

Vergaderjaar 1998–1999

25 979

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 oktober 1998

De regering neemt er met genoeg kennis van dat de voorgestelde maatregelen ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs door alle fracties op hoofdlijnen worden gesteund. 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.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de visie kan onderschrijven dat seksuele contacten tussen onderwijspersoneel en aan hen toevertrouwde scholieren niet aanvaardbaar zijn.

De regering onderschrijft deze visie ten volle: seksuele contacten tussen een leraar en een minderjarige leerling zijn onder geen enkele omstandigheid aanvaardbaar. Het doet niet ter zake of het leeftijdsverschil betrekkelijk gering is en evenmin of de leerling het seksuele contact zelf wenst of daarmee instemt. De (vermeende) vrijwilligheid van deze contacten en een eventueel gering leeftijdsverschil spelen voor de strafbaarheid geen rol. Artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) stelt seksuele contacten tussen een leraar en een minderjarige leerling zonder meer als misdrijf strafbaar.

Deze leden vragen zich vervolgens af of de aanduiding «ontucht» in onder meer artikel 249 Sr nog wel voldoende exact is.

Alvorens nader op deze vraag in te gaan, wil ik erop wijzen dat de exacte juridische kwalificatie van seksuele handelingen met een minderjarige leerling niet van belang is voor het bevoegd gezag en de vertrouwensinspecteur. Het bevoegd gezag is verplicht aangifte te doen indien uit het overleg met de vertrouwensinspecteur moet worden geconcludeerd dat er sprake is van een redelijk vermoeden dat een ten behoeve van de school met taken belast persoon zich schuldig heeft gemaakt aan seksuele handelingen met een minderjarige leerling. Het wetsvoorstel beoogt juist – in het belang van de leerlingen – het bevoegd gezag zoveel mogelijk de vrijheid te ontnemen zelf te besluiten omtrent het al dan niet doen van aangifte. Nadat aangifte is gedaan, is het de taak van het openbaar ministerie om verdere stappen te nemen zoals het opstellen van een

tenlastelegging, waarbij de juridische kwalificatie uiteraard wel van belang is.

Overigens is mij niet gebleken dat in de jurisprudentie onduidelijkheid bestaat over de uitleg van de begrippen «ontucht» en «ontuchtige handelingen» als element in de delictsomschrijving van een aantal zedenmisdrijven. Onder ontucht of ontuchtige handelingen worden gewoonlijk verstaan: seksuele handelingen. Dit neemt niet weg dat de Hoge Raad in een recent arrest (HR 24 juni 1997, NJ 676) heeft overwogen dat onder omstandigheden aan seksuele handelingen met een minderjarige tussen de twaalf en zestien jaar het ontuchtig karakter kan ontbreken, bijvoorbeeld indien die handelingen vrijwillig plaatsvinden tussen personen die slechts in geringe mate in leeftijd verschillen. Dit arrest had evenwel betrekking op het misdrijf, bedoeld in artikel 247 Sr, voor zover het betreft ontucht met een minderjarige tussen de twaalf en zestien jaar (een klachtdelict). Uit het arrest kan worden afgeleid dat seksuele handelingen die op vrijwillige basis plaatsvinden tussen bijvoorbeeld twee vijftienjarigen, niet zonder meer als ontucht in de zin van artikel 247 Sr – en dus als misdrijf – kunnen worden bestempeld. Dit is uiteraard ook niet de bedoeling van de wetgever geweest.

Geheel anders ligt dit waar het gaat om seksuele handelingen tussen een leraar en een minderjarige leerling (artikel 249 Sr). Tussen een leraar en zo'n leerling bestaat immers altijd een gezagsrelatie. Alleen al om deze reden zullen seksuele handelingen tussen een leraar en minderjarige leerling altijd ontucht in de zin van artikel 249 Sr opleveren, ook indien deze handelingen vrijwillig plaatsvinden tussen bijvoorbeeld een jonge leraar en een zeventienjarige leerling.

De strekking van artikel 249 Sr komt duidelijk naar voren in de jurisprudentie van de Hoge Raad (HR 26 juni 1990, NJ 1991, 95): «De in art. 249 eerste lid Sr opgenomen opsomming van door hun hoedanigheid ten opzichte van de dader aangeduide minderjarigen, met wie het plegen van ontucht in deze bepaling strafbaar wordt gesteld, wordt hierdoor gekenmerkt dat die hoedanigheid telkens een min of meer grote mate van afhankelijkheid van de dader meebrengt, en dat de dader daaraan een zeker overwicht tegenover die minderjarigen kan onttelen. De strekking van evengenoemde bepaling is dan ook bescherming te verlenen aan minderjarigen, die als gevolg van die afhankelijkheid en dat overwicht minder weerstand aan de dader kunnen bieden dan anderen.»

Ook uit het artikel van mr. R.S.B. Kool uit 1992, waarnaar de leden van de PvdA-fractie verwijzen, kan niet worden afgeleid dat het begrip ontucht in artikel 249 Sr voor de rechter onduidelijk zou zijn. Verwezen kan worden naar de volgende passage (blz. 259): «Het verbod tot het plegen van ontucht, zoals strafbaar gesteld in het laatst genoemde artikel ziet namelijk in de eerste plaats op (het schenden van) de zorgplicht die de pleger heeft ten opzichte van de onder zijn hoede staande minderjarige. De vraag of het seksuele contact vrijwillig of onvrijwillig plaats vond is daarbij niet aan de orde. Het draait hier om het overwicht van de pleger voortvloeiende uit een juridische verhouding en niet om de afhankelijkheid van minderjarigen als gevolg van feitelijke verhoudingen. Evenmin wordt belang gehecht aan «goede bedoelingen» van de pleger; er is geen ruimte gelaten voor de inbreng van enige subjectiviteit.» Voorts kan worden verwezen naar blz. 261, waar valt te lezen: «Zo bevat art. 249 Sr het bestanddeel ontucht, waaronder moet worden begrepen: seksuele handelingen al dan niet bestaande uit het seksueel binnendringen van het lichaam.»

De leden van de PvdA-fractie vragen ten slotte een nadere uitleg van het begrip seksuele intimidatie.

In het wetsvoorstel wordt het begrip seksuele intimidatie (en seksueel misbruik) gebruikt om het werkterrein van de vertrouwensinspecteur aan te duiden. Iedere leerling of ten behoeve van de school met taken belast

persoon die zich slachtoffer voelt van seksueel misbruik of seksuele intimidatie in relatie tot de school, moet zich tot de vertrouwensinspecteur kunnen wenden. De omschrijving van het begrip wordt mede bepaald door de beleving van de betrokkene. Deze beleving staat voorop. De ene leerling (of leraar) zal zich bijvoorbeeld sneller misbruikt of geïntimideerd voelen dan de ander. Dit zal voor de vertrouwensinspecteur uiteraard geen reden mogen zijn om advies of bijstand te weigeren.

De vrees van de leden van de PvdA-fractie dat door deze ruime uitleg evident onschuldige gebeurtenissen in een verkeerd kader kunnen worden geplaatst, deel ik niet.

In de eerste plaats zal het niet snel gebeuren dat een evident onschuldige gebeurtenis voor iemand aanleiding is zich tot de vertrouwensinspecteur te wenden. Als iemand zich tot de vertrouwensinspecteur wendt, gaat het – in ieder geval in de beleving van de betrokkene – niet om een onschuldige gebeurtenis. Het kan natuurlijk niet worden uitgesloten dat een troostend gebaar soms verkeerd wordt uitgelegd, maar de vertrouwensinspecteur heeft nu juist mede tot taak dergelijke misverstanden te onderkennen en daarvoor een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te zoeken. In de tweede plaats moet de vertrouwensinspecteur iedere klacht van iemand die zich slachtoffer voelt van seksueel misbruik of seksuele intimidatie, vertrouwelijk behandelen. De kans dat bijvoorbeeld een onschuldige aai over de bol in een verkeerd kader wordt geplaatst, is ook om deze reden zeer klein.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de voorgestelde aangifteplicht zich beperkt tot de onderwijssector en niet wordt uitgebreid tot andere sectoren waar jonge kinderen zich in een opvoedingssituatie bevinden (jeugdwerk, muzieklessen, balletlessen).

De reden voor deze beperking is gelegen in de verschillen tussen de onderwijssector en de andere door deze leden genoemde sectoren. De onderwijssector is wettelijk geregeld. Het is daarom zonder meer duidelijk wie op de aangifteplicht kan worden aangesproken (het bevoegd gezag); in de andere sectoren is dit veel minder duidelijk. Bovendien kent de onderwijswetgeving een uitgebreide regeling inzake het toezicht van rijkswegen (de rijksinspectie), de bekostiging van onderwijsinstellingen en de daarmee samenhangende mogelijkheid van het opleggen van bekostigingssancties. In deze systematiek kunnen de aangifteplicht, het toezicht op de naleving en de sancties bij niet-nakoming betrekkelijk eenvoudig worden ondergebracht. Voor bijvoorbeeld sportverenigingen, muziekscholen e.d. is dit niet op deze wijze te regelen. Een laatste belangrijk verschil is dat de overheid de minderjarigen van vijf jaar en ouder verplicht onderwijs te volgen. Dit schept ook een verantwoordelijkheid voor de overheid om randvoorwaarden voor een veilig schoolklimaat te creëren.

De leden van de CDA-fractie zijn enigszins verbaasd dat het advies van de Raad van State in grote lijnen niet gevolgd is en vragen een toelichting. Zij willen ook graag weten waarom de Onderwijsraad niet is geconsulteerd. De onderdelen van het advies van de Raad van State die door de regering niet zijn overgenomen, worden naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie en anderen elders in deze nota besproken. Overigens verwijs ik deze leden naar het nader rapport, waarin uitgebreid is gemotiveerd waarom het advies van de Raad van State niet op alle onderdelen is overgenomen.

Sedert de inwerkingtreding van de Wet afschaffing adviesverplichtingen is de verplichting om over voorgenomen regelgeving het advies van de Onderwijsraad te vragen, vervallen. De Onderwijsraad verricht zijn werkzaamheden thans op basis van een jaarlijks vast te stellen werkprogramma. In het werkprogramma 1997–1998 is het voorliggende wetsvoorstel niet opgenomen. De Onderwijsraad heeft evenmin aanleiding gezien uit eigen beweging te adviseren.

De leden van de CDA-fractie zien in het wetsvoorstel niet veel terug van de door hen gewenste «laagdrempeligheid» van het beleid en vragen hoe de regering deze laagdrempeligheid denkt te kunnen waarborgen. De laagdrempeligheid wordt in het wetsvoorstel gewaarborgd door middel van de functie van vertrouwensinspecteur, die een specifieke geheimhoudingsplicht heeft en is vrijgesteld van de aangifteplicht. De laagdrempeligheid van het beleid kan verder bevorderd worden door met betrekking tot seksuele intimidatie een externe vertrouwenspersoon aan te stellen (die geen aangifte- en meldingsplicht heeft). Ook het aanstellen van een contactpersoon die een klager verwijst naar de vertrouwenspersoon, is naar mijn oordeel een goed initiatief om de drempel te verlagen. Ik wijs op de Modelklachtenregeling primair en voortgezet onderwijs, die tot stand is gekomen tussen de landelijke ouderorganisaties, schoolleidersorganisaties, vakorganisaties en besturenorganisaties. Artikel 2 van die regeling regelt de aanstelling en taak van een contactpersoon.

De leden van de fractie van D66 zien graag een nadere toelichting tegemoet over de positie van het slachtoffer (en zijn ouders) en de verdachte, indien het bevoegd gezag aangifte doet.

Ik ga ervan uit dat het slachtoffer zoveel mogelijk gevrijwaard wordt van publiciteit. De bescherming van de privacy is van groot belang. Het openbaar ministerie betracht daarom terughoudendheid bij het openbaar maken van (een vermoeden van) strafbare feiten. De ervaring leert overigens dat journalisten bij publicaties in de media over ontuchtzaken in het onderwijs zeer prudent omgaan met namen van slachtoffers. Meestal wordt volstaan met het vermelden van het aantal kinderen en of het om jongens of meisjes gaat.

Aangifte kan inderdaad leiden tot lange en zware procedures. Hoewel ik mij hiervan terdege bewust ben, laat het wetsvoorstel het algemeen belang prevaleren. Seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs moeten tegengaan worden. De meldings- en aangifteplicht op grond van het wetsvoorstel verhinderen overigens niet dat het slachtoffer of zijn ouders zelf aangifte doen van seksueel misbruik.

De leden van de fractie van D66 willen graag een helder antwoord op de vraag welk effect deze wetswijzigingen zullen hebben op de positie van een personeelslid dat schuldig is bevonden wegens seksuele misdrijven op school. Zij vragen met name of deze persoon opnieuw kan worden aangesteld in het onderwijs of zijn oude positie kan behouden. Het wetsvoorstel op zich verandert hieraan niets. Uiteraard ligt het voor de hand dat een leraar die door de rechter schuldig is bevonden aan een zedenmisdrijf waarbij een leerling is betrokken, wordt ontslagen. Ook behoort zo iemand niet meer opnieuw in het onderwijs aangesteld te worden. De verantwoordelijkheid voor ontslag en aanstelling ligt echter, zoals bekend, bij het bevoegd gezag. Overigens dient hierbij wel bedacht te worden dat de rechter bij wijze van bijkomende straf aan een leraar die zich schuldig heeft gemaakt aan het misdrijf, bedoeld in artikel 249 Sr (ontucht met een minderjarige leerling), de bevoegdheid tot het geven van onderwijs kan ontnemen (artikel 251, tweede lid, Sr).

Een belangrijk gevolg van het wetsvoorstel is dat ontuchtzaken niet langer door het bevoegd gezag in de doofpot kunnen worden gestopt. Het bevoegd gezag behoort niet de vrijheid te hebben aangifte achterwege te laten, zelfs al zou dit met de beste bedoelingen gebeuren. Het zal daardoor vaker tot een veroordeling komen van leraren die zich schuldig hebben gemaakt aan ontucht met minderjarige leerlingen. Dergelijke leraren kunnen niet eenvoudig op een andere school opnieuw een baan krijgen. Indien er geen aangifte zou worden gedaan, zullen de leerlingen daarvan uiteindelijk altijd de dupe zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering duidelijk aan te geven in welke mate dit wetsvoorstel van toepassing is op het bijzonder onderwijs.

Dit wetsvoorstel is ten volle van toepassing op zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben behoefte eventuele kritische geluiden met betrekking tot de meldings- en aangifteplicht uitgebreider te vernemen.

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 24 april 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 101, nr. 2) is aangegeven, staan vrijwel alle organisaties die deel hebben genomen aan het Onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs (POVO-overleg) op 18 november 1996 positief tegenover een meldings- en aangifteplicht. Wel is de VBKO van mening dat er een uitzondering zou moeten gelden op de aangifteplicht indien de ouders van het slachtoffer bezwaar maken tegen de aangifte. Ook de BPCO heeft kritiek op de ongeclausuleerde meldings- en aangifteplicht. De Onderwijsbond CNV is geen voorstander van een meldingsplicht voor personeel. Men pleit ervoor om tussen werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs, in CAO-verband of op andere manier, rond dit onderwerp initiatieven te nemen.

De leden van de fracties van GPV en RPF wijzen op de vele erotische programma's en erotisch getinte reclames, waarmee burgers elke dag weer via de media worden geconfronteerd. Zij vragen of de regering de opvatting deelt dat dergelijke programma's een negatieve invloed kunnen hebben op seksuele gedragingen van burgers, en zo ja of hierin dan niet een extra argument ligt alsmede een extra verantwoordelijkheid voor overheid en instellingen om ook op mediagebied normen te stellen. Ik onderstreep met kracht de stelling dat, in welke samenleving wij ook leven, met welke erotische programma's en reclame-uitingen dan ook, leraren altijd hun handen af moeten houden van leerlingen. Dit staat geheel los van de problematiek inzake erotische programma's en erotisch getinte reclame-uitingen in de media.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de CDA-fractie vragen of er iets te zeggen is over de globale stand van zaken met betrekking tot preventie en bestrijding van seksuele intimidatie in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs. Ook de leden van de fracties van D66, GroenLinks en SGP worden graag geïnformeerd over de voortgang.

Uit het jaarverslag 1997 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat er in 1997 in totaal 181 klachten zijn ingediend over seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 1996 (178 klachten). In de sector van het primair onderwijs (PO) gaat het om 93 klachten. Vanuit het voortgezet onderwijs (VO) bereikten de inspectie 75 klachten, vanuit het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) 11 en vanuit het hoger onderwijs (HO) 2. Opvallend daarbij is een stijging in het PO van ruim 20 procent en een daling in het VO van zo'n 14 procent in vergelijking met 1996.

Ruim een kwart van de door de inspectie ontvangen klachten had betrekking op ongewenst verbaal of non-verbaal gedrag. Deze klachten deden zich het meeste voor in het VO. Klachten over ongewenste, hinderlijke aanrakingen waren in meerderheid afkomstig uit het PO en maakten tweevijfde deel uit van het in totaal ontvangen aantal klachten. Ruim één op elke tien klachten had te maken met een relatie tussen een leerling en een docent; deze klachten waren vrijwel uitsluitend afkomstig uit het VO. Van seksueel misbruik (ontucht, verkrachting) was sprake in bijna een derde deel van alle ontvangen klachten.

Ruim de helft van de onderwijsinstellingen waar zich bij de inspectie gemelde klachten inzake seksuele intimidatie voordeden, had op dat moment reeds een vertrouwenspersoon aangesteld. In het BVE- en HO-veld betrof dit alle instellingen en in het VO ruim tweederde. In het PO is de vertrouwenspersoon nog geen gemeengoed; een derde deel van de desbetreffende PO-scholen bleek over een dergelijke functionaris te beschikken. Over een klachtencommissie bleek iets minder dan de helft van de onderwijsinstellingen die in 1997 betrokken waren bij klachten inzake seksuele intimidatie, de beschikking te hebben. Ook hierbij liet het PO een ongunstiger beeld zien dan de overige onderwijssectoren. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat sinds 1 augustus 1998 in de sectoren PO en VO de instelling van een klachtencommissie verplicht is.

Van een gedragscode onder meer ter preventie van seksuele intimidatie was sprake bij één op elke zes instellingen; het PO steekt hierbij gunstig af ten opzichte van de andere onderwijssectoren.

Omdat het van belang is dat niet alleen het onderwijsveld instemt met de voorgestelde maatregelen om seksueel misbruik en seksuele intimidatie te bestrijden, maar ook andere organisaties buiten het onderwijsveld, heb ik nu al gedurende een aantal jaren subsidie verleend aan het PPSI (daarvoor MateM) om via conferenties en publiciteitscampagnes het door de leden van de fractie van GroenLinks bedoelde brede veld te raadplegen. Zo zal PPSI in het komend najaar een conferentie organiseren ten behoeve van hulpverleners voor slachtoffers ten gevolge van seksueel geweld en seksuele intimidatie. Verder zijn – als uitvloeisel van *De veilige school* – sociale weerbaarheid en zelfverdediging (voor meisjes) opgenomen in de kerndoelen voor het basisonderwijs, respectievelijk de basisvorming. Ook het opstellen en invoeren van een gedragscode en van gedragsregels zijn belangrijke preventieve maatregelen.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe de situatie is op universiteiten.

Voor het HO bestaat er geen wetgeving op het terrein van seksuele intimidatie; er wordt evenmin wetgeving overwogen. Wel beschikt elke universiteit over een gedragscode op dit gebied. Daarnaast heeft de VSNU het voornemen in de nog af te sluiten CAO een kapstokartikel op te nemen, waarin een aantal voorwaarden wordt genoemd waaraan de gedragscodes van de universiteiten moeten voldoen.

3. Gedragscode

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over het instrument van de gedragscode.

Met deze leden ben ik van oordeel dat een gedragscode en gedragsregels belangrijke instrumenten zijn ter voorkoming en bestrijding van seksuele intimidatie. Op een aantal scholen (met uitzondering van de BVE-instellingen; zie hierna) zijn gedragsregels vastgesteld. De regering is van mening dat het opstellen van gedragscodes en -regels bij uitstek een aangelegenheid is voor het onderwijsveld zelf. Omdat het schoolklimaat verschilt, zullen op de specifieke schoolsituatie toegesneden gedragsregels, als uitwerking van de gedragscode die op de school wordt gehanteerd, het meest effectief blijken. Bovendien heeft een regeling, vastgesteld op schoolniveau, het voordeel dat de medezeggenschapsraad de mogelijkheid heeft over concepten overleg met het bevoegd gezag te voeren en zijn wensen kenbaar te maken. Met name in de VO-sector kunnen leerlingen via hun vertegenwoordiging in de medezeggenschapsraad hun invloed doen gelden.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat op het gebied van preventie, bestrijding, ontwikkeling van gedragscodes, aanstellen van vertrouwenspersonen e.d. van een zekere uniformiteit sprake moet zijn. Ik deel de opvatting van deze leden. De besturenorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs, de BVE-raad en de VSNU is gevraagd gedragscodes op te stellen. Daarmee wordt een zekere mate van uniformiteit gewaarborgd.

De leden van de CDA-fractie vragen wat het verschil is tussen gedragscode en gedragsregels. Zij vragen voorts hoever de HBO-raad, VSNU, besturenorganisaties en BVE-raad zijn met het ontwikkelen van deze instrumenten.

De begrippen gedragscode en gedragsregels zijn niet wettelijk omschreven. In de memorie van toelichting en in deze nota wordt echter het volgende onderscheid gemaakt: een gedragscode is een model dat wordt vastgesteld op het niveau van de besturenorganisaties; de gedragscode wordt per school uitgewerkt in gedragsregels. Deze gedragsregels zijn derhalve gebaseerd op het model dat de gedragscode daarvoor biedt, maar kunnen van school tot school verschillen, omdat ook het schoolklimaat verschilt.

Er is geen onderzoek gedaan naar het aantal scholen in de PO- en VO-sector die beschikken over gedragsregels. Er mag echter worden aangenomen dat dit aantal aanzienlijk zal stijgen als de scholen kunnen beschikken over een model-gedragscode.

In 1997 heeft de BVE-raad een voorbeeld-reglement en een voorbeeld-klachtenregeling inzake seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld opgesteld. Deze voorbeelden zijn als handreiking van de BVE-raad ten behoeve van zijn leden ontwikkeld en aan hen toegestuurd. Zij bieden de instellingen de mogelijkheid om wijzigingen en aanvullingen aan te brengen die aansluiten op en kunnen voortvloeien uit de eigen lokale of regionale situatie. In de toelichting op beide voorbeelden geeft de BVE-raad aan dat er op instellingsniveau nog nadere regels kunnen worden vastgesteld die bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijze van omgang tussen personeelsleden onderling, tussen personeel en deelnemers, etc. De BVE-raad zal geen gedragscode ontwikkelen. Naar de mening van de BVE-raad hebben instellingen een en ander al voldoende verankerd in documenten als de missie, de statuten en andere beleidsdocumenten. Bovendien acht de BVE-raad dit een aangelegenheid die de (autonome) instellingen zelf verder moeten bezien.

Op de stand van zaken in het HO is hiervoor reeds ingegaan.

De leden van de fractie van D66 hebben graag een nadere toelichting op de gang van zaken bij de bestrijding van seksuele intimidatie op school. Een school moet zich voorbereiden op het verlenen van nazorg, zo nodig voor een lange periode. De vertrouwenspersonen kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Opvang en begeleiding van het slachtoffer kunnen meestal het beste geschieden door hulpverlening vanuit de directe omgeving, dat wil zeggen het gezin en de school. In ernstige gevallen of in gevallen waarin opvang door de directe omgeving geen uitkomst biedt, kunnen deskundigen van bijvoorbeeld het RIAGG en de jeugdhulpverlening hulp bieden. Het is daarom van belang 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.

Het toepassen van sancties en het opleggen van straffen zijn, met uitzondering van het treffen van rechtspositionele maatregelen, een zaak van de rechter, en geen interne aangelegenheid van de school of haar bevoegd gezag. Overleg met de vertrouwensinspecteur is aan de orde indien bij het bevoegd gezag op enigerlei wijze bekend is geworden dat iemand zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een zedenmis-

drijf jegens een minderjarige leerling, zoals aangegeven in het wetsvoorstel.

Een beroepsstandaard wordt ontwikkeld door de beroepsgroep zelf, samenwerkend in de stichting Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraarschap. Het gaat daarbij om een kwaliteitsnorm van de beroepsuitoefening, waarmee de beroepsgroep zich garant stelt voor de bekwaamheden, het rechtvaardig gedrag en de integriteit van zijn leden. De beroepsstandaard zal gaan functioneren als toetssteen waaraan leraren, ook tijdens hun loopbaan, getoetst worden. De stichting is inmiddels begonnen met de voorbereiding.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of er ook een deskundige van buiten de school is die waakt over de naleving van gedragscodes en gedragsregels en eventueel zaken corrigeert of ondersteunt.

De handhaving en naleving van gedragsregels zijn typisch een zaak van het bevoegd gezag en van het personeel als collectief. Het gaat hier om een verantwoordelijkheid die alle betrokkenen op schoolniveau moeten dragen. Als de rijksoverheid zelf regels op dit gebied zou geven, zou deze verantwoordelijkheid niet op de juiste plaats worden uitgeoefend. Deze leden vragen voorts op welke manier vanuit de rijksoverheid een goede vastlegging van de taken en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersoon kan worden bevorderd.

De taken en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersonen zijn naar mijn mening goed vastgelegd in de Modelklachtenregeling van april 1998. Vanuit de rijksoverheid bestaat op dit moment geen behoefte hier verandering in te brengen.

4. De vertrouwenspersoon

De leden van de fracties van GroenLinks, GPV en RPF hebben een aantal vragen over de functie van vertrouwenspersoon, in het bijzonder in relatie tot de meldingsplicht.

Een personeelslid is volgens het wetsvoorstel altijd meldingsplichtig; dit geldt ook indien hij tevens vertrouwenspersoon is. De regering is zich ervan bewust dat dit in de praktijk drempelverhogend kan uitwerken. Niettemin acht de regering het ongewenst interne vertrouwenspersonen vrij te stellen van de wettelijke meldingsplicht. Immers, steeds moet bij de discussie over de voor- en nadelen van te treffen maatregelen het doel van het wetsvoorstel voorop staan. Het wetsvoorstel heeft tot doel leerlingen te beschermen tegen seksueel misbruik op school. Het wetsvoorstel legt daartoe aan het bevoegd gezag de verplichting op in alle gevallen waarin sprake is van een redelijk vermoeden van een zedenmisdrif jegens een minderjarige leerling, aangifte te doen, en ontnemt het bevoegd gezag de mogelijkheid aangifte achterwege te laten, om welke reden dan ook. Het past bij deze doelstelling dat alle personeelsleden verplicht zijn melding te doen aan het bevoegd gezag zodra zij kennis krijgen van een mogelijk zedenmisdrif jegens een minderjarige leerling. Alleen op die wijze kan worden gewaarborgd dat uiteindelijk in zoveel mogelijk gevallen van seksueel misbruik op school daadwerkelijk vervolging en veroordeling plaatsvinden.

Overigens kunnen scholen ervoor kiezen met betrekking tot seksueel misbruik en seksuele intimidatie een externe vertrouwenspersoon aan te stellen. Een dergelijke vertrouwenspersoon – die niet tevens personeelslid is – is niet meldingsplichtig. Op die manier kan laagdrempeligheid toch bereikt worden.

5. Klachtenregeling

De leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, GPV en RPF vragen zich af hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de klachtenregeling die sinds 1 augustus 1998 verplicht is in het primair en voortgezet onderwijs.

Vooropgesteld moet worden dat de raakvlakken tussen de klachtenregeling en het onderhavige wetsvoorstel zich beperken tot het terrein van seksueel misbruik en seksuele intimidatie, en dan nog uitsluitend indien er sprake is van een mogelijk strafbaar feit (ontucht met een minderjarige leerling); het werkterrein van de klachtencommissie is echter veel breder. Indien een lid van het bevoegd gezag of een personeelslid zitting heeft in de klachtencommissie, ontslaat hem dat niet van de overleg- en aangifteplicht, respectievelijk de meldingsplicht. Een lid van de klachtencommissie heeft weliswaar een geheimhoudingsplicht, maar deze geldt niet voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (zie artikel 14, achtste lid, WPO, artikel 23, achtste lid, WEC en de artikelen 24b, achtste lid, en 143, achtste lid, WVO). Ook indien er geen leden van het bevoegd gezag of het personeel zitting hebben in de klachtencommissie, zal de klacht uiteindelijk ter kennis komen van het bevoegd gezag, omdat de klachtencommissie haar oordeel over de gegrondheid van klacht schriftelijk moet mededelen aan het bevoegd gezag. Ook in dat geval zal het bevoegd gezag, indien de klacht betrekking heeft op een misdrijf als bedoeld in titel XIV Sr, in overleg moeten treden met de vertrouwensinspecteur.

De leden van de fractie van D66 achten een nadere aanduiding van het begrip van «misdrijf tegen de zeden» noodzakelijk.

Het wetsvoorstel spreekt van «misdrijven tegen de zeden als bedoeld in titel XIV van het Wetboek van Strafrecht». Over de betekenis kan derhalve geen misverstand bestaan: het gaat om de misdrijven, omschreven in de artikelen 239 tot en met 253 Sr. In de onderwijssituatie is in het bijzonder artikel 249 Sr van belang, waarin onder meer strafbaar wordt gesteld degene die ontucht pleegt met een aan zijn opleiding toevertrouwde minderjarige. Dit betekent dat seksuele handelingen van een leraar met een minderjarige leerling altijd een misdrijf opleveren, ongeacht de verdere aard van die handelingen en de omstandigheden waaronder zij plaatsvinden (vrijwillig of onvrijwillig). Indien er een redelijk vermoeden is dat een leraar zich aan dergelijke handelingen schuldig heeft gemaakt, moet het bevoegd gezag dus altijd aangifte doen.

Deze leden willen bovendien graag een nadere toelichting op het punt van de procedures die gevolgd dienen te worden zodra een leerling of ouder een klacht met betrekking tot seksuele misdragingen neerlegt.

De procedure hangt af van de aard van de klacht en van de persoon of het orgaan waarbij de klacht wordt ingediend. Indien de klacht een strafbaar feit betreft (ontucht met een minderjarige leerling) en wordt ingediend bij het bevoegd gezag, dan dient het bevoegd gezag in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur en – afhankelijk van de uitkomst van dit overleg – aangifte te doen. Indien de leerling of ouder zich wendt tot een interne vertrouwenspersoon of een ander personeelslid, dan moet deze daarvan melding doen aan het bevoegd gezag; het bevoegd gezag dient vervolgens in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur (zie vorige volzin). Indien de leerling of ouder contact opneemt met de vertrouwensinspecteur, dan geldt voor deze functionaris een geheimhoudingsplicht. Ook een externe vertrouwenspersoon zal, hoewel hij geen wettelijke geheimhoudingsplicht heeft, uit hoofde van zijn functie iedere klacht vertrouwelijk behandelen. Het mag wel worden verwacht dat de vertrouwensinspecteur of vertrouwenspersoon de betrokkene zal aansporen zelf aangifte te doen of zich te wenden tot het bevoegd gezag.

Indien het gaat om andere (lichtere) vormen van seksuele intimidatie, dan ligt het inschakelen van de vertrouwenspersoon of het indienen van een klacht bij de klachtencommissie het meest voor de hand. De procedure voor het indienen van een klacht en de behandeling daarvan door de klachtencommissie wordt in de verschillende onderwijswetten beschreven en is per school nader uitgewerkt in de verplichte klachtenregeling.

6. De vertrouwensinspecteur

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het uitzoeken van elk onwaarschijnlijk verhaal geen forse taakbelasting van de vertrouwensinspecteur meebrengt, die de aanpak van de serieuze gevallen in het gedrang kan brengen.

Er is bewust gekozen voor een zeer ruime omschrijving van de overlegplicht. Het komt immers voor dat een op het eerste gezicht onwaarschijnlijk verhaal achteraf toch waar blijkt te zijn. Het verplichte overleg met de vertrouwensinspecteur is er nu juist voor bedoeld hierover meer duidelijkheid te krijgen, teneinde te kunnen vaststellen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De overlegplicht zal naar verwachting leiden tot enige taakverzwaring van de vertrouwensinspecteur, omdat hij nog meer dan tot nu toe betrokken zal zijn bij de vraag of al dan niet aangifte moet worden gedaan. Overigens zal naar bevind van zaken worden gehandeld als blijkt dat het beroep op de vertrouwensinspecteur toch fors toeneemt. In die situatie kan worden gedacht aan het vrijstellen van de vertrouwensinspecteur van zijn reguliere inspectietaken dan wel aan uitbreiding van het aantal vertrouwensinspecteurs (thans 8).

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts welke vervolgstappen de regering voorstaat, indien het bevoegd gezag en de vertrouwensinspecteur geen overeenstemming bereiken over de vraag of er sprake is van een redelijk vermoeden. Ook de leden van de fracties van VVD, CDA, D66 en GroenLinks vernemen hierover gaarne een nadere toelichting. Indien de vertrouwensinspecteur van oordeel is dat er sprake is van een redelijk vermoeden, maar het bevoegd gezag dit oordeel niet deelt en weigert aangifte te doen, zal de vertrouwensinspecteur deze weigering melden aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Indien de minister tot dezelfde conclusie komt als de vertrouwensinspecteur en het bevoegd gezag blijft weigeren aangifte te doen, kan de minister een bekostigingssanctie opleggen. Voor het bevoegd gezag staat vervolgens de mogelijkheid van bezwaar en beroep open.

In uitzonderlijke gevallen is ook de omgekeerde situatie denkbaar: het bevoegd gezag komt tot de conclusie dat er sprake is van een redelijk vermoeden, maar de vertrouwensinspecteur denkt daar anders over. In dat geval heeft het bevoegd gezag de vrijheid om aangifte te doen. Het overleg met de vertrouwensinspecteur is weliswaar verplicht, maar het bevoegd gezag blijft altijd bevoegd om aangifte te doen, ook als de vertrouwensinspecteur dat niet nodig zou achten.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de Inspectie van mening is dat de taken en bevoegdheden van vertrouwensinspecteurs niet in alle gevallen even duidelijk omschreven zijn.

Benadrukt moet worden dat het inderdaad van groot belang is dat de positie van de vertrouwensinspecteurs deugdelijk geregeld is. Het wetsvoorstel bevat naar mijn mening zo'n deugdelijke regeling. De formele rol die de vertrouwensinspecteur heeft in het overleg met het bevoegd gezag, is omschreven in artikel 4a WPO¹. De overige taken en bevoegdheden van de vertrouwensinspecteur zijn omschreven in artikel 5a WPO. Deze bepaling beperkt het werkterrein van de vertrouwensinspecteur tot gevallen waarin sprake is van (mogelijk) seksueel misbruik of (mogelijke) seksuele intimidatie in het onderwijs (artikel 5a, eerste lid,

¹ Waar in deze nota wordt verwezen naar bepalingen van de WPO, is hetgeen daarover wordt opgemerkt, mede van toepassing op de overeenkomstige bepalingen van de WEC, de WVO en de WEB.

WPO). De betekenis van deze begrippen heb ik hiervoor reeds nader toegelicht naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts af hoe de vrijstelling van de aangifteplicht van de vertrouwensinspecteur in de praktijk zal uitwerken, en meer in het bijzonder hoe deze vrijstelling in de praktijk door de vertrouwensinspecteur zal worden toegepast indien uit een melding niet duidelijk blijkt of er sprake is van ontucht dan wel een zedenmisdrijf.

De vrijstelling van aangifteplicht komt er in de praktijk op neer dat een vertrouwensinspecteur nooit zelf aangifte doet van een zedenmisdrijf jegens een leerling of een ten behoeve van de school met taken belast persoon. Hij hoeft dan ook niet eerst vast te stellen om welk misdrijf het in concreto gaat.

Hiervoor is al aangegeven hoe moet worden gehandeld als na overleg tussen het bevoegd gezag en de vertrouwensinspecteur verschil van mening ontstaat omtrent het al dan niet doen van aangifte. Daaruit blijkt ook dat in feite al is voorzien in de mogelijkheid van een second opinion: de minister zal in die gevallen namelijk een beslissing moeten nemen.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het voorstel het bevoegd gezag te verplichten in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur op grond van duidelijk aanwijsbare geruchten, maar vinden dat dit strikte beleid er niet toe moet leiden dat zogenaamde «gewenste intimiteiten», zoals een aai over de bol, gelijk in een kwaad daglicht worden gesteld.

Ik deel de opvatting van deze leden ten volle. Het is uiteraard niet de bedoeling dat het bevoegd gezag de vertrouwensinspecteur inschakelt indien een leraar bijvoorbeeld een vijfjarige leerling een aai over de bol geeft om hem te troosten. Ik wijs er daarom nog eens met nadruk op dat de overlegplicht uitsluitend geldt indien het bevoegd gezag kennis krijgt van een mogelijk strafbaar feit, d.w.z. van mogelijk ontucht (seksuele handelingen) met een minderjarige leerling. Het spreekt vanzelf dat een troostende aai over de bol hier niet onder valt.

Deze leden achten het bovendien wenselijk dat, in het belang van de leerling, de ouders van het mogelijke slachtoffer worden uitgenodigd voor het overleg met de vertrouwensinspecteur. Ook de leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen naar de rol van de ouders.

Het is naar mijn mening noch in het belang van het mogelijke slachtoffer noch in het belang van andere leerlingen en de schoolgemeenschap als zodanig, dat de ouders voor dit overleg worden uitgenodigd. Immers, het overleg tussen bevoegd gezag en vertrouwensinspecteur heeft niet het karakter van een (feiten)onderzoek, maar dient ertoe om op basis van de beschikbare gegevens vast te stellen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Het bevoegd gezag en de vertrouwensinspecteur moeten daarbij vrijelijk van gedachten kunnen wisselen. De aanwezigheid van de ouders van het mogelijke slachtoffer, die – begrijpelijkerwijs – sterk geëmotioneerd zullen zijn, is daartoe niet bevorderlijk. Bovendien is niet uitgesloten dat ouders die bij het overleg aanwezig zijn geweest, de bron worden van een geruchtenstroom waar de belangen van het mogelijke slachtoffer en andere leerlingen, respectievelijk het personeelslid, juist niet mee gediend zijn. Ook is denkbaar dat de desbetreffende ouders als gevolg van hun aanwezigheid zelf aangifte doen, terwijl de vertrouwensinspecteur en het bevoegd gezag beide van oordeel zijn dat daar geen enkele aanleiding toe is. Het wetsvoorstel beoogt dergelijke situaties juist zoveel mogelijk te voorkomen.

De leden van de fracties van CDA en D66 hebben een aantal vragen over het begrip «redelijk vermoeden».

Het begrip «redelijk vermoeden» is gebruikt om duidelijk te maken dat hier sprake is van een geobjectieerde norm. Doorslaggevend is wat een

redelijk denkend mens in dezelfde omstandigheden zou oordelen. Van zowel de vertrouwensinspecteur als het bevoegd gezag wordt verwacht dat zij de zaak objectief en dus met een zekere afstandelijkheid bezien. Door te toetsen aan deze geobjectiveerde norm wordt de kans dat de vertrouwensinspecteur en het bevoegd gezag – uitgaande van dezelfde feiten en omstandigheden – tot een verschillend oordeel komen, zeer klein. Wat er gebeurt indien deze situatie zich onverhoopt toch zou voordoen, heb ik hiervoor reeds uiteengezet.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af – althans zo begrijp ik hun vraag – waarom de aangifteplicht ook geldt voor enig feitencomplex dat (mede) is te kwalificeren als klachtdelict.

In het nader rapport (punt 3) en de memorie van toelichting (blz. 11) is reeds uitgebreid op deze materie ingegaan. Ter verduidelijking kan ik daar nog aan toevoegen dat het plegen van ontucht door een leraar met een leerling die jonger is dan achttien jaar, géén klachtdelict is en derhalve enkel op grond van aangifte vervolgd kan worden (artikel 249 Sr). Dit maakt een uitzondering van de aangifteplicht voor wat betreft klachtdelicten onwenselijk en overbodig.

De leden van de CDA-fractie vragen verder zich af waarom in het voorgestelde artikel 5a, vierde lid, WPO slechts sprake is van «geheimhouding» en niet van «bijzondere geheimhouding».

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent voor ambtenaren een (algemene) geheimhoudingsbepaling. Een geheimhoudingsbepaling in een bijzondere wet (zoals de WPO, de WEC, de WVO en de WEB) is daarmee vanzelf een bijzondere geheimhoudingsbepaling; het woord «bijzonder» behoeft daarin niet opgenomen te worden. Deze bijzondere geheimhoudingsbepaling treedt in de plaats van de algemene geheimhoudingsbepaling in de Awb. Voor zover nodig, is dit in de tekst van artikel 2:5, eerste lid, Awb nog eens expliciet vastgelegd («voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt»).

De leden van de fractie van D66 vragen of de vertrouwensinspecteur en het bevoegd gezag deskundig genoeg zijn om te kunnen bepalen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een misdrijf.

De vertrouwensinspecteurs beschikken reeds over veel ervaring en zullen de nodige deskundigheid via verdere scholing verwerven. Bovendien vindt veelvuldig overleg plaats tussen vertrouwensinspecteurs en Officieren van Justitie over individuele gevallen. De bevoegde gezagsorganen hebben op dit terrein geen specifieke deskundigheid; zij kunnen evenwel een beroep doen op de vertrouwensinspecteur en op hun organisaties. Ik hecht er in dit verband aan te beklemtonen dat noch het bevoegd gezag van een school noch de vertrouwensinspecteur de rol van het openbaar ministerie moet overnemen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd dat in alle gevallen door het bevoegd gezag en de vertrouwensinspecteur gezamenlijk een grondige afweging plaatsvindt over de vraag of er sprake is van een redelijk vermoeden van een misdrijf. Zo ja, dan moet het bevoegd gezag aangifte doen en komt de zaak in handen van politie en openbaar ministerie.

De overige vragen van de leden van de fractie van D66 met betrekking tot het voorgestelde artikel 4a WPO zijn reeds behandeld in het algemene deel.

Deze leden vragen voorts hoe de vertrouwensinspecteur dient te handelen indien hij op de hoogte is van een vergrijp, maar het slachtoffer geen aangifte wil doen.

Indien een slachtoffer van seksueel misbruik zich wendt tot de vertrouwensinspecteur, staat het vertrouwelijke karakter (de geheimhoudingsplicht) voorop. De vertrouwensinspecteur kan derhalve geen aangifte doen. De vertrouwensinspecteur zal uiteraard wel proberen het slachtoffer

ervan te overreden dat het in zijn eigen belang en in het belang van zijn medeleerlingen is, om aangifte te doen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de vertrouwensinspecteur wel wordt vrijgesteld van de aangifteplicht, maar de vertrouwenspersoon niet wordt vrijgesteld van de meldingsplicht.

Hiervoor is reeds uiteengezet waarom het onwenselijk is (interne) vertrouwenspersonen vrij te stellen van de voor alle personeelsleden geldende meldingsplicht.

De vragen van deze leden inzake het overleg tussen bevoegd gezag en vertrouwensinspecteur zijn hiervoor al beantwoord.

7. Aangifteplicht voor het bevoegd gezag

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze valse aangiften voorkomen kunnen worden.

Zoals hiervoor reeds aan de orde is geweest, is het voorkómen van valse of onterechte aangiften een van de redenen geweest om het mogelijke slachtoffer en/of diens ouders niet toe te laten bij het overleg tussen de vertrouwensinspecteur en het bevoegd gezag. Opzettelijk valse aangiften door een leerling of door ouders, bijvoorbeeld uit wrok over slechte resultaten van de leerling, kunnen echter nooit geheel voorkomen worden, ook niet door het voorliggende wetsvoorstel. Het opzettelijk doen van een valse aangifte op schrift is overigens wel een misdrijf (artikel 268 Sr).

Deze leden vragen voorts hoe zal worden omgegaan met de arbeidsrechtelijke aanpak na een technisch sepot.

Hoe na een technisch sepot zal worden omgegaan met de arbeidsrechtelijke aanpak van de werknemer is een zaak voor het bevoegd gezag. Het gaat om de relatie werkgever-werknemer. Bij overtreding van de gedragsregels kunnen passende rechtspositionele maatregelen worden genomen, waarvan (straf)ontslag de meest vergaande maatregel is. Ik wijs in dit verband ook op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 15 mei 1997, nr. 96/4856 AW (TAR 1997, nr. 160). Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat een strafrechtelijke veroordeling van een leerkracht niet een noodzakelijke voorwaarde is om hem te ontslaan. In deze zaak had de Officier van Justitie geen aanleiding gezien tot vervolging over te gaan. De Centrale Raad van Beroep stelt voorop dat aan een leerkracht, gelet op zijn opvoedkundige taak en op het vertrouwen dat de ouders moeten kunnen hebben in de wijze waarop de leerkracht zijn taak uitoefent, zonder meer de eis mag worden gesteld dat hij op het terrein van seksualiteit in relatie tot kinderen van onbesproken gedrag is. Daarvan is ook naar het oordeel van de Raad geen sprake indien een leerkracht evident seksueel getinte handelingen met of in aanwezigheid van leerlingen of andere kinderen verricht. Uiteraard moet, alvorens tot ontslag over te gaan, in rechte komen vast te staan dat de gewraakte seksueel getinte handelingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Het bevoegd gezag zal daartoe een zorgvuldig onderzoek moeten (laten) instellen. Een rechterlijke veroordeling is evenwel niet noodzakelijk. Overigens blijkt uit het jaarverslag 1997 van de Inspectie van het Onderwijs, dat in 1997 de helft van de aangiften uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling (en tot ontslag) van de beklagde. De andere helft van de aangiften werd door het openbaar ministerie geseponeerd.

De leden van de fractie van D66 vragen of de aangifteplicht van het bevoegd gezag nu wel of geen betrekking kan hebben op een klachtdelict. De aangifte kan mede betrekking hebben op een klachtdelict. Ik wijs er echter nogmaals met klem op dat het plegen van ontucht met een minderjarige leerling door een leraar géén klachtdelict is en derhalve op grond van aangifte van het bevoegd gezag vervolgd kan worden, ook als

het slachtoffer of diens wettelijke vertegenwoordigers geen klacht hebben ingediend.

De leden van de GPV-fractie vragen of de regering er niet beducht voor is dat de aangifteplicht van het bevoegd gezag een drempel opwerpt met betrekking tot de aangiftebereidheid van diegenen die daarvan ernstige psychische gevolgen vrezen te ondervinden. Zij vragen het oordeel van de regering over de suggestie dat de plicht tot aangifte wordt geclausuleerd door de bepaling «tenzij naar het oordeel van de vertrouwensinspecteur zwaarwegende belangen van het slachtoffer zich verzetten tegen het doen van aangifte».

Het opnemen van een dergelijke clause is ongewenst. Ik heb er uiteraard begrip voor dat de gevolgen van aangifte van een zedenmisdrijf ook voor het slachtoffer en diens ouders zeer ingrijpend zijn, soms zo ingrijpend dat aangifte niet in het belang van het slachtoffer lijkt te zijn. Toch moet daarbij bedacht worden dat voor het slachtoffer de gevolgen op lange termijn, indien geen aangifte wordt gedaan, nog ingrijpender kunnen zijn. Bovendien weegt bij de keuze om voor het bevoegd gezag geen uitzonderingen op de aangifteplicht mogelijk te maken, zeer zwaar mee dat de andere leerlingen van de school ook bescherming verdienen tegen een leraar die zich schuldig heeft gemaakt aan ontucht met een minderjarige leerling. Uiteraard is het wel van groot belang dat het slachtoffer en de ouders na aangifte deskundige begeleiding krijgen. Zowel het bevoegd gezag als de vertrouwensinspecteur behoren daarbij, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, behulpzaam te zijn.

Overigens wijs ik nog eens op dat een slachtoffer dat zich wendt tot de vertrouwensinspecteur, recht heeft op een uiterst vertrouwelijke behandeling. Uiteraard zal de vertrouwensinspecteur het slachtoffer of de ouders adviseren aangifte te doen, maar de keuze is in dat geval uiteindelijk aan het slachtoffer en zijn ouders zelf. Een externe vertrouwenspersoon kan dezelfde rol vervullen.

De leden van de SGP-fractie achten aangifte van seksueel misbruik in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het slachtoffer en de familie zelf. Zij hebben de indruk dat het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat de relatie tussen dader en slachtoffer in de schaduw wordt gesteld door de relatie tussen dader en werkgever.

Ik deel het standpunt van deze leden niet. Zoals gezegd, heb ik begrip voor de problemen die het slachtoffer en zijn familie kunnen hebben met aangifte van seksueel misbruik. De consequenties kunnen ook voor hen immers ingrijpend zijn. Niettemin acht ik de beslissing omtrent het doen van aangifte niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van het slachtoffer en de familie. Het gaat er immers evenzeer om, de andere leerlingen op de school te beschermen tegen seksueel misbruik. Daartoe is het noodzakelijk dat tegen een leraar die zich schuldig heeft gemaakt aan ontucht met een minderjarige leerling, aangifte wordt gedaan; ook het bevoegd gezag heeft om deze reden niet de mogelijkheid om het belang van het slachtoffer af te wegen tegen het belang van de andere leerlingen. Alleen indien aangifte wordt gedaan, kan worden voorkomen dat de desbetreffende leraar zijn praktijken op dezelfde of een andere school voortzet.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of er geen mogelijkheden zijn om door middel van arbeidsvoorwaardelijke regels te voorkomen dat een leraar die zich op seksueel gebied heeft misdragen, op een andere school rustig verder kan gaan.

Een eventuele arbeidsvoorwaardelijke oplossing gaat voorbij aan de kern van het probleem: een leraar tegen wie geen aangifte wordt gedaan en die daarom niet kan worden veroordeeld, krijgt eenvoudig een verklaring omtrent het gedrag en kan daarmee op een nieuwe school aan de slag. Een wettelijke aangifteplicht kan dit zoveel mogelijk voorkomen, mede

omdat de rechter bij een veroordeling op grond van artikel 249 Sr bij wijze van bijkomende straf aan de veroordeelde zijn onderwijsbevoegdheid kan ontnemen (artikel 251, tweede lid, Sr).

Deze leden vragen de regering ten slotte de aangifteplicht van het bevoegd gezag in heroverweging te nemen.

De ongeclausuleerde aangifteplicht van het bevoegd gezag is de kern van het voorliggende wetsvoorstel. Indien deze zou worden geschrapt, dan blijft het mogelijk ontuchtzaken in de doofpot te stoppen of binnen eigen kring op te lossen, zodat er geen aangifte en veroordeling volgen. De regering acht het van cruciaal belang dat dit wordt voorkomen.

De vrees van deze leden dat het inschakelen van een externe vertrouwenspersoon een drempel effect heeft, deel ik niet. Het gegeven dat een externe vertrouwenspersoon geen meldingsplicht heeft, kan juist drempelverlagend werken.

8. Meldingsplicht voor het personeel

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de problemen die veel onderwijsgevendenden hebben met een meldingsplicht voor het personeel richting bevoegd gezag.

Laat ik vooropstellen dat de regering begrip heeft voor deze problemen: het kan zwaar vallen om een collega met wie men wellicht jarenlang op een prettige wijze heeft samengewerkt, «aan te geven» bij het bevoegd gezag. Niettemin acht de regering een meldingsplicht voor het personeel een noodzakelijke aanvulling op de aangifteplicht voor het bevoegd gezag. Collegialiteit moet in dit geval wijken voor het belang van het mogelijke slachtoffer, van de andere leerlingen (potentiële slachtoffers) en van het schoolklimaat. Een wettelijke meldingsplicht kan voor een personeelslid in «gewetensnood» een drempel wegnemen om melding te doen aan het bevoegd gezag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe wordt nagegaan of een personeelslid niet voldoet aan de wettelijk opgedragen meldingsplicht, en of er sancties worden gesteld op het niet nakomen van de meldingsplicht.

Als een geval van ontucht met een minderjarige leerling op een school bekend is geworden, kan blijken dat andere personeelsleden hiervan al langer op de hoogte waren. Tegen deze personeelsleden kunnen door het bevoegd gezag sancties in de rechtspositionele sfeer worden getroffen. Bovendien kan een schade-actie van het slachtoffer op grond van onrechtmatige daad niet uitgesloten worden geacht.

De leden van de SGP-fractie vragen of er rechtstreekse wettelijke voorschriften zijn voor leraren, die vergelijkbaar zijn met de voorgestelde meldingsplicht. Zij vragen of er wat dit betreft onderscheid is tussen leraren van openbare scholen en van bijzondere scholen.

De onderwijswetten richten zich in de eerste plaats tot het bevoegd gezag. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Dit neemt echter niet weg dat in deze wetten verplichtingen kunnen worden opgenomen die zich rechtstreeks tot personeelsleden richten (zie bijv. artikel 5, derde lid, WPO: het personeel van de school is gehouden aan de inspectie alle gevraagde inlichtingen te geven omtrent de school en het onderwijs). Er is in dit opzicht geen verschil tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs.

9. Leeftijdsgrens

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de werkingssfeer van het wetsvoorstel zich beperkt tot minderjarige leerlingen.

De werkingssfeer van het wetsvoorstel beperkt zich tot minderjarige

leerlingen omdat die groep potentieel het meest kwetsbaar is. Daarin ligt ook de basis voor het feit dat het plegen van ontucht met minderjarige leerlingen in het onderwijs in artikel 249 Sr als misdrijf strafbaar is gesteld. Vrijwillige seksuele handelingen die plaatsvinden tussen een leraar en een meerderjarige leerling leveren geen strafbaar feit op; een aangifteplicht heeft in die gevallen dan ook geen zin. Ten aanzien van meerderjarige leerlingen kan volstaan worden met gedragsregels per instituut. Overigens zullen op de langere termijn gedragsregels ook onderdeel moeten worden van de op te stellen beroepscode voor de leraar, op te stellen door de beroepsgroep zelf. Overigens wijs ik erop dat uitsluitend de werkingssfeer van de aangifteplicht is beperkt tot minderjarige leerlingen. Meerderjarige leerlingen (en personeelsleden) die zich het slachtoffer voelen van seksueel misbruik of seksuele intimidatie, kunnen zich uiteraard wel tot de vertrouwensinspecteur wenden voor advies, hulp of bijstand.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of het benoemen van de onderwijssectoren waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, niet meer voor de hand ligt dan een leeftijdsgrens, aangezien leerlingen in het voortgezet onderwijs ook achttien jaar of ouder kunnen zijn. Er is gekozen voor een leeftijdsgrens, omdat (vrijwillige) seksuele handelingen met een leerling die achttien jaar of ouder is, niet strafbaar zijn. Een aangifteplicht heeft voor die gevallen dan ook geen zin. Dit neemt overigens niet weg, dat een seksuele relatie tussen een leraar en een meerderjarige leerling ongewenst is, gelet op de afhankelijke positie waarin ook een meerderjarige leerling nu eenmaal verkeert en de gevolgen die een dergelijke relatie heeft voor het schoolklimaat.

De leden van de fracties van GPV en RPF lezen in het Wetboek van Strafrecht een discrepantie tussen enerzijds het misdrijf van ontucht met iemand tussen de twaalf en zestien jaar (een klachtdelict) en anderzijds het misdrijf van ontucht met een leerling die jonger is dan achttien jaar (geen klachtdelict). Zij achten het daarom in de rede liggen de artikelen 245 en 247 Sr aan te scherpen.

Van een discrepantie tussen de artikelen 245 en 247 Sr enerzijds en artikel 249 Sr anderzijds is geen sprake. Het plegen van ontucht met iemand tussen de twaalf en zestien jaar is inderdaad als regel een klachtdelict. Ingevolge de artikelen 245, tweede lid, en 247, tweede lid, Sr geldt dit echter niet, indien de dader een leraar en het slachtoffer een van zijn minderjarige leerlingen is (artikel 249 Sr). Essentieel is dus dat seksuele handelingen van een leraar met een minderjarige leerling altijd strafbaar zijn en zonder klacht vervolgd kunnen worden.

10. Sanctie

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de sanctiebepaling in de praktijk zal werken en vragen om een nadere toelichting. De leden van de fracties van GroenLinks en SGP vragen of een bekostigings sanctie in dit geval wel adequaat respectievelijk passend is.

Het is nu eenmaal eigen aan een sanctie (bestuurlijk of strafrechtelijk) dat zij pas kan worden opgelegd als het kwaad al is geschied. Het bestraffen van de degene die zich niet aan de regels heeft gehouden, is echter slechts één aspect van sanctie-oplegging. Iedere sanctiebepaling heeft daarnaast een preventief oogmerk: de wetenschap dat een sanctie kan worden opgelegd, bevordert de naleving van wettelijke bepalingen. De beste sanctiebepaling is wellicht een sanctiebepaling die vanwege haar preventieve werking nooit toegepast hoeft te worden. In dit licht moet ook de sanctiemogelijkheid worden gezien in die gevallen waarin het bevoegd gezag de plicht tot overleg met de vertrouwensinspecteur of de aangifteplicht niet nakomt.

De leden van de fracties van CDA en D66 hebben een aantal vragen over de mogelijkheid van het opleggen van een bekostigingssanctie. Naar mijn mening plaatsen deze leden de mogelijkheid een bekostigings-sanctie op te leggen, in een verkeerd kader. Deze mogelijkheid is sinds jaar en dag in de onderwijswetgeving opgenomen en behoort – uiteraard – ook te gelden bij overtreding van de plicht tot overleg met de vertrouwensinspecteur en/of de aangifteplicht. Indien het daadwerkelijk zou voorkomen dat hierdoor mede de school wordt getroffen. De oplossing is echter simpel: als het bevoegd gezag zich gedraagt zoals het behoort, dat wil zeggen overeenkomstig de van toepassing zijnde wetgeving, zal geen sanctie worden opgelegd. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in zo'n geval dus ten volle bij het bevoegd gezag, en niet bij de degene die de sanctie heeft opgelegd (de minister). Het bevoegd gezag kan door ouders, leerlingen en personeelsleden op zijn verantwoordelijkheid worden aangesproken.

De overleg- en aangifteplicht geldt ook voor het onbekostigd onderwijs. Uiteraard kan daar bij overtreding van de wettelijke voorschriften door de minister geen bekostigingssanctie worden opgelegd. Het bevoegd gezag verzaakt bij overtreding echter wel een wettelijk opgelegde rechtsplicht, hetgeen vervolgens uit hoofde van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige daad oplevert jegens de slachtoffers van seksueel misbruik op de desbetreffende school. De slachtoffers en hun ouders kunnen het bevoegd gezag aansprakelijk stellen voor de (immateriële) schade die zij als gevolg van de nalatigheid van het bevoegd gezag hebben geleden. Dit geldt overigens ook voor het bekostigd onderwijs.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat de voorgestelde wijziging van artikel 164 WPO (artikel 106 oud) tot gevolg heeft dat aan het bevoegd gezag van een bijzondere school niet alleen een bekostigings-sanctie kan worden opgelegd bij overtreding van de expliciete bekostigingsvoorwaarden, maar ook indien de voorschriften van titel I (Algemene bepalingen) niet worden nageleefd. De consequenties daarvan zijn echter veel minder verstrekkend dan deze leden suggereren. Titel I bevat thans slechts één bepaling die zich rechtstreeks tot het bevoegd gezag richt, namelijk de verplichting aan de inspectie alle gevraagde inlichtingen te geven omtrent de school en het onderwijs (artikel 5, derde lid). Het wetsvoorstel voegt daar de overleg- en aangifteplicht inzake zedenmisdriven aan toe. Voor het overige blijft gelden dat aan het bevoegd gezag van een bijzondere school uitsluitend bij overtreding van een bekostigingsvoorwaarde een bekostigingssanctie kan worden opgelegd.

De vraag over de passendheid van een bekostigingssanctie is hiervoor reeds beantwoord.

11. Artikel VI

De leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GPV en RPF hebben moeite met artikel VI (wijziging van de Leerplichtwet 1969), omdat deze wijziging volgens hen niet in verband staat met het onderwerp van het wetsvoorstel.

Met deze wijziging wordt een handeling strafbaar gesteld die in de huidige Leerplichtwet ten onrechte niet strafbaar is. Omdat een strafbaarstelling nimmer terugwerkende kracht kan hebben – ook al gaat het om een technische aanpassing – en het gewenst is deze materie zo spoedig mogelijk te regelen, is ervoor gekozen deze wijziging op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel, omdat dat naar verwachting snel in werking zal kunnen treden. Omdat het slechts een technische verbetering betreft, acht ik deze handelwijze correct.

12. Bekostiging

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of het onderhavige wetsvoorstel financiële gevolgen heeft voor de bekostiging van scholen, met name in administratieve en personele zin.

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de bekostiging van de scholen, ook niet in administratieve en personele zin. Meldplicht en aangifteplicht zijn geen activiteiten die geld kosten. Het wetsvoorstel verplicht niet tot het aanstellen van vertrouwenspersonen, los van de vraag of hieraan financiële consequenties zouden zijn verbonden.

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