

Vergaderjaar 1996–1997

25 101

Preventie en bestrijding seksuele intimidatie op scholen

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 8 november 1996

Het afgelopen jaar is een aantal gevallen van ernstige seksuele intimidatie¹ op scholen uitvoerig in de publiciteit gekomen. Helaas gaat het niet om enkele incidenten. Seksuele intimidatie komt in scholen vaker voor dan publiekelijk bekend raakt. Leidinggevenden, personeel en leerlingen kunnen daarbij zowel dader als slachtoffer zijn. Ieder die in school leert en werkt, heeft recht op bescherming daartegen; ieder geval van seksuele intimidatie is er één teveel.

Het voorkómen van seksuele intimidatie en het op een verstandige manier ingrijpen, moeten daarom hoog op de agenda staan van schoolbesturen en schoolleiding. Dat is niets nieuws, maar er is alle reden om de noodzaak ervan nu nogmaals te onderstrepen.

Een onderzoek van de onderwijsinspectie in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie laat zien dat scholen niet altijd voldoende werk maken van de preventie en bestrijding van seksuele intimidatie. Het inspectierapport zend ik u bij deze brief toe (bijlage 1)².

Volgens artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet zijn scholen sinds 1 oktober 1994 verplicht maatregelen te nemen om seksuele intimidatie, agressie en geweld in de schoolsituatie te voorkomen en te bestrijden. In de 4e Onderwijsemancipatienota is de scholen onder andere aanbevolen om vertrouwenspersonen aan te stellen, klachtenregelingen in te voeren en klachtencommissies in te stellen.

Uit het inspectierapport blijkt dat alleen met het aanstellen van vertrouwenspersonen voortgang is geboekt. De ontwikkeling van klachtenregelingen en klachtencommissies stagneert. Ook op het terrein van de preventie hebben veel scholen nog geen helder beleid ontwikkeld.

¹ In deze brief wordt onder het begrip «seksuele intimidatie» verstaan: Ongewenst seksueel getinte aandacht die tot uiting komt in verbaal, fysiek en non-verbaal gedrag. Seksuele intimidatie kan dus zowel omvatten het plaatsen van een opmerking van seksuele aard, het ongewenst en hinderlijk aanraken als ontucht en verkrachting. Deze laatste ernstige vormen van seksuele intimidatie zijn strafbare feiten.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De bevindingen van de inspectie geven mij aanleiding het huidige beleid nog eens nader te bekijken en te inventariseren welke aanvullende maatregelen en activiteiten gewenst zijn.

In de afgelopen maanden heb ik hierover informeel overleg gevoerd met de besturenorganisaties/VNG, de personeelsvakorganisaties en de organisaties van ouders in het onderwijs. Ook de aanbevelingen uit de eindrapportage van het Project Preventie Seksuele Intimidatie in het onderwijs (PPSI, 1996) heb ik hierbij betrokken.

In deze brief wil ik, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ingaan op de volgende vragen.

– Welke maatregelen mogen van de scholen verwacht worden waar het gaat om de preventie en de bestrijding van seksuele intimidatie?

– Welke aanvullende (wettelijke) maatregelen en activiteiten moeten worden ontwikkeld en voorgesteld ter ondersteuning van de scholen?

Over deze brief zal ik overleg voeren met het onderwijsveld. Ik zal u hierover te zijner tijd informeren.

PREVENTIE

Leerlingen, leraren, onderwijs ondersteunend personeel en schoolleiding kunnen in een school alleen prettig en goed leren en werken als ze zich er veilig voelen. Er is dus alles aan gelegen om seksuele intimidatie en andere vormen van geweld op scholen te voorkomen. Het optreden bij seksuele intimidatie moet hierbij het sluitstuk vormen. Om de veiligheid van allen in de school te garanderen is het belangrijk dat scholen aandacht hebben voor een veilig schoolklimaat. De notitie De veilige school is hier in haar geheel aan gewijd. Bij preventie van seksuele intimidatie moet hierbij in het bijzonder gedacht worden aan:

– het stellen en respecteren van grenzen, en het maken van afspraken hierover door de schoolleiding met het personeel en de leerlingen;

– het creëren van een open klimaat, en het uitstralen van vertrouwen: ervoor zorgen dat leerlingen en personeel weten dat ze ergens terecht kunnen en dat er geluisterd wordt;

– het geven van seksuele voorlichting aan leerlingen en het aanleren van vaardigheden op het gebied van sociale weerbaarheid en zelfverdediging.

In de kerndoelen voor de basisvorming zijn naast seksuele voorlichting ook weerbaarheid en zelfverdediging opgenomen. Bij de herziening van de kerndoelen voor het basisonderwijs zal ook voor deze sector aandacht komen voor sociale weerbaarheid.

Nieuwe voorstellen

In aanvulling op bestaand beleid en hetgeen scholen zelf al doen aan preventie en schoolklimaat vind ik het van belang dat er gedragscodes worden ontwikkeld voor iedereen in de school die met minderjarigen in contact komt. Ook ten aanzien van contacten binnen het team en contacten met meerderjarige leerlingen en studenten acht ik gedragscodes nodig. Ik verwacht dat de besturenorganisaties, de BVE-raad, de HBO-raad en de VSNU hiervoor het initiatief nemen. Preventie en bestrijding van seksuele intimidatie is immers in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Ik ga er daarbij vanuit dat dit in samenspraak gebeurt met de landelijke organisaties van schoolleiders, ouders en leerlingen/studenten en de personeelsvakorganisaties. Op de langere termijn zouden gedragscodes onderdeel moeten worden van de beroepscode voor de leraar, op te stellen door de beroepsgroep

zelf. Ik zal de besturen uitdrukkelijk vragen haast te maken met het opstellen van gedragscodes en hen vragen mij binnen afzienbare tijd te informeren over de uitwerking. Tevens zal ik de beroepsgroep uitnodigen een beroepscode op te stellen.

Gedragscodes werken in voorkomende gevallen van grensoverschrijding als een toetssteen, maar de directe invloed ervan op het actuele gedrag van de betrokkenen is meestal gering. Het is daarom eveneens belangrijk dat scholen de codes zelf omzetten in gedragsregels: «zo gaan we hier met elkaar om». Die regels moeten «in de hoofden en de harten» van alle betrokkenen (personeel, leerlingen, en ouders) zitten. Ze moeten er elkaar op aan kunnen spreken en ze moeten elkaar helpen zich daaraan te houden. De volwassenen in de school hebben daarbij een voorbeeldfunctie.

BESTRIJDING

Zorgvuldig, verantwoordelijk handelen wanneer seksuele intimidatie aan het licht is gekomen, is voor alle partijen van groot belang. Naast het indammen van de opschudding, de opvang van het slachtoffer en de direct betrokkenen en het aanpakken van de dader is van belang dat er goede coördinatie is, dat alle direct en indirect betrokkenen goed worden geïnformeerd, en dat stappen en keuzen verantwoord worden.

Dat het belangrijk is dat scholen hiervoor een procedure ontwikkelen, spreekt voor zich. In het kader van «de veilige school» is een «calamiteitenwaaier» ontwikkeld die daarbij behulpzaam kan zijn. Het omgaan met klachten over seksuele intimidatie is hier nadrukkelijk in opgenomen.

Vertrouwenspersonen

Evenals voor preventie, zijn ook voor het bestrijden van seksuele intimidatie al eerder maatregelen genomen en suggesties gedaan. De notitie De veilige school is al eerder genoemd. Ook in de 4e Onderwijsmanicipatienota is aandacht geweest voor maatregelen ter bestrijding en voorkoming van seksueel geweld. In deze nota wordt aanbevolen om een of meerdere vertrouwenspersonen aan te stellen.

De inspectie constateert dat in veel gevallen de taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon of -personen niet zijn vastgelegd, waardoor onduidelijkheden over hun rol ontstaan bij personeel, ouders en leerlingen. Omdat het belangrijk is dat duidelijk is wat de competentie en positie van de vertrouwenspersoon is, zal ik er bij scholen en schoolbesturen op aandringen de taken en bevoegdheden van vertrouwenspersonen vast te leggen. Daarbij dient overigens te worden bedacht dat de keuze voor een vertrouwenspersoon die een meldingsplicht heeft (en indien een personeelslid als vertrouwenspersoon wordt gekozen, is dat het geval), in de praktijk drempelverhogend zou kunnen uitwerken.

In de afgelopen periode zijn voor de verschillende onderwijssectoren netwerken van vertrouwenspersonen opgericht onder meer met financiële steun vanuit het Project Preventie Seksuele Intimidatie in het onderwijs (PPSI). Omdat deze netwerken een belangrijke rol kunnen spelen bij het verder ontwikkelen van de functie van vertrouwenspersoon wil ik bezien welke netwerken nog enkele jaren financieel ondersteund kunnen worden.

Klachtenregeling

Een andere belangrijke schakel in de reeks van maatregelen om

seksuele intimidatie te bestrijden, is het instellen van een klachtencommissie als onderdeel van een klachtenregeling. Een aantal scholen heeft al zo'n klachtencommissie. Deze beperkt zich soms niet alleen tot gevallen van seksuele intimidatie, maar behandelt ook klachten over discriminatie/racisme en agressie/geweld en andere gevallen van machtsmisbruik.

Momenteel bereid ik wetgeving voor waarin instrumenten worden geïntroduceerd om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Eén van deze instrumenten is een klachtenregeling. Het bevoegd gezag wordt opgedragen een regeling te treffen voor de klachtenbehandeling door een klachtencommissie. De klachten betreffen in dit verband gedragingen of beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel. Dit klachtrecht is bedoeld voor ouders, verzorgers en leerlingen. Deze klachtencommissie kan in beginsel ook klachten op het terrein van seksuele intimidatie behandelen. Deze zou ook uitgebreid kunnen worden voor klachten van leraren.

In de afgelopen vier jaar is de kennis over het functioneren van klachtencommissies seksuele intimidatie toegenomen. Wil een klachtencommissie goed kunnen functioneren, dan is het essentieel dat de onafhankelijkheid en objectiviteit van de commissieleden zijn gegarandeerd en dat er binnen de commissie juridische deskundigheid en deskundigheid op het terrein van seksuele intimidatie aanwezig zijn. Vooral wanneer het gaat om ernstige vormen van seksuele intimidatie is aanwezigheid van die specifieke deskundigheid essentieel.

In verschillende steden en regio's zijn daarom initiatieven ontstaan voor regionale klachtencommissies. Ook vanuit de lokale overheden, de gezondheidszorg en de hulpverlening worden initiatieven genomen om tot zo'n aanbod aan scholen (en andere instellingen) te komen. Een voorbeeld hiervan is de provincie Utrecht, waar gestart is met het opzetten van een organisatiestructuur rond seksuele intimidatie in het onderwijs voor de gehele provincie.

Om ontwikkelingen in het veld te monitoren, de expertise te bundelen en waar nodig aanzetten te geven tot ontwikkeling in gemeenten of regio's die achterblijven, wil ik het Project Preventie Seksuele Intimidatie in het onderwijs (PPSI) nog enkele jaren een belangrijke taak geven. Het werk van het PPSI zal echter meer dan nu een plaats moeten krijgen in het lokaal onderwijsbeleid en de lokale ontwikkeling van integraal jeugd- en veiligheidsbeleid. Daarnaast acht ik het zeer wenselijk dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen dit project en het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO), waar de coördinatie van de campagne «de veilige school» is ondergebracht. Na overleg met het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs en Project Preventie Seksuele Intimidatie zal ik bepalen hoe deze relatie het beste vorm gegeven kan worden.

De vertrouwensinspecteur

Sedert 1988 kunnen leerlingen en studenten klachten over seksuele intimidatie melden bij vertrouwensinspecteurs. Na deze melding neemt de inspectie dergelijke klachten in behandeling. Naar mijn oordeel blijft de behoefte aan specifieke vertrouwensinspecteurs voorlopig onverminderd bestaan. Verdere deskundigheidsbevordering door scholing zal plaatsvinden. Bezien zal nog worden in hoeverre de vertrouwensinspecteur in een gelijke positie kan worden gebracht met de vertrouwensarts voor wat betreft de aangifteplicht.

Nazorg

Een school moet zich voorbereiden op het verlenen van nazorg, soms

voor een lange periode. Een belangrijke rol in de nazorg spelen de vertrouwenspersonen. De begeleiding van traumaverwerking kan het beste ingebed zijn in de zorg van de directe omgeving (gezin en school). In sommige (ernstige) gevallen is het noodzakelijk dat de school doorverwijst naar externe deskundigen en instanties zoals het RIAGG en de jeugdhulpverlening. Hiervoor is het belangrijk dat de school actief deelneemt aan het netwerk van hulpverlening in de buurt of regio, een goed overzicht heeft van de sociale kaart, en goede contacten onderhoudt met vaste contactpersonen.

Nieuwe maatregelen

Aangifteplicht

Naar aanleiding van vragen van mevrouw Dijkma (12 maart 1996) heb ik contact opgenomen met de minister van Justitie. De uitkomsten hiervan zijn in de tekst hieronder verwerkt.

Sommige vormen van seksuele intimidatie zijn dermate ernstig dat er sprake is van een strafbaar feit. In dergelijke gevallen is een vervolging door het Openbaar Ministerie (O.M.) aan de orde. Om het tot een vervolging te kunnen laten komen, is aangifte noodzakelijk.

Een voor een ieder die daarvan kennis draagt geldende aangifteplicht voor het misdrijf van verkrachting bestaat reeds ingevolge artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering. Een artikel dat met name voor het onderwijs van belang is, is artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht. In dat artikel waarvan de tekst tezamen met die van de artikelen 160 en 162 van het Wetboek van Strafvordering als bijlage 2 bij deze brief is gevoegd¹, is met name het plegen van ontucht in onder meer het onderwijs in bepaalde gevallen als misdrijf strafbaar gesteld. Voor dit misdrijf bestaat momenteel alleen voor openbare colleges en ambtenaren, dat wil zeggen alleen in het openbaar onderwijs, een aangifteplicht. Wil er sprake zijn van een gelijke mate van behandeling en bescherming van leerlingen, dan zal die aangifteplicht ook voor het bijzonder onderwijs geregeld moeten worden. Bij het zoeken naar mogelijke oplossingen is mij gebleken dat verruiming van de aangifteplicht voor het bijzonder onderwijs in het licht van het totaalpakket aan binnen het onderwijs te treffen maatregelen, het beste geregeld kan worden via de onderwijs-wetgeving.

Daarom wil ik de bevoegde gezagsorganen in de sectoren primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de verplichting opleggen in de gevallen waarin sprake is van een dergelijk misdrijf daarvan aangifte te doen. Hiermee worden die gevallen aangepakt, waarbij het bevoegd gezag kennis krijgt van een vermoeden van een strafbaar feit, bijvoorbeeld na een klacht van een leerling of ouders. Er moet voor worden gezorgd dat er ook aangifte wordt gedaan in die gevallen waarin het bevoegd gezag niet wordt geïnformeerd, terwijl een personeelslid wel op de hoogte is van wat er speelt. Daarom wordt tevens in de onderwijswetgeving vastgelegd dat – gekoppeld aan de aangifteplicht – het personeel de verplichting wordt opgelegd het bevoegd gezag te informeren over een zich voordoend geval waarvan het personeelslid op enigerlei wijze op de hoogte is. Gelet op de in artikel 249 voornoemd getrokken grens bij meerderjarigheid worden deze verplichtingen evenwel niet opgenomen in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, maar wordt voor dat gebied van onderwijs en onderzoek volstaan met gedragscodes per instituut.

Ter beoordeling of er bij een melding aan het bevoegd gezag sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit ligt het voor de hand dat een

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

oordeel van een deskundige wordt gevraagd door het bevoegd gezag. Hiervoor komt in het bijzonder de vertrouwensinspecteur in aanmerking.

Belangrijke randvoorwaarde bij de voorgestelde aangifteplicht is dat betrokkenen, waaronder het slachtoffer, zoveel mogelijk gevrijwaard worden van publiciteit. De minister van Justitie zal het Openbaar Ministerie erop wijzen dat terughoudendheid moet worden betracht bij het openbaar maken van (een vermoeden van) strafbare feiten.

Het doen van aangifte is ook om andere redenen belangrijk. Als scholen besluiten, om wat voor reden dan ook, een geval van seksuele intimidatie zelf op te lossen en geen aangifte te doen, kan het voorkomen dat een dader op een andere school weer «in de fout gaat». Om dit te voorkomen is een uitspraak van de rechter van groot belang (in verband met de justitiële verklaring omtrent het gedrag. Het maken van «afspraken» met daders, het eventueel door een vorig schoolbestuur verzwijgen van een zedenmisdrijf: deze zaken zijn niet aanvaardbaar.

Tenslotte vind ik het noodzakelijk dat het bevoegd gezag bij aangifte de onderwijsinspectie, in de persoon van de vertrouwensinspecteur, op de hoogte brengt.

Seksuele intimidatie tijdens de beroepspraktijkvorming

In de BVE-sector, evenals overigens in het VBO, is de beroepspraktijkvorming een belangrijk onderdeel van de opleiding. Ook daar kunnen leerlingen geconfronteerd worden met seksuele intimidatie. Het betreft hier een bijzondere situatie die een nadere verkenning verdient. Ik zal hierover in overleg treden met de BVE-raad en het COLO.

Samenvatting

Ten aanzien van de preventie van seksuele intimidatie is het van belang dat:

- elke school en elk schoolbestuur gedragscodes en gedragsregels hanteert die op preventie zijn afgestemd;
- op elke school vaardigheden rond het voorkomen van seksuele intimidatie een vast onderdeel zijn van het curriculum, zoals ook de fysieke en sociale weerbaarheid van leerlingen dat is.

Ten aanzien van de bestrijding van seksuele intimidatie is het van belang dat:

- elke school één of meerdere vertrouwenspersonen heeft aangesteld;
- elke school een klachtenregeling opstelt en een klachtencommissie instelt;
- elke school over een goed netwerk van hulpverleningsorganisaties beschikt;
- elke school bij het aanstellen van personeel informatie inwint bij de vorige werkgever;
- elke school aangifte doet indien er zich een geval van seksuele intimidatie voordoet waarbij sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit; de school meldt dit bij de onderwijsinspectie.

Om scholen en schoolbesturen in staat te stellen hun eigen verantwoordelijkheid voor de preventie en bestrijding van seksuele intimidatie waar te maken stel ik ter ondersteuning de volgende maatregelen en activiteiten voor.

- De besturenorganisaties, de BVE-raad, HBO-raad en VSNU zal gevraagd worden zo spoedig mogelijk gedragscodes op te stellen, die vervolgens in de school «vertaald» kunnen worden in gedragsregels. Op

de langere termijn zouden gedragscodes ook onderdeel moeten worden van de beroepscode voor de leraar, op te stellen door de beroepsgroep zelf.

- Vergelijkbaar met het beleid in het voortgezet onderwijs zal ik ervoor zorgen dat ook in de kerndoelen van het basisonderwijs vaardigheden ter voorkoming van seksuele intimidatie zullen worden opgenomen.

- Het Project Preventie Seksuele Intimidatie in het onderwijs (PPSI) wordt met enkele jaren verlengd, zij het dat de taakstelling iets zal worden aangepast.

- Als sluitstuk van een beleid inzake de preventie en bestrijding van seksuele intimidatie is het belangrijk dat scholen aangifte doen. De bevoegde gezagsorganen van het primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zullen daarom via de onderwijswetgeving de hierboven besproken aangifteplicht opgelegd krijgen, met daarbij een meldingsplicht bij de inspectie, in de persoon van de vertrouwensinspecteur. Gekoppeld hieraan wordt het personeel verplicht het bevoegd gezag te informeren.

- Voorlopig zal binnen de onderwijsinspectie, de functie van vertrouwensinspecteur gehandhaafd blijven.

- Met de BVE-raad en het COLO zal overleg worden gepleegd over de preventie en bestrijding van seksuele intimidatie tijdens de beroepspraktijkvorming.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos