

25 979

Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met onder meer de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 mei 1999

De regering heeft er met genoeg kennis van genomen dat de fracties op hoofdlijnen kunnen instemmen met de voorgestelde maatregelen ter preventie en bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs. Gaarne ga ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, hierna in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het bevoegd gezag, indien een ten behoeve van de school met taken belaste persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een zedenmisdrijf met een minderjarige leerling, eerst in overleg moet treden met de vertrouwensinspecteur en niet onverwijld aangifte moet doen bij een opsporingsambtenaar. Het bevoegd gezag kan op verschillende wijzen kennis krijgen van een mogelijk geval van ontucht met een minderjarige leerling. In een aantal gevallen zal het slachtoffer zelf het bevoegd gezag op de hoogte stellen. In andere gevallen zal het bevoegd gezag op de hoogte worden gebracht door een andere leerling, door ouders of door een personeelslid. Over het algemeen zal niet meteen vaststaan of er sprake is geweest van een strafbaar feit. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de melding – al dan niet opzettelijk – onjuist is, of dat er weliswaar sprake is geweest van ongewenste gedragingen in de sfeer van seksuele intimidatie, maar niet van strafbare feiten. De verplichting om in al deze gevallen zonder meer onverwijld aangifte te doen, zou haar doel voorbijschieten, al was het alleen maar vanwege de commotie die dat zou geven. Het overleg met de vertrouwensinspecteur dient er daarom toe om vast te stellen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Dit kan worden beschouwd als een eerste globale toets, zonder dat er reeds een diepgaand onderzoek behoeft plaats te vinden (dat is de taak van politie en justitie).

Deze leden wilden weten hoe het bevoegd gezag dient om te gaan met het begrip «redelijk vermoeden».

Met het begrip «redelijk vermoeden» wordt tot uitdrukking gebracht dat er sprake is van een geobjectiveerde norm. Het gaat erom wat een redelijk denkend mens in dezelfde omstandigheden zou oordelen. Dit vergt van het bevoegd gezag (maar ook van de vertrouwensinspecteur) een zekere afstandelijkheid bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden die

zich zouden hebben voorgedaan. Uiteindelijk zullen bevoegd gezag en vertrouwensinspecteur gezamenlijk moeten vaststellen of er sprake is van een redelijk vermoeden.

Deze leden vroegen zich af waarom tot nu toe erg veel zaken waarvan aangifte is gedaan, worden geseponneerd.

Uit cijfers van de inspectie blijkt dat ongeveer de helft van de aangiften uiteindelijk tot een veroordeling leidt, terwijl de andere helft wordt geseponneerd. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten sepot: het technisch sepot en het beleidsmatig sepot. Van een technisch sepot is sprake indien het openbaar ministerie verwacht dat vervolging niet tot veroordeling zal leiden, bijvoorbeeld wegens gebrek aan wettig en overtuigend bewijs. Daarnaast heeft het openbaar ministerie de bevoegdheid om van vervolging af te zien op gronden aan het algemeen belang ontleend, ondanks het feit dat men verwacht dat vervolging tot veroordeling zal leiden (beleidsmatig sepot). Het openbaar ministerie heeft met betrekking tot het beleidsmatig sepot een grote mate van beleidsvrijheid. Tal van factoren kunnen een rol spelen bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot een beleidsmatig sepot, zoals het strafrechtelijk verleden van de dader (of het ontbreken daarvan), het belang van het slachtoffer, het maatschappelijk belang e.d. Het is daarom moeilijk te achterhalen wat de achterliggende redenen zijn geweest voor het seponeren van de aangiften inzake ontucht met minderjarige leerlingen. Dit neemt niet weg dat het voorliggende wetsvoorstel naar verwachting tot een daling van het percentage sepot zal leiden. Immers, de wettelijke aangifteplicht zal ertoe leiden dat vaker en vooral sneller aangifte wordt gedaan, hetgeen de bewijsvoering vereenvoudigt (minder technische sepot), terwijl bovendien het maatschappelijk belang van de bestrijding van seksueel misbruik op scholen nogmaals sterk wordt benadrukt (minder beleidsmatige sepot).

De leden van de VVD-fractie wezen er ten slotte op dat kinderen meer risico lopen dan uitsluitend in de school. Zij vroegen hoe de maatregelen van dit wetsvoorstel passen in een bredere aanpak van bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele intimidatie.

