

Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs



Een verkennend onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW

Clarie Ramakers | Anton van Wijk | Jules Warps | Marjan Olfers

Clarie Ramakers, Anton van Wijk, Jules Warps & Marjan Olfers
Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs
Een verkennend onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW

Aan dit onderzoek werkten mee:
Kyra de Korte en Tessa Termorshuizen (ResearchNed)
Gerine van Barneveld en Juno van Esseveldt, Hester de Boer (Bureau Beke)

Augustus 2020

© 2020 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

1	Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Aanleiding en achtergrond onderzoek	7
1.3	Verkenkend onderzoek	8
1.4	Definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag	9
2	Vraagstelling en opzet onderzoek	11
2.1	Hoofdvraag en deelvragen	11
2.2	Opzet van het onderzoek	11
2.2.1	Bureau-onderzoek	12
2.2.2	Kwantitatieve analyse	12
2.2.3	Kwalitatieve analyse	14
2.2.4	Relatie onderzoeksvragen en methode	15
2.3	Opzet rapportage en verantwoording	16
3	Wet- en regelgeving omtrent SGG in het onderwijs	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Zedendelicten en recidive in het onderwijs	19
3.3	Wet- en regelgeving in het onderwijs: sector- en themawetten	21
3.4	SGG in het onderwijs: preventieve maatregelen	22
3.4.1	Preventieve maatregelen: het personeelsbeleid	22
3.4.2	Preventieve maatregelen: het schoolklimaat	25
3.5	SGG in het onderwijs: repressieve maatregelen	27
3.5.1	Repressieve maatregelen: de meldplicht	27
3.5.2	Repressieve maatregelen: opvolging van incidenten	28
3.6	Samenvatting en conclusies	28
4	Schoolleiders over regelgeving en maatregelen	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Kennis van het wettelijke kader	31
4.3	Het veiligheidsbeleid	32
4.4	Verklaring Omtrent Gedrag	33
4.5	De meldplicht	34
4.6	Overlegplicht bestuur met vertrouwensinspecteur	35
4.7	Aanwezigheid van vertrouwenspersonen	35
4.8	Knelpunten	36
4.9	Overige zaken	37
4.10	Samenvatting en conclusies	38
5	Veiligheidsmonitoren over seksueel grensoverschrijdend gedrag	39
5.1	Secundaire analyse veiligheidsmonitoren	39
5.2	Primair onderwijs	40
5.3	Voortgezet onderwijs	42
5.4	Middelbaar Beroepsonderwijs	45
5.5	Samenvatting en conclusies	46

6	Registraties bij onderwijsinspectie en politie	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Meldingen bij de onderwijsinspectie	49
6.2.1	Diverse verplichtingen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag	49
6.2.2	Diverse gedragingen	50
6.2.3	De cijfers	50
6.2.4	De meldingspraktijk	53
6.2.5	Situatie in het Caribisch gebied	54
6.2.6	Casuïstiek	55
6.2.7	Knelpunten	56
6.3	Zedenzaken bij de politie	58
6.3.1	Politierregistraties	59
6.3.2	Kenmerken slachtoffers	60
6.3.3	Aangifteproces bij zedenpolitie	60
6.3.4	Informatief gesprek, aangifte en erna	61
6.3.5	Kenmerken verdachten	62
6.3.6	Casuïstiek	62
6.3.7	Knelpunten	63
6.4	Aanvragen en weigeringen VOG	64
6.5	Samenvatting en conclusies	64
7	Concrete incidenten op school	67
7.1	Diepte-interviews met schoolleiders	67
7.2	De incidenten	68
7.3	Aanpak, handelingsbekwaamheid en -verlegenheid	68
7.4	Impact op school en personeel	72
7.5	Interne en externe communicatie (media)	73
7.6	Hulpverlening personeel en nazorg slachtoffer	74
7.7	VOG en veiligheidsbeleid	74
7.8	Knelpunten en leermomenten	75
7.9	Samenvatting	76
8	Vergelijking met andere sectoren	79
8.1	Benchmark met sport	79
8.2	Op het niveau van NOC*NSF	79
8.2.1	Het regelwerk, blauwdruk en reglement seksuele intimidatie	79
8.2.2	Centrum Veilige Sport	80
8.2.3	Case Management Systeem Sport (CMSS)	80
8.3	Op het niveau van de sportbond en verenigingen/clubs	81
8.3.1	Tool High Five	81
8.3.2	Vertrouwenscontactpersonen	81
8.3.3	Verklaring Omtrent het Gedrag	81
8.4	Meldingen	82
8.5	Tuchtrechtsysteem	83
8.6	Registratiesysteem	83
8.7	Overige maatregelen	83
8.8	Belangrijkste verschillen onderwijs en sport	84

8.9	Benchmark sector kinderopvang	85
8.9.1	Maatregelen in de kinderopvang	85
8.9.2	Zorgvuldige screening	85
8.9.3	Minder mogelijkheid tot afzonderen	86
8.9.4	Signalen omzetten in actie en maatregelen	86
8.9.5	Vergewisplicht in de zorg	87
9	Samenvatting en conclusie	89
9.1	Analyse van wet- en regelgeving en bestaande maatregelen	89
9.2	Bekendheid met het wettelijke kader en bruikbaarheid van bestaande maatregelen	91
9.3	Aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs	94
9.4	Vergelijkend onderzoek andere sectoren en landen	95
10	Aanbevelingen	97
	Bijlage I: Geraadpleegde literatuur	99
	Bijlage II: Recidive en zedendelicten	101
	Bijlage III: De VOG	105
	Bijlage IV: Steekproef web- en bronneninventarisatie veiligheidsbeleid*	106
	Bijlage V: Interviewleidraad telefonische interviews scholen	107
	Bijlage VI: Topiclijst diepte-interviews	111
	Bijlage VII: Overzicht van figuren en tabellen	113

1 Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs

1.1 Inleiding

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft ResearchNed samen met Bureau Beke onderzoek gedaan naar seksueel grensoverschrijdend gedrag (SGG) in het onderwijs. Het doel van het onderzoek is inzicht verschaffen in de mogelijkheden van schoolbesturen, schoolleiders en onderwijzend personeel om seksueel grensoverschrijdend gedrag door onderwijspersoneel richting leerling te voorkomen en binnen de geldende wettelijke kaders effectief op te treden als het zich voordoet.

1.2 Aanleiding en achtergrond onderzoek

Seksueel grensoverschrijdend gedrag is een terugkerend thema in Kamerdebatten en overleggen met sociale partners. Vorig jaar juni beantwoordde minister Slob Kamervragen over seksueel overschrijdend gedrag¹. De minister krijgt (net als zijn ambtsvoorgangers) met regelmaat de vraag of er meer gedaan kan worden om seksueel grensoverschrijdend gedrag door onderwijspersoneel tegen te gaan. Het aanpakken van deze problematiek in het onderwijs is een gevoelige kwestie. Zoals ook is onderstreept door OCW, staan beleidsmakers voor een dilemma. Jongeren vormen een kwetsbare doelgroep die in een veilige omgeving moeten kunnen opgroeien en leren. Daarom is het zeer wenselijk om de omgeving waarin jongeren onderwijs volgen zo veilig mogelijk te maken. Dit dient wel te worden bewerkstelligd met vertrouwen in de leerkrachten en zonder onnodige verdachtmakingen. Het is belangrijk een beleid te voeren dat breed wordt gedragen en met gevoel voor de bestaande dilemma's is vormgegeven. Onterechte individuele beschuldigingen kunnen immers uitlopen op persoonlijke drama's.

Ook de beeldvorming voor de sector als geheel is hierbij van groot belang. In het basisonderwijs werken bijvoorbeeld weinig mannen; elk nieuwsfeit over grensoverschrijdend gedrag kan eraan bijdragen dat bepaalde groepen medewerkers bij voorbaat als verdacht worden gezien. Dat kan leiden tot wederzijds ongemak en tot terughoudendheid bij mannen om in het onderwijs te werken. Ook kunnen leerkrachten bepaalde handelingen of activiteiten met kinderen gaan vermijden. In de kinderopvang hebben incidenten er toe geleid dat mannelijke medewerkers bijvoorbeeld geen kinderen meer op schoot nemen. Dit tekent de gevoeligheid van de onderhavige materie en het belang om in dit onderzoek met goed onderbouwde resultaten en conclusies te komen. Versluiering van grensoverschrijdend gedrag is daarbij evenmin wenselijk.

De overheid heeft twee kernmaatregelen getroffen voor een veilige schoolomgeving. Zo dienen scholen in het basisonderwijs (po), speciaal onderwijs (so), voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het voortgezet onderwijs (vo) een actief veiligheidsbeleid te voeren en dit periodiek te monitoren. Dit is vastgelegd in de wet Veiligheid op school. Deze wet geldt niet voor het middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast bestaat de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Medewerkers van een onderwijsinstelling zijn wettelijk verplicht een geldige Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) aan hun werkgever te overleggen. Met het aanvragen van een VOG wordt bekeken of het strafblad van de gescreende (zijn of haar justitieel verleden) geen belemmering vormt voor de functie die hij of zij wil vervullen. Een VOG is verplicht in alle onderwijssectoren.

1 Op 9 juli 2019 Antwoord op schriftelijke vragen van het lid Rudmer Heerema (VVD) (ref: 2019Z12974).

De Wet Veiligheid op school schrijft voor dat po, so en vo scholen sinds augustus 2015 verplicht zorg moeten dragen voor een veilige school. Dit doen zij door een actief veiligheidsbeleid te voeren en een veiligheidsplan op te stellen. Het veiligheidsplan geeft weer hoe de school de sociale veiligheid organiseert. Iedere school moet zo'n veiligheidsplan hebben waarin staat welke regels de school hanteert en hoe de school deze regels controleert. Voorts dienen scholen in het plan toe te lichten hoe ze met een voorval omgaan en welke instanties ze daarbij inschakelen. Scholen zijn wettelijk tevens verplicht het effect van hun veiligheidsbeleid periodiek te monitoren. De monitoring van de sociale veiligheid van leerlingen moet zodanig zijn dat het een actueel en representatief beeld geeft. Hieronder valt ook het welbevinden van leerlingen.

Daarnaast is de onderwijswet en het strafrecht van belang. De onderwijswet (1999) verbiedt seksueel contact, seksuele toenadering en seksuele handelingen tussen personeelsleden en minderjarige leerlingen. De wet schrijft voor dat bij het vermoeden van een zedenmisdrijf gepleegd door een met taken belaste persoon (TBP)² richting een minderjarige leerling, elke TBP verplicht is om het bevoegd gezag (het schoolbestuur) hierover te informeren (de zogenaamde 'meldplicht'³). Wat deze zeden misdrijven zijn, staat benoemd in het Wetboek van Strafrecht⁴. Overigens zijn er vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag die niet direct onder de zedenwetgeving vallen, zoals seksueel getinte opmerkingen. Deze vallen wel onder de scope van dit onderzoek (zie paragraaf 1.4).

Het kabinet wil graag weten of de huidige wet- en regelgeving en bestaande maatregelen voldoende effectief zijn om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs tegen te gaan. Daarnaast is meer inzicht gewenst in de aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag van onderwijspersoneel richting scholieren. Ondanks verschillende inspanningen van de overheid meldt de vertrouwensinspectie dat in het schooljaar 2017-2018 134 meldingen van seksueel misbruik en 203 meldingen van seksuele intimidatie over alle onderwijssectoren zijn binnengekomen⁵. Voor seksueel misbruik is dit een stijging ten opzichte van eerdere schooljaren. Het verzoek voor dit onderzoek is hier mede een gevolg van. Echter, cijfers uit onder andere politiedata geven slechts ten dele een beeld van de omvang van de problematiek. Er wordt in deze kwestie vaak gesproken van 'het topje van de ijsberg'. Niet elk incident wordt gemeld of op een juiste manier afgehandeld, leert ook de ervaring uit bijvoorbeeld de sportbranche. Met deze beperking moet in dit onderzoek rekening gehouden worden.

1.3 Verkennend onderzoek

Het onderzoek heeft een exploratief karakter. Er is nog weinig bekend over de werking van preventieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs tegen te gaan. Ook is nauwelijks onderzoek voor handen over de aard en omvang van de problematiek. Wij willen dan ook benadrukken dat het in dit onderzoek om een eerste verkenning gaat.

2 Met taken belaste persoon (TBP) in het onderwijs zijn meestal personeelsleden zoals leerkrachten en docenten. Maar ook stagiaires, conciërges en vrijwilligers vallen hier bijvoorbeeld onder. Toch gebruiken we niet overal het woord TBP omdat dit de leesbaarheid van het rapport niet ten goede komt. Daar waar gesproken wordt over (onderwijs)personeel, personeelsleden of schoolmedewerkers is dit in de brede betekenis bedoeld.

3 <https://www.schoolenveiligheid.nl/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/Grenzen-aan-gedrag.pdf>

4 Het gaat hier om de artikelen 239-254 Wetboek van Strafrecht.

5 Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs over het schooljaar 2017/2018.

1.4 Definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag

In dit onderzoek wordt met seksueel grensoverschrijdend gedrag bedoeld gedrag dat plaatsvindt in een hiërarchische situatie, door een TBP richting leerlingen en studenten, waarbij de focus ligt op minderjarige slachtoffers. Het gaat zowel om lichte als ernstige vormen van seksueel overschrijdend gedrag. Lichte vormen zijn bijvoorbeeld seksueel getinte opmerkingen maken. Ernstige fysieke vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn gedragingen die vallen onder de zedenwetgeving zoals aanranding, verkrachting, seksueel geweld. Andere niet-fysieke vormen van seksuele intimidatie zijn sexting, grooming, verspreiden van naaktfoto's, sextortion⁶ en het maken, verspreiden of downloaden van kinderporno.

6 Sextortion is afpersing met onder meer een seksueel getinte foto of video van het slachtoffer.

2 Vraagstelling en opzet onderzoek

2.1 Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is:

Wat zijn de mogelijkheden van verschillende actoren in het onderwijs om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs te voorkomen en wat is bekend over de haalbaarheid en effectiviteit van deze maatregelen?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Analyse van wet- en regelgeving en bestaande maatregelen

- Welke maatregelen hebben scholen en besturen (po, vo, (v)so en mbo) om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of tegen te gaan?
- Welke van deze bestaande maatregelen zijn al dan niet effectief gebleken? Welke bestaande maatregelen (uit andere sectoren) worden in het onderwijs nog onvoldoende benut?
- Wat is de juridische basis van deze maatregelen?

Bekendheid met het wettelijke kader en bruikbaarheid van bestaande maatregelen

- Zijn schoolleiders en besturen bekend met het wettelijke kader omtrent het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
- Welke bestaande maatregelen en mogelijkheden om zicht te krijgen op personeel dat seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont, zijn bekend bij scholen en worden (indien zich een incident voordoet) toegepast?
- Hoe beoordelen verschillende actoren in het onderwijs deze maatregelen?
- Wat zijn de knelpunten om zicht te krijgen op seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs?
- Ervaren schoolleiders drempels om (preventief en reactief) op te treden?

Aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs

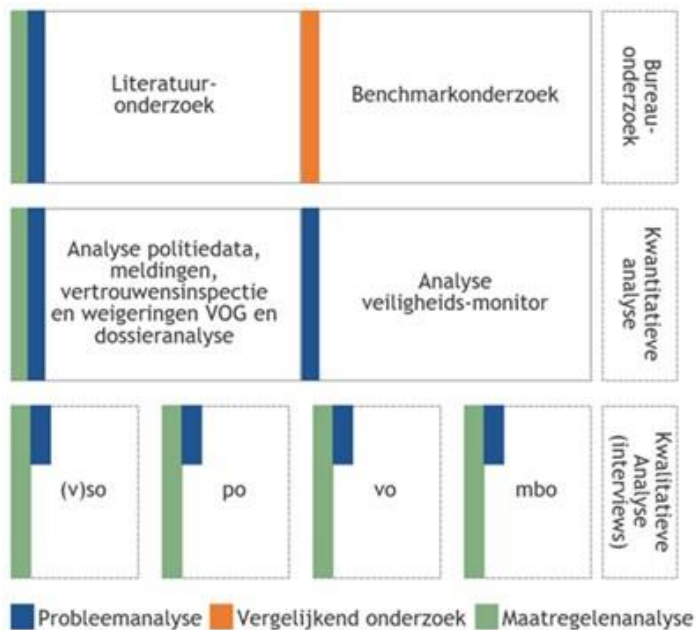
- Wat kan er gezegd worden over de aard en de omvang van het seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs?
- Werken momenteel personen in het onderwijs met een zedenverleden?
- Wat is bekend over recidive en zedendelicten?

Vergelijkend onderzoek andere sectoren en landen

- Welke relevante en effectieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of terug te dringen gelden in andere sectoren en wat zijn daarbij de afwegingen en resultaten?
- Welke relevante en effectieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of terug te dringen gelden er in Caribisch Nederland?

2.2 Opzet van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van verschillende onderzoeksmethoden: een bureau-onderzoek, een kwantitatieve analyse en een kwalitatieve analyse. De invulling hiervan wordt weergegeven in figuur 2.1. Het onderzoek bestaat daarmee acht onderdelen die elk een deel van de vragen omtrent de aard en omvang van de problematiek, vergelijkend onderzoek en de maatregelen-analyse beantwoorden.



Figuur 2.1: Onderzoeksopzet studie seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs.

In de volgende paragrafen beschrijven we beknopt de relatie tussen de verschillende onderzoeksvragen en methoden.

2.2.1 Bureau-onderzoek

Literatuurstudie wet- en regelgeving

Het bureau-onderzoek bestaat onder meer uit een literatuurstudie naar de wet- en regelgeving omtrent grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs en een analyse van bestaande maatregelen die scholen hebben om preventief dan wel reactief op te treden. Daarnaast is er een korte literatuurstudie gedaan naar zedendelicten in het onderwijs.

Benchmarkonderzoek sector sport en (beperkt) kinderopvang

Het benchmarkonderzoek naar bestaande maatregelen in andere sectoren (benchmark) betreft vooral de sector sport. Bureau Beke heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport, de problemen die men ervaart in het doen van aangifte, mogelijke maatregelen ter verbetering daarvan en de samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie. De sportsector is interessant als benchmark vanwege de grote overlap met het onderwijs wat betreft de meldplicht, de instelling van preventieve maatregelen, de moeilijkheden om seksueel grensoverschrijdend gedrag te duiden en de samenwerking met instanties.

Tijdens het onderzoek ontstond er bij de begeleidingscommissie behoefte aan een vergelijking met de sector kinderopvang. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek kon hier geen diepgaand vergelijkend onderzoek gedaan worden. We hebben heel in het kort gekeken naar bestaande maatregelen in de sector kinderopvang die mogelijk ook voor de sector onderwijs geschikt zouden zijn.

2.2.2 Kwantitatieve analyse

Om een indicatie te krijgen van de aard en omvang van het seksueel grensoverschrijdend gedrag in de verschillende onderwijsvormen, hebben wij gebruikgemaakt van politiegegevens, meldingen bij vertrouwensinspectie en VOG-weigeringen op grond van een zedenverleden van de aanvrager.

Deze gegevens bieden echter geen volledig beeld van de omvang van de problematiek omdat het hier alleen geregistreerde incidenten betreft waar scholen/slachtoffers al stappen hebben ondernomen op basis van een incident. Er zullen ook gevallen zijn waarbij deze stappen nog niet zijn ondernomen, maar betrokkenen wel een vorm van seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben ervaren. Daarom zijn naast de genoemde bronnen ook data van veiligheidsmonitoren geanalyseerd om het perspectief vanuit de scholen te bekijken, en ervaringen van personeel en leerlingen in de context van hun schoolomgeving in kaart te brengen. Voordeel van deze methode is het feit dat beide bronnen kunnen worden gecombineerd waardoor een betrouwbaarder beeld ontstaat.

Politiedata en processenverbaal

Zedenafdelingen van de politie houden voor zedendelicten een zakenlijst bij. Wij hebben bij de Nationale Politie deze zakenlijst, met alle zaken over de periode 2016 tot en met 2018, opgevraagd. Binnen deze zakenlijst is het mogelijk om te filteren met zoektermen, in het bijzonder ‘docent’, leraar’ en ‘school’. Deze manier van registreren is uniek voor de zedenpolitie, die los van het algemene registratiesystemen van de politie zicht wil hebben op wat er in Nederland speelt. Zaken die maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken, zoals ingeval het grensoverschrijdend gedrag van een docent betreft, worden goed geregistreerd. We geven op basis van de deze politiedata een kwantitatief overzicht van de zaken naar jaar en zedenartikel. Om een indruk te geven om welk soort zedenzaken het gaat, zijn vijf dossiers, c.q. processenverbaal bestudeerd om meer zicht te krijgen op de context waarbinnen het delict zich heeft afgespeeld, de duur en de aard van het seksueel grensoverschrijdend gedrag, kenmerken van de verdachte en het slachtoffer en welke acties er nadien zijn geweest in termen van vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie. De zaken worden geanonimiseerd als casus gepresenteerd in de rapportage ter ondersteuning van het cijfermatige overzicht.

Meldingen bij vertrouwensinspecteurs en dossiers

Een manier om de aard en omvang van het seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik in het onderwijs in kaart te brengen, is via meldingen bij de vertrouwensinspectie. Meldingen die te maken hebben met seksueel grensoverschrijdend gedrag worden door een vertrouwensinspecteur bijgehouden⁷. Wij hebben de vertrouwensinspectie verzocht om deze meldingen met ons te delen, met als doel de aard van het probleem inzichtelijk te maken. De vertrouwensinspectie heeft geen toegang tot de dossiers gegeven. Wel heeft zij een aantal geanonimiseerde fictieve casussen met de onderzoekers gedeeld.

VOG weigeringen

Om een indicatie te krijgen van het aantal VOG-weigeringen over de periode 2016-2018 is bij het Ministerie van Veiligheid & Justitie een aanvraag gedaan naar het aantal weigeringen van een VOG voor een docent/leraar op grond van zijn zedenverleden. Deze zijn vervolgens geïnventariseerd.

Analyse veiligheidsmonitoren

Verschillende veiligheidsmonitoren (po, (v)so en mbo) onderzoeken met regelmaat de door leerkrachten, leerlingen en ouders ervaren sociale veiligheid in het onderwijs. Naast het voorkomen van incidenten brengen deze monitoren ook het veiligheidsbeleid van scholen in kaart. Deze monitor in het po en vo levert een landelijk beeld van verschillende aspecten van sociale veiligheid in het onderwijs. Eén van deze aspecten is (grensoverschrijdend) seksueel gedrag. In de vragenlijsten wordt dit in het vo gemeten bij leerlingen en personeelsleden, in het po alleen bij personeelsleden. Ook ouders van po-leerlingen krijgen een vragenlijst waarin aandacht is voor seksueel geweld.

7 Bron: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vertrouwensinspecteurs>

De relevante onderzoeksvragen hierbij zijn: ‘In welke mate is er bij personeel en leerlingen sprake van ervaren geweld? Is dat geweld ervaren als slachtoffer en/of dader?’ en ‘In hoeverre is er volgens de schoolleiding sprake van bepaalde typen incidenten aangaande de sociale veiligheid op school?’, met hieronder de typen seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksuele uitbuiting.

Omdat daderschap van personeelsleden erg weinig voorkwam, zijn vragen aan personeelsleden hierover sinds 2018 vervallen. Wel kunnen leerlingen die als slachtoffer ervaring hebben met (seksueel) geweld aangeven of de beklaagde een medeleerling, een docent, een ander personeelslid of iemand buiten school was. Naast seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt ook de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid op scholen in kaart gebracht. Uitgevraagd is bijvoorbeeld welke regels en protocollen er worden gehanteerd met betrekking tot sociale veiligheid, welke personen betrokken zijn bij het opstellen van maatregelen en hoe het beleid wordt geëvalueerd.

Ook in het mbo wordt landelijk de sociale veiligheid gemonitord. Deze monitor schetst een landelijk beeld van de sociale veiligheid in het mbo en biedt instellingen tevens inzicht in hun eigen resultaten die ze kunnen gebruiken om het veiligheidsbeleid aan te scherpen. Eén van de onderwerpen in deze monitor is psychisch/fysiek geweld, waarbij seksueel geweld een vorm is. Ook is de seksuele weerbaarheid van studenten in de laatste uitvoering als nieuw onderwerp geïntroduceerd. In deze monitor is net als in de eerder genoemde monitor aan slachtoffers van incidenten gevraagd wie de dader is geweest (medestudent, personeelslid of iemand van buiten de school). De monitor in het mbo bestaat uit drie onderdelen: studenten, personeel en beleid.

Wij hebben de data van deze monitoren geanalyseerd om zicht te krijgen in de aard en omvang van incidenten tussen personeel en leerlingen/studenten. Het doel van deze secundaire analyse is niet zozeer om een cijfermatig overzicht op te leveren, maar informatie over de aard van de incidenten. Dit ter aanvulling van de analyses van de politiedata en van de vertrouwensinspectie.

2.2.3 Kwalitatieve analyse

In het kwalitatieve onderzoek is aandacht besteed aan wat de scholen voor mogelijkheden hebben om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen en hoe zij deze beoordelen op effectiviteit. Het gaat hier om de bekendheid met het wettelijke kader, de bruikbaarheid van maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan en de ervaring met de toepassing ervan. Ook de vragen over knelpunten en drempels die schoolleiders hebben om op te treden als zich een incident op dit gebied voordoet, worden met behulp van kwalitatief onderzoeksmateriaal beantwoord.

Telefonische interviews

Met twintig at-random scholen is een telefonisch interview houden met schoolbesturen over de geschetste problematiek, de beschikbare maatregelen om seksueel overschrijdend gedrag tegen te gaan, de bruikbaarheid ervan, eventuele ervaringen en de wijze van optreden (reactief/preventief). Voorafgaand is een semigestructureerd interviewprotocol gemaakt zodat bij alle scholen dezelfde vragen aan bod komen.

Diepte-interviews

Daarnaast is met zeven ervaringsscholen een diepte-interview gevoerd. Een ervaringsschool is een school die minstens één keer daadwerkelijk te maken heeft gehad met seksueel grensoverschrijdend gedrag of seksueel geweld van iemand van het onderwijspersoneel richting een of meer scholieren. Voorafgaand aan de gesprekken is een topiclijst gemaakt die als leidraad voor het interview heeft gediend. In de gesprekken is onder meer ingegaan op de aard van het delict, hoe en door wie het is signaleerd, wie slachtoffer en dader waren, welke regels en/of maatregelen zijn toegepast, hoe bruikbaar die waren op dat moment en wat de school heeft geleerd van het hele gebeuren.

Ook is aandacht besteed aan wat de school gemist heeft op het moment dat ze met deze problematiek in aanraking kwamen, of ze hulp of advies hebben ingewonnen en bij wie en hoe ze het een eventuele volgende keer zouden aanpakken of wat ze anders zouden doen. Ook is nagegaan of scholen lessen hieruit getrokken hebben en of zij hun beleid c.q. gedragsregels op school aangescherpt hebben.

2.2.4 Relatie onderzoeksvragen en methode

In overzicht 2.1 is weergegeven welke bronnen en/of methoden er zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Overzicht 2.1: Relatie tussen onderzoeksvragen, bronnen en/of methode

Methode	Literatuuronderzoek	Benchmarkonderzoek	Analyse politiedata	Veiligheidsmonitor	Kwalitatieve analyse
Analyse van wet- en regelgeving en bestaande maatregelen					
▪ Welke maatregelen hebben scholen en besturen (po, vo, pro, so en mbo) om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of tegen te gaan?	X				X
▪ Welke van deze bestaande maatregelen zijn al dan niet effectief gebleken? Welke bestaande maatregelen worden in het onderwijs nog onvoldoende benut?	X				X
▪ Wat is de juridische basis van deze maatregelen?	X				
Bekendheid met wettelijke kader en bruikbaarheid van bestaande maatregelen					
▪ Zijn schoolleiders en besturen bekend met het wettelijke kader omtrent het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?					X
▪ Welke bestaande maatregelen en mogelijkheden om zicht te krijgen op personeel dat seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont, zijn bekend bij scholen?					X
▪ Als zich een incident voordoet, welke maatregelen worden dan toegepast?					X
▪ Hoe beoordelen verschillende actoren in het onderwijs deze maatregelen? Wat is de effectiviteit en haalbaarheid van deze maatregelen?					X
▪ Wat zijn de knelpunten om zicht te krijgen op seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs?	X				X
▪ Ervaren schoolleiders drempels om (preventief en reactief) op te treden?	X				X
Aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs					
▪ Wat kan er gezegd worden over de aard en de omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs?			X	X	
▪ Werken momenteel personen in het onderwijs met een zedenverleden?			X	X	
▪ Wat is bekend over recidive en zedendelicten in het onderwijs?	X				
Vergelijkend onderzoek andere sectoren en Caribisch Nederland					
▪ Welke relevante en effectieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of terug te dringen gelden in andere sectoren en wat zijn daarbij de afwegingen en resultaten?	X				
▪ Welke relevante en effectieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen gelden in Caribisch Nederland?					X
▪ Welke bestaande maatregelen uit andere sectoren worden in het onderwijs nog onvoldoende benut?	X				

2.3 Opzet rapportage en verantwoording

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de verschillende onderzoeksvragen. Zo wordt in *hoofdstuk drie* allereerst kort in gegaan op de vraag wat er bekend is vanuit de literatuur over recidive en zedemisdrijven in het onderwijs. Daarna doen wij verslag van het literatuuronderzoek naar de bestaande wet- en regelgeving in het onderwijs waar scholen een beroep op kunnen doen bij het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Er wordt uiteen gezet wat er binnen het wettelijk kader mogelijk is aan preventieve en repressieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs tegen te gaan en wat de juridische basis is van deze maatregelen.

Aansluitend komen in *hoofdstuk vier* de schoolleiders en bestuurders zelf het aan het woord. Met twintig schoolbestuurders zijn telefonische gesprekken gevoerd en is gevraagd naar de bekendheid van en de effectiviteit van de bestaande wetgeving en maatregelen. Ook hebben wij hen gevraagd welke knelpunten zij ervaren om feitelijk zicht te krijgen op seksueel grensoverschrijdend gedrag op school en hoe dat het beste voorkomen kan worden. Dit alles naar eigen inzichten van de schoolleiders.

In *hoofdstuk vijf en zes* wordt getracht een (cijfermatig) antwoord te geven op de vraag naar de aard en de omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in diverse sectoren van het onderwijs. Hoe vaak komt het voor? Wie zijn de slachtoffers en wat kan er gezegd worden over de daders? Om wat voor soort ontoelaatbaar gedrag gaat het? En werken er momenteel personen met een zedeverleden in het onderwijs? We hebben voor de beantwoording van deze vragen verschillende bronnen gebruikt: (1) de veiligheids-monitoren in het po, vo en in het mbo, (2) meldingen en registraties bij de vertrouwensinspectie en de politie en (3) het aantal weigeringen van een Verklaring Omtrent Gedrag. Op grond van secundaire analyses van het bestaande en verkregen materiaal geven wij een antwoord op deze vragen. Het was niet mogelijk om binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek qua tijd en middelen een prevalentie-onderzoek uit te voeren.

Om dieper te kunnen ingaan op de problematiek zijn er diepte-interviews gedaan met scholen die daadwerkelijk te maken hebben gehad met grensoverschrijdend gedrag tussen een leerkracht of ander personeelslid van de school en een minderjarige scholier. Deze verdiepende gesprekken hebben een gevarieerd beeld opgeleverd van de wijzen waarop de schoolleiders het probleem hebben aangepakt en wat voor impact het heeft gehad op personeel, leerlingen, ouders en de school. Deze zeer openhartige gesprekken laten zien hoe moeilijk het is voor schoolbestuurders om goed zicht te krijgen op het dergelijk gedrag en te bepalen welke stappen er genomen moeten en kunnen worden. Voor allen was dit een eerste ervaring met deze problematiek en heeft op velerlei fronten van alles tweegebracht.

In de onderzoeksopzet was voorzien in minimaal acht cases. Dit is niet helemaal gelukt. Na veel verwoede pogingen zijn het er zeven geworden. Veel van de opgespoorde 'ervaringsscholen' waren blij dat het was afgesloten en hadden geen behoefte om het weer op te rakelen. Ook het coronavirus en de gevolgen van de overheidsmaatregelen voor de scholen en eindexamens, hebben ertoe geleid dat een tweetal afspraken voor een diepte-interview niet zijn door gegaan. In *hoofdstuk zeven* leest u wat deze gesprekken hebben opgeleverd voor dit onderzoek.

Een vergelijking met de sectoren sport en (in beperkte zin) de kinderopvang vindt u in *hoofdstuk acht*. Naast een beschrijving van de maatregelen die deze sectoren toepassen bij de aanpak van grensoverschrijdend gedrag, gaan we ook in op de vraag of deze mogelijk ook bruikbaar zijn in het onderwijs. De vraag naar hoe de situatie in Caribisch Nederland is, wordt beantwoord in hoofdstuk zes omdat wij ons daar alleen hebben kunnen baseren op de gesprekken met een vertrouwensinspecteur werkzaam in Caribisch Nederland en een beleidsambtenaar bij het ministerie van OCW. Er is niet of nauwelijks onderzoek naar deze problematiek in Caribisch Nederland voorhanden.

Hoofdstuk *negen* bevat een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksbevindingen. Daarin worden de onderzoeksvragen achtereenvolgend kort beantwoord.

Het onderzoek heeft het karakter van een eerste verkenning van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs. Nog niet eerder is in Nederland onderzoek gedaan naar deze problematiek. Niet grootschalig of kwantitatief. Niet kleinschalig of kwalitatief. De bevindingen geven wel genoeg aanleiding voor het doen van een aantal aanbevelingen en die bevatten meer dan louter de aanbeveling om meer onderzoek te doen. Gezien het gebrek aan onderzoeksgegevens en de ernst en impact van deze problematiek op de samenleving, is dat echter wel noodzakelijk. Alle aanbevelingen staan beschreven in hoofdstuk *tien* en daarmee ronden wij deze rapportage af.

3 Wet- en regelgeving omtrent SGG in het onderwijs

3.1 Inleiding

In deze literatuurstudie gaan we als eerste in op enkele studies die de prevalentie van SGG in het onderwijs beschrijven en maken daarbij enkele noties over recidivepercentages. Daarna gaan we dieper in op de wet- en regelgeving waar scholen een beroep op kunnen doen bij SGG in hiërarchische situaties. We bekijken welke mogelijkheden scholen hebben om SGG te voorkomen of tegen te gaan en in hoeverre zij hiervan gebruik maken. Concreet staan in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is bekend over recidive en zedendelicten in het onderwijs?
2. Als er SGG plaatsvindt:
 - wat zijn dan bestaande mogelijkheden voor scholen om zicht te krijgen op personeel dat SGG vertoont;
 - en welke mogelijkheden hebben scholen om dit te voorkomen of ertegen op te treden?
3. Wat zijn de knelpunten om zicht te krijgen op SGG in het onderwijs?
4. Wat is de juridische basis van deze maatregelen?

3.2 Zedendelicten en recidive in het onderwijs

Incidenten rond seksueel grensoverschrijdend gedrag zijn niet onbekend in het onderwijs. In verschillende buitenlandse studies is de aard en omvang beschreven. Het overgrote deel van deze studies heeft echter betrekking op het hoger onderwijs. Een van de meest uitgebreide studies naar seksueel misbruik en seksueel wangedrag binnen het hoger onderwijs is uitgevoerd door de Association of American Universities (AAU