vonnis buiten de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Onderzocht moet worden of de besluitvorming van de politie en het openbaar ministerie begrijpelijk is in het licht van de eisen die aan een deugdelijk strafproces en bewijsvoering worden gesteld. Dit alles in de context van de destijds geldende opvattingen en regelgeving.

Een strafrechtelijk onderzoek is zeer ingrijpend, zowel voor het slachtoffer als de dader als hun omgeving. Wanneer het gaat om seksueel misbruik is de situatie des te meer ingewikkeld en ingrijpend. Er zijn meestal immers slechts twee personen direct bij betrokken geweest, de dader en het slachtoffer wat de zaak bewijstechnisch er niet eenvoudiger op maakt. Daarnaast gaat het bij seksueel misbruik om een zeer ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit van het slachtoffer die veelal een grote impact op diens leven heeft. Dat betekent ook dat niet lichtvaardig met een melding mag worden omgegaan zowel naar het slachtoffer toe als ook naar degene die beschuldigd wordt van misbruik. Helaas leert de praktijk dat soms ook sprake kan zijn van een valse beschuldiging, die op zijn beurt weer een grote impact heeft op het leven van de beschuldigde.

In het onderzoek naar de reactie van de politie moet de vraag beantwoord worden of op de melding van seksueel misbruik naar de professionele maatstaven die destijds golden goed onderzoek is gedaan. Indien de politie tot de conclusie kwam dat er geen strafbaar feit heeft plaatsgevonden, moet dat met de redenen waarom ook uit de stukken blijken.

Bij de beslissingen van het Openbaar Ministerie wordt onderzocht of de septs dan wel transacties of de door de officier van Justitie opgelegde taakstraffen naar de professionele maatstaven die toen golden, correct zijn. Daartoe wordt een steekproef van verschillende arrondissementen getrokken waarna de zedendossiers van de jaren 1992, 1997, 2002 en 2007 worden geanalyseerd.

ONDERZOEKSPROCES EN -RESULTATEN

Op basis van de onderzoeksresultaten zal de commissie haar vragen naar de aard en de omvang van het seksueel misbruik enerzijds en de omgang door de verantwoordelijke partijen met seksueel misbruik anderzijds samenhangend beantwoorden. De commissie neemt verder een standpunt in op de vraag welke verbeteringen in de jeugdzorg noodzakelijk zijn om het risico op seksueel misbruik te verkleinen. Hiermee wordt een deel van de opdracht voldaan.

Voor de beantwoording van het eerste gedeelte zijn de onderzoeksresultaten uiteraard leidend. De onderzoeksopdrachten zijn vooral beschrijvend van aard. Per deelopdracht worden door de onderzoekers verschillende ontwikkelingen in de tijd geschetst en de feitelijke aard en omvang van het misbruik beschreven. In het rapport van de commissie aan de opdrachtgevers zullen de belangrijkste gegevens uit deze onderzoeken samenvattend worden weergegeven. Om conclusies te kunnen trekken moeten de onderzoeksresultaten echter samenhangend worden beoordeeld.

Een belangrijke rol voor de risicoanalyse binnen de sector vervullen onder andere de profielschetsen over slachtoffers, daders en omstandigheden waarbinnen het misbruik kon plaatsvinden. Op basis van de analyse zullen conclusies worden getrokken over het toekomstige functioneren van deze sector met het oog op de verkleining van het risico op seksueel misbruik.

Aan de Tweede Kamer is ontvangst van het eindrapport van de commissie-Samson voor juli 2012 toegezegd. Gezien het feit dat uit de eerste meldingen die het Meldpunt van de commissie-Samson heeft ontvangen blijkt dat veel gevallen van misbruik in het recente verleden en het heden hebben plaatsgevonden en/of plaatsvinden vindt de commissie het ethisch niet verantwoord hierop niet op korte termijn te reageren. Op basis van haar bevindingen tot dan toe, zal zij al in 2011 (voorafgaand aan de definitieve onderzoeksuitkomsten) mededelen hoe zij denkt dat risico's op seksueel misbruik binnen de huidige jeugdzorg kunnen worden verminderd.

De commissie ziet zichzelf als onderzoekcommissie en heeft een adviserende en toezichthoudende rol op het proces en de kwaliteit van de deelonderzoeken. Individuele commissieleden treden in dit proces niet als onderzoeker op, maar houden een nauw toezicht op de offerteaanvragen, de aanbesteding van de onderzoeksopdrachten en de uitvoering van het onderzoek. Zij zal op basis van de onderzoeksresultaten tot samenhangende analyses en conclusies komen.

De onderzoekers houden periodiek bijeenkomsten met de begeleidingscommissie van het deelonderzoek. Omdat er sprake is van overlap tussen de verschillende deelonderzoeken is hiernaast een onderzoeksconsortium opgericht om het domein van de verschillende onderzoekers goed op elkaar aan te laten sluiten.

Het toezicht op de uitvoering van de verschillende onderzoeksdelen is verdeeld tussen de verschillende commissieleden en de voorzitter. Bij de aard van de verdeling zullen expertise en vaardigheden leidend zijn.

In de tabel op de volgende pagina is de (globale) planning van de werkzaamheden van de commissie schematisch weergegeven.

Tabel 2: Planning werkzaamheden

Werkzaamheid	Begin	Einde
Verstrekking opdracht	Februari 2011 (nog vaststellen)	Februari 2011 (nog vaststellen)
Tussentijds bericht van de onderzoekers aan de commissie	Circa 30 juni 2011 (nog vaststellen)	Circa 30 juni 2011 (nog vaststellen)
Oplevering onderzoeksrapporten	15 december 2011	31 maart 2012
Bespreking resultaten onderzoeksrapporten in commissievergadering	30 januari 2012	10 en 11 april 2012
Schrijven en bespreken (commissievergaderingen) van definitief rapport van de commissie-Samson	1 december 2011	1 oktober 2012
Afronding werkzaamheden	1 oktober 2012	31 december 2012