In het wetsvoorstel is er steeds voor gekozen het belang van de bescherming van kinderen te laten prevaleren boven andere belangen. Die lijn zal ook in een bredere aanpak van groot gewicht zijn. De voorgestelde maatregelen in het onderwijs (de aangifte- en meldingsplicht) gaan verder dan in de overige sectoren. Twee belangrijke redenen hiervoor zijn dat voor het onderwijs de leerplicht geldt en dat de onderwijswetgeving een helder instrumentarium voor toezicht en handhaving van rijkswege kent. Het lidmaatschap van jongeren bij een sportclub en dergelijke is van andere aard en bovendien op vrijwillige basis; een wettelijke regeling van deze sectoren is ofwel afwezig ofwel van een geheel andere aard. Ter uitvoering van mijn toezegging tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer om te gaan onderzoeken of verbreding van de in het wetsvoorstel opgenomen voorschriften ook buiten het onderwijs mogelijk is, ben ik inmiddels in overleg met de Minister van Justitie.

De leden van de CDA-fractie wilden weten hoe leerlingen en/of ouders laagdrempelig met de vertrouwensinspecteur in contact kunnen komen. Ik ben bezig met de voorbereiding van een voorlichtingsbrochure om de scholen erop te wijzen hoe dit wetsvoorstel in de praktijk zal werken en wat de taak van de vertrouwensinspecteur inhoudt. In het kader van de voorlichting over dit wetsvoorstel zal ik scholen verzoeken om in de schoolgids op te nemen welke van de thans 12 vertrouwensinspecteurs de meest aangewezen vertrouwensinspecteur is voor de desbetreffende leerlingen en/of ouders, en hoe en waar hij te bereiken is. De laagdrempeligheid wordt gewaarborgd door twee belangrijke wettelijke voorschriften. In de eerste plaats wordt de vertrouwensfunctie van de vertrouwens-

inspecteur gewaarborgd door een bijzondere geheimhoudingsplicht met betrekking tot hetgeen hem in de uitoefening van zijn functie is toevertrouwd door een leerling, een ouder of een ten behoeve van de school met taken belast persoon. Ten tweede krijgt de vertrouwensinspecteur een vrijstelling van de aangifteplicht met betrekking tot zedenmisdriven die zijn gepleegd jegens leerlingen of personeelsleden van de school. Op deze wijze kan de vertrouwensinspecteur ook een goede klankbordfunctie vervullen voor leerlingen, ouders en personeel.

Deze leden vroegen of het goed functioneren van de vertrouwensinspecteur niet wordt bemoeilijkt door zijn geheimhoudingsplicht. Zoals gezegd, heeft de bijzondere geheimhoudingsplicht van de vertrouwensinspecteur uitsluitend betrekking op hetgeen hem in de uitoefening van zijn functie is toevertrouwd door een leerling, de ouders van een leerling of een ten behoeve van een school met taken belaste persoon. De geheimhoudingsplicht is een uitdrukking van de vertrouwensfunctie die de vertrouwensinspecteur ten behoeve van deze personen vervult, en kan eerder worden gezien als een versterking van deze functie dan als een belemmering daarvoor. De bijzondere geheimhoudingsplicht geldt overigens niet voor mededelingen van het bevoegd gezag in het kader van het verplichte overleg in geval van mogelijk seksueel misbruik (artikel 4a WPO).

Deze leden wilden tevens weten of is voorzien in enige training van beoogde vertrouwensinspecteurs, met name voor wat betreft de opvang van betrokken leerlingen en de mogelijke dader-docent.

De bedoelde training zal bij aanvaarding van het wetsvoorstel op korte termijn plaatsvinden door middel een werkconferentie seksueel geweld in het onderwijs. De inhoud van deze werkconferentie is mede vastgesteld in overleg met de inspectie zelf en de Stichting Politie Vormingscentrum (SPV) te Vaassen, die de cursus/training coördineert. Onder de inleiders van de cursus bevinden zich in ieder geval een vertrouwensarts en een officier van justitie.

Deze leden vroegen wat de reden is voor de terugwerkende kracht van de bepalingen, genoemd in artikel VII, tweede en derde lid.

Het huidige artikel 134, zesde lid, WPO kan bij strikte toepassing voor scholen onbedoeld nadelige gevolgen hebben. Dit wordt door de voorgestelde wijziging ongedaan gemaakt. Artikel 128, tweede lid, WEC heeft betrekking op het speciaal onderwijs, maar verwijst per abuis naar een bepaling over het voortgezet speciaal onderwijs. Dit wordt met de voorgestelde wijziging gecorrigeerd. Omdat zowel artikel 134 WPO als artikel 128 WEC per 1 januari 1997 in werking is getreden, werken de voorgestelde wijzigingen – die voor scholen geen nadelige gevolgen hebben – tot deze datum terug. De strikt technische wijzigingen van de artikelen 243, 245, 251, 253 en 256 WVO werken terug tot 1 augustus 1998, de datum waarop deel II WVO in werking is getreden.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte of het begrip seksuele intimidatie nader kan worden gedefinieerd.

Het wetsvoorstel gebruikt het begrip seksuele intimidatie uitsluitend om de taak van de vertrouwensinspecteur te omschrijven (zie artikel 5a, eerste lid, WPO). De vertrouwensinspecteurs zijn in de eerste plaats werkzaam ten behoeve van leerlingen en personeelsleden die slachtoffer zijn van seksueel misbruik of seksuele intimidatie in relatie tot de school, en voorts ten behoeve van leerlingen, personeelsleden, bevoegde gezagsorganen, ouders, klachtencommissies en vertrouwenspersonen die anderszins met een dergelijk geval van seksueel misbruik of seksuele intimidatie worden geconfronteerd. Er is van afgezien om in het wetsvoorstel een definitie van seksueel misbruik of seksuele intimidatie op te nemen, omdat de drempel om contact op te nemen met de vertrouwensinspecteur zo laag mogelijk moet zijn. De weg naar de vertrouwensinspecteur moet open staan voor iedere leerling die, en ieder personeelslid dat, zich slachtoffer voelt van seksueel misbruik of seksuele intimidatie (en voor de andere

genoemde personen en organen die menen dat zij daarmee geconfronteerd worden). Ik ben mij er uiteraard van bewust dat de begrippen seksueel misbruik en seksuele intimidatie in dit verband niet voor iedereen dezelfde lading hebben: wat bijvoorbeeld de ene leerling zal opvatten als een minder geslaagde grap, kan door een andere leerling in dezelfde omstandigheden worden opgevat als seksuele intimidatie. Als het wetsvoorstel een definitie zou bevatten van de begrippen seksueel misbruik en seksuele intimidatie, kan er een discussie ontstaan over de vraag of een vertrouwensinspecteur wel bevoegd is van een klacht kennis te nemen, bijvoorbeeld omdat niet vaststaat dat de gewraakte handelingen onder de begripsomschrijving vallen. Dergelijke discussies moeten naar mijn mening voorkomen worden.

De leden van de PvdA-fractie hadden een vraag over de relatie tussen de plicht van het bevoegd gezag om in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur en de aangifteplicht van het bevoegd gezag. Het kwam hun voor dat er twee trajecten denkbaar zijn, waarbij in het ene het overleg met de vertrouwensinspecteur wel en in het andere geen rol speelt alvorens tot aangifte wordt overgegaan.

Het wetsvoorstel is op dit onderdeel slechts voor één uitleg vatbaar. Indien een bevoegd gezag kennis krijgt van een mogelijk zedenmisdrijf jegens een minderjarige leerling, gepleegd door een ten behoeve van de school met taken belaste persoon, is het bevoegd gezag te allen tijde verplicht onverwijld in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur teneinde vast te stellen of er sprake is van een redelijk vermoeden. Het doet daarbij niet ter zake of het bevoegd gezag op dat moment zelf reeds een redelijk vermoeden heeft. Pas nadat in het overleg tussen vertrouwensinspecteur en bevoegd gezag is vastgesteld dat er sprake is van een (objectief) redelijk vermoeden, moet het bevoegd gezag aangifte doen. Het overleg met de vertrouwensinspecteur gaat dus *altijd* aan de aangifte vooraf. Het door de leden van de PvdA-fractie geschetste en ook door hen ongewenst geachte tweede traject, waarbij het bevoegd gezag zonder overleg aangifte doet en vervolgens de vertrouwensinspecteur daarvan in kennis stelt, is in strijd met letter én geest van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 konden zich voorstellen dat van de door de vertrouwensinspecteur opgedane expertise gebruik kan worden gemaakt in bepaalde verbanden, zoals muziekscholen, sportclubs, jeugdverenigingen en dergelijke. Zij vroegen of dit onder de aandacht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de heer Van der Ploeg, en van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is gebracht.

Het is inderdaad heel goed denkbaar dat de door de vertrouwensinspecteurs opgedane expertise van waarde is voor andere verbanden. Zodra meer ervaring is opgedaan door de vertrouwensinspecteurs met de nieuwe regeling, zal uiteraard uitwisseling van die ervaring plaatsvinden met bewindslieden en (departementale) organisaties tot wier taakgebied de genoemde verbanden worden gerekend.

Het was deze leden niet duidelijk hoe nu de verklaring van goed gedrag geregeld is. Zij vroegen of de Minister van Justitie hierbij richtlijnen heeft verstrekt voor bijvoorbeeld de registratie.

In de onderwijswetgeving is vastgelegd dat onderwijs slechts mag worden gegeven door degene die in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag. Het bezit van een verklaring omtrent het gedrag is een bevoegdheidseis voor onderwijsgevenden in het bekostigd en onbekostigd onderwijs, alsmede een benoemingsvereiste voor leraren in het bekostigd onderwijs. De leraar is dus verplicht vóór zijn benoeming een verklaring omtrent het gedrag aan het bevoegd gezag over te leggen. Vervolgens verplicht de wet (bijv.

artikelen 53, tweede lid, en 59, vierde lid, WPO) het bevoegd gezag ervoor zorg te dragen dat afschriften van de verklaringen omtrent het gedrag van het aan de school verbonden personeel worden bewaard. Derhalve zijn er op dit punt voorschriften in de onderwijswetgeving.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen hoe er gehandeld moet worden indien een personeelslid in strijd handelt met de meldingsplicht, bedoeld in het voorgestelde artikel 4a, derde lid, WPO.

Indien een personeelslid in strijd handelt met zijn wettelijke verplichtingen, kan het bevoegd gezag maatregelen in de rechtspositionele sfeer treffen. Bovendien bestaat voor een dergelijk personeelslid de dreiging dat door of namens de leerling die door deze nalatigheid schade heeft geleden, een schadevergoedingsprocedure op grond van onrechtmatige daad wordt gestart.

Hiervoor is in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie reeds ingegaan op de consequenties van de geheimhoudingsplicht van de vertrouwensinspecteur. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan ik daar nog aan toevoegen dat het de vertrouwensinspecteur niet verboden kan worden de eventuele wetenschap die hij heeft op grond van mededelingen van bijvoorbeeld een leerling, te laten meespelen in het overleg met het bevoegd gezag teneinde vast te stellen of er sprake is van een redelijk vermoeden, mits hij deze wetenschap niet deelt met het bevoegd gezag.

Deze leden vroegen welke maatregelen worden overwogen om te voorkomen dat personen die zich schuldig hebben gemaakt aan seksueel misbruik van minderjarige leerlingen, bij een andere school worden aangenomen.

Het voorliggende wetsvoorstel zal ertoe leiden dat gevallen van seksueel misbruik vaker en sneller worden aangegeven. Dit betekent dat vaker vervolging zal plaatsvinden, leidend tot veroordeling van de dader. Een leraar die onherroepelijk is veroordeeld wegens ontucht met een minderjarige leerling, zal normaliter ook onder de huidige Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag niet de voor een benoeming vereiste verklaring omtrent het gedrag verkrijgen. Bovendien is thans bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel justitiële documentatie aanhangig (kamerstukken II 1995/96, 24 797, nrs. 1–3). Daarin wordt het toetsingskader voor het afgeven of weigeren van een verklaring omtrent het gedrag, dat thans is beperkt tot onherroepelijke veroordelingen, uitgebreid tot zaken die nog in de fase van opsporing zitten of waarin vervolging is ingesteld maar nog geen veroordeling is uitgesproken, en tot zaken die zijn geseponeerd of door middel van een transactie zijn afgedaan. Bovendien wordt de registratieduur van justitiële gegevens verlengd tot twintig jaar. De nota naar aanleiding van het verslag inzake dit wetsvoorstel zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend; daarbij zullen tevens worden betrokken de beleidsvisie van de toenmalige Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken over het verstrekken van justitiële gegevens en het op hoofdlijnen positieve advies van de Registratiekamer daarover (zie kamerstukken II 1996/97, 24 797, nr. 6).

De leden van de fractie van GroenLinks wezen op mijn toezegging de wet te monitoren en daarover verslag uit te brengen aan de Tweede Kamer. Zij vroegen of dat verslag ook wordt uitgebracht aan de Eerste Kamer. Ook de Eerste Kamer zal ik verslag uitbrengen. Daarbij merk ik op dat het naar mijn oordeel zinvol is om vooralsnog elke drie jaar een verslag uit te brengen naar aanleiding van de monitoring van de wet. Het eerste verslag is in 2002 te verwachten.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vroegen naar een systematische uiteenzetting over de relatie tussen de voorschriften in dit

wetsvoorstel en de klachtenregelingen die op grond van de Kwaliteitswet van kracht zijn.

Op grond van de klachtenregeling kunnen ouders, leerlingen en personeelsleden over onder meer gedragingen van het personeel een klacht indienen bij de klachtencommissie. Seksueel misbruik en seksuele intimidatie vallen onder de gedragingen waarover geklaagd kan worden. Een gegronde verklaarde klacht zal leiden tot een aanbeveling aan het bevoegd gezag. De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen overleg- en aangifteplicht van het bevoegd gezag staat hier geheel los van. De overleg- en aangifteplicht van het bevoegd gezag en de meldingsplicht van personeelsleden gelden uitsluitend, maar dan ook onverkort, indien het gaat om een strafbaar feit (een zedenmisdrijf als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht, in het bijzonder ontucht met een minderjarige leerling). Anders gezegd: indien er sprake is van ontucht met een minderjarige leerling of een ander zedenmisdrijf jegens een minderjarige leerling, gelden altijd onverkort de overleg- en aangifteplicht van het bevoegd gezag en de meldingsplicht van het personeel. Daarnaast (dus *niet* in plaats daarvan) kan over een ontuchtzaak een klacht worden ingediend bij de klachtencommissie, evenals dat altijd mogelijk is voor lichtere gevallen van seksuele intimidatie.

Deze leden vroegen voorts of het denkbaar is dat de vertrouwenspersoon (bedoeld zal zijn de vertrouwensinspecteur) via het bevoegd gezag van de school een zeker feitenonderzoek gaat uitvoeren. Zij wilden verder weten of de notie «redelijk vermoeden» te objectiveren is.

Het is niet de bedoeling dat de vertrouwensinspecteur met het oog op de vaststelling van het redelijk vermoeden een feitenonderzoek op de school gaat uitvoeren. Om vast te stellen of er sprake is van een redelijk vermoeden, zal in beginsel moeten worden uitgegaan van de op dat moment beschikbare feiten en omstandigheden. De opsporingsautoriteiten en het openbaar ministerie beslissen na de aangifte door het bevoegd gezag of er voldoende aanleiding is om tot een opsporingsonderzoek en vervolging over te gaan. Dit neemt niet weg dat het denkbaar is dat de vertrouwensinspecteur in een enkel geval van grote twijfel of er sprake is van een redelijk vermoeden, informatie op de school inwint. Hij zal hierbij echter zeer terughoudend te werk moeten gaan om een eventueel later opsporingsonderzoek niet te bemoeilijken.

Hierboven heb ik reeds in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie een uitleg gegeven over het begrip redelijk vermoeden.

Deze leden vroegen welke ruimte politie en justitie hebben om – na aangifte – een vervolg te kiezen dat het belang van een slachtoffer het beste dient, en in het bijzonder of het belang van een slachtoffer een grond kan zijn om de zaak te seponeren.

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat bij een redelijk vermoeden van een strafbaar feit (ontucht met een minderjarige leerling) aangifte wordt gedaan. De daarop volgende strafrechtelijke procedure gaat de werkingsfeer van dit wetsvoorstel te buiten. Politie en justitie kunnen (en zullen) in de vervolprocedure rekening houden met de belangen van het slachtoffer. De belangen van het slachtoffer kunnen meewegen bij een besluit van het openbaar ministerie om van vervolging af te zien op gronden aan het algemeen belang ontleend (beleidsmatig sepot). Het spreekt echter voor zich dat de belangen van het slachtoffer in zo'n geval zeer zorgvuldig moeten worden afgewogen tegen het zeer zwaarwegende maatschappelijk belang dat gediend is met vervolging en veroordeling van de dader, al was het maar om te voorkomen dat deze zijn praktijken op dezelfde of een andere school kan voortzetten.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF wezen tot slot op mijn toezegging te gaan onderzoeken of verbreding van de voorschriften zoals het wetsvoorstel die bevat, tot buiten het onderwijs mogelijk is. Zij hechten daaraan veel waarde en vragen of het mogelijk is al iets meer te zeggen over de richting waarin dat zou kunnen.

Zoals ik in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie heb verwoord, ben ik in overleg met de Minister van Justitie opdat wordt gezien of verbreding van de voorschriften naar sectoren buiten het onderwijs mogelijk is.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund