

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2009

In mijn brief van 13 november 2007 (Kamerstuk 31 200 VI, nr. 43) heb ik, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een samenhangend pakket aan maatregelen aangekondigd ter voorkoming van seksueel misbruik binnen vrijwilligersorganisaties. Dit pakket ben ik vanaf dat moment, in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV), NOC*NSF, Scouting Nederland en mijn ambtgenoten gaan uitwerken.

De omvang van de problematiek is mede bepalend voor de vraag of het aangekondigde pakket aan maatregelen proportioneel is. Derhalve is een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van bekende gevallen van seksueel misbruik van minderjarigen binnen het georganiseerd vrijwilligerswerk. Bij dit onderzoek is ook de vraag betrokken of vrijwilligersorganisaties reeds preventief en curatief beleid voeren en de bekendheid van ouders met dat beleid. Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS, het rapport «Seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen vrijwilligersorganisaties» aan.¹ Dit onderzoek is onder auspiciën van het WODC uitgevoerd door de Rutgers Nisso Groep.

In voorliggende brief ga ik eerst in op het op 13 november 2007 aangekondigde pakket aan maatregelen en de stand van zaken van de ontwikkeling van dit pakket. Vervolgens beschrijf ik de relevante bevindingen en conclusies van het uitgevoerde onderzoek en ga ik in op de proportionaliteit van het aangekondigde pakket aan maatregelen.

Pakket aan maatregelen

Het pakket aan maatregelen dat ik in 2007 aankondigde beoogt, hulpmiddelen te bieden aan vrijwilligersorganisaties om seksueel misbruik binnen hun organisatie zoveel als mogelijk te voorkomen. Ik zal eerst een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

omschrijving geven van het gehele pakket om daarna aan te geven welke onderdelen reeds zijn ontwikkeld en welke nog in ontwikkeling zijn.

De basis van het pakket wordt gevormd door omgangsregels welke gericht zijn op een sociaal veilig klimaat en een open gespreks sfeer binnen de organisatie. Deze betreffen dus meer dan seksueel misbruik. Met het ondertekenen van een gedragscode verplicht de individuele vrijwilliger zich om zich aan deze omgangsregels te houden. Een meldprotocol geeft voor een vrijwilligersorganisatie aan hoe te handelen indien zich toch een incident voordoet.

De gegevens van personen die de omgangsregels hebben overtreden, dienen op een landelijke referentielijst te worden geplaatst om te voorkomen dat zij zonder meer bij een andere organisatie aan de slag kunnen gaan. Plaatsing op de referentielijst zal onder andere moeten voldoen aan eisen van rechtsbescherming en bescherming van de privacy. Dat kan alleen na een uitspraak van een tuchtcommissie met de mogelijkheid tot hoger beroep bij een tuchtcollege. Hiertoe dient uniform tuchtrecht voor de vrijwilligerssector te worden opgesteld.

Tot slot zal een advies- en consultfunctie voor de vrijwilligersorganisaties en ouders worden ontwikkeld waar deze terecht kunnen met hulpvragen. Voorlichting zal bewustwording bij ouders en een veilig klimaat binnen vrijwilligersorganisaties teweeg moeten gaan brengen.

Stand van zaken ontwikkeling pakket aan maatregelen

Verreweg de meeste onderdelen van het pakket aan maatregelen ter voorkoming van seksueel misbruik binnen vrijwilligersorganisaties zijn inmiddels ontwikkeld. Deze zijn tot stand gekomen in nauwe samenwerking met verschillende deskundige vrijwilligersorganisaties, zoals NOV, NOC*NSF en Scouting Nederland. Het creëren en behouden van draagvlak binnen de sector heeft veel energie en tijd gevegd en vormt een randvoorwaarde voor de acceptatie van het pakket aan maatregelen. Daarnaast dienen de maatregelen te worden gehanteerd door een sector die zeer verscheiden is. Het veld geeft aan dat er behoefte is aan een eenduidige en uniforme aanpak, die eenvoudig voor elke organisatie te implementeren is. Daarvoor is doormiddel van de nu ontwikkelde producten de basis gelegd.

De omgangsregels, de gedragscode en het meldprotocol zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld. Op 11 juni 2009 is de website www.inveiligehanden.nl gelanceerd. Op deze website zijn deze producten beschikbaar gesteld. De website is zodanig gestructureerd dat organisaties, ouders en vrijwilligers makkelijk toegang hebben tot de ontwikkelde producten.

Daarnaast worden op deze website functies binnen vrijwilligersorganisaties beschreven waarvoor het raadzaam is de risico's in beeld te brengen. Ook wordt een profiel gegeven van die vrijwilligersfuncties waarvoor een verklaring omtrent het gedrag (VOG) gewenst is. Mijn inzet is dat organisaties in elk geval een VOG vragen van hun vrijwilligers die in directe relatie met kinderen of jongeren werken. Overigens wordt in toenemende mate een VOG aangevraagd door mensen die een functie vervullen binnen het vrijwilligerswerk (van 1 536 VOG-aanvragen in 2004 naar 9 680 aanvragen in 2008). Zoals reeds eerder aangegeven verwacht ik de VOG voor vrijwilligers ongeveer € 10,00 goedkoper te kunnen aanbieden dan de normale prijs van een VOG. Dit is echter afhankelijk van de mogelijkheid om de VOG elektronisch te kunnen aanvragen. Momenteel wordt een pilot voorbereid om de VOG elektronisch te kunnen vragen. Naar verwachting zal deze pilot begin 2010 kunnen starten.

Het is de verantwoordelijkheid van de vrijwilligersorganisaties om een (sociaal) veilig klimaat te creëren binnen hun eigen organisatie en derhalve ook om de producten te gebruiken. Om daaraan een impuls te geven en organisaties te helpen wordt op 26 september 2009 de werkconferentie «In veilige handen» gehouden voor lokale, regionale en landelijke vrijwilligersorganisaties die werken met minderjarigen. Tijdens deze conferentie krijgen deelnemers handvatten om seksueel misbruik bespreekbaar te maken en worden de producten gepresenteerd. Ik zal ook daar het belang benadrukken van het gebruik van deze producten. Ook na de conferentie kunnen organisaties met hulpvragen terecht bij de MOVISIE kennislijn. De advies- en consultfunctie wordt nog verder uitgewerkt.

De referentielijst van tuchtrechtelijk veroordeelde vrijwilligers zal naar verwachting nog dit jaar bij de Justitiële Informatiedienst (JustiD) worden ondergebracht. Aangezien NOC*NSF reeds tuchtrecht heeft en toestemming van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) voor een referentielijst zal deze organisatie als eerste gebruik gaan maken van de referentielijst.

Een uniform tuchtrecht voor de gehele vrijwilligerssector wordt momenteel ontwikkeld. Zodra het uniforme tuchtrecht gereed is (naar verwachting begin 2010), zal het CBP om toestemming worden gevraagd voor het gebruik van de referentielijst op basis van dit tuchtrecht. Vrijwilligersorganisaties die dit tuchtrecht, en de overige maatregelen van het pakket, hebben geïmplementeerd zullen zich dan kunnen aansluiten bij de referentielijst. Met mijn ambtgenoten zie ik of er één tuchtcommissie en -college voor de vrijwilligerssector kan worden ingericht. Met name kleine vrijwilligersorganisaties behoeven ondersteuning bij het op een correcte wijze toepassen van tuchtrecht.

Zoals aangegeven in mijn brief van 29 februari 2008 (Kamerstuk 31 200 VI, nr. 112) zal ik bij andere bestuursorganen op centraal en decentraal niveau de ontwikkelde producten onder de aandacht brengen. Hiertoe ben ik thans in overleg met de VNG. Aan deze organen zal ik verzoeken bij de subsidiëring van die organisaties waar men met minderjarigen werkt toepassing van de ontwikkelde producten als voorwaarde te stellen.

Bevindingen en conclusies WODC-onderzoek

In de brief van 13 november 2007 heb ik ook toegezegd te onderzoeken wat de aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen het georganiseerd vrijwilligerswerk is. Bij dit onderzoek is ook de vraag betrokken of vrijwilligersorganisaties reeds preventief en curatief beleid voeren en de bekendheid van ouders met dat beleid.

Omdat de respons op de in het kader van het onderzoek ontwikkelde vragenlijst niet hoog was, zijn in het rapport gegevens uit een recent grootschalig bevolkingsonderzoek van de Rutgers Nisso Groep naar seksualiteit en relaties betrokken. In dat onderzoek is aan mensen die seksueel misbruik hebben meegemaakt gevraagd wie de pleger was, waarbij «iemand van de sportclub of andere vrijetijdsvereniging» een van de antwoordmogelijkheden was.

In het rapport concluderen de onderzoekers dat het risico voor kinderen en jongeren op seksueel grensoverschrijdend gedrag door vrijwilligers beperkt is. Als kinderen of jongeren slachtoffer worden van seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn daders vaker buurtgenoten dan vrijwilligers uit de organisatie waarbinnen het kind of de jongere actief is. Daarbij wordt de term «seksueel grensoverschrijdend gedrag» gebruikt voor

gedrag dat seksueel van aard is en de normen of grenzen van het slachtoffer overschrijdt. Dit is dus breder dan seksueel misbruik. Het blijkt dat bij benadering drie op de tweeduizend mannen en tien op de tweeduizend vrouwen voor hun zestiende te maken hebben gehad met seksueel misbruik door een bekende van de sportclub of vrijetijdsvereniging. Bij het berekenen van deze prevalentie zijn ongewenste opmerkingen buiten beschouwing gelaten.

De lage prevalentie betekent niet dat er ook in absolute zin nauwelijks slachtoffers zijn. De bevindingen geven echter geen aanleiding om een ijsberg te veronderstellen waarvan slechts het topje zichtbaar zou zijn.

De helft van de landelijke vrijwilligerskoepels of sportbonden die deelnamen aan het onderzoek, registreert centraal meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Een minderheid van de lokale afdelingen registreert meldingen. Noch landelijke koepels noch lokale coördinatoren krijgen veel meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag jegens minderjarigen. Of koepels beleid voeren lijkt samen te hangen met hun risicoperceptie van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De koepels en bonden die geen beleid hebben, hebben geen plannen voor het ontwikkelen van beleid. De koepels die al beleid hebben op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn het meest geneigd om hun beleid uit te breiden of te verbeteren.

Coördinatoren, vrijwilligers en ouders blijken niet goed op de hoogte van het beleid. Vrijwilligers en ouders hebben ook een beperkte behoefte aan communicatie over dit onderwerp. Veel vrijwilligers en ouders kunnen zich moeilijk voorstellen dat seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen de eigen organisatie voorkomt. Ze willen wel graag weten of de lokale afdeling/koepelorganisatie de zaken goed heeft geregeld en waar men terecht kan als er iets aan de hand is. Coördinatoren, vrijwilligers en ouders vinden maatregelen belangrijk, maar tegelijkertijd wil men niet teveel regels. Zowel op landelijk als op lokaal niveau is er draagvlak voor de maatregelen die door mij zijn voorgesteld, zoals een referentielijst, meldprotocol en omgangsregels. Over de noodzaak en het nut van het verplicht stellen van de VOG zijn de meningen verdeeld. De voorstanders vinden het goed om de VOG aan te vragen, omdat het veroordeelde zedendelinquenten weerhoudt om met kinderen te werken. Bezwaren zijn het gevaar van «schijnveiligheid» die een dergelijke verklaring geeft en de kosten die de uitvoering meebrengt.

Uit het onderzoek blijkt dat met verschillende maatregelen het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag kan worden verkleind. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen en verspreiden van een gedragscode, het betrekken van ouders bij de activiteiten en het bevorderen van een open cultuur. Van een open cultuur is sprake wanneer over overschrijdend gedrag gesproken kan worden, er geen taboe rust op seksualiteit en incidenten besproken worden. Naast deze preventieve maatregelen moeten organisaties laten zien dat zij seksueel grensoverschrijdend gedrag niet accepteren.

Kabinetsreactie

De aanbevelingen van de onderzoekers sluiten goed aan bij de door de minister voor Jeugd en Gezin, de staatssecretaris van VWS en mij ingezette aanpak van de problematiek. Onze aanpak richt zich op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel organisaties, vrijwilligers als ouders bij het bevorderen van een veilig klimaat. Daarnaast blijken de omgangsregels en gedragscode effectieve methoden om het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag te beperken. Door het gebruik van de in

ontwikkeling zijnde producten tuchtrecht en referentielijst kunnen organisaties laten zien dat zij seksueel grensoverschrijdend gedrag niet accepteren.

Het onderzoek geeft aan dat de kans op seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen de vrijwilligersorganisatie beperkt is. Het behoeft echter geen betoog dat ieder slachtoffer van seksueel misbruik er één teveel is en dat organisaties en ouders hun verantwoordelijkheid dienen te nemen. Kinderen en jongeren dienen gegeven hun kwetsbaarheid beschermd te worden. De gezamenlijke aanpak van de Staatssecretaris van VWS, de Minister voor Jeugd en Gezin en mij beoogt een effectief beleid gedragen door de vrijwilligerssector. Het is nu van groot belang dat de ontwikkelde producten door de vrijwilligersorganisaties worden gebruikt. Dit is de verantwoordelijkheid van de organisaties.

Het belang van voorlichting en bewustwording kan dan ook niet genoeg benadrukt worden. Het bevorderen van een open cultuur vormt één van de meest succesvolle middelen ter voorkoming van seksueel misbruik binnen vrijwilligersorganisaties. Pedoseksuelen bouwen soms in vele jaren een positie op in een organisatie en tonen veel inzet waardoor zij een context laten ontstaan waarbinnen misbruik plaats kan vinden. Bewustwording van deze factoren en het hierop ontwikkelen van beleid kan het risico op grensoverschrijdend gedrag beperken. We zien nu dat organisaties soms pas het belang zien en om hulp vragen als zich een incident voor doet in plaats van een pro-actieve houding waarbij vrijwilligersorganisaties risico's op tijd signaleren en aanpakken. Met de vrijwilligersorganisaties ben ik aan het bezien hoe deze bewustwording door middel van voorlichting kan worden bewerkstelligd.

We dienen ervoor te waken een beeld te creëren en maatregelen op te leggen die het onaantrekkelijk maken om vrijwilligerswerk te gaan doen. Vrijwilligerswerk is een belangrijk element van de samenleving waarmee veel wordt bewerkstelligd, zoals participatie van kinderen en jongeren, sociale cohesie en versterking van een sociaal (pedagogisch) klimaat.

Tot slot

De aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen het georganiseerd vrijwilligerswerk is beperkt. Het vrijwilligerswerk en de vrijwilligers, die belangrijk zijn voor het functioneren van onze maatschappij, zijn dan ook niet bij voorbaat verdacht. Maar we kunnen en mogen onze ogen niet sluiten voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. In het licht van de uitkomsten van het rapport achten mijn ambtgenoten en ik het pakket aan maatregelen dat ik in 2007 aankondigde een proportionele aanpak.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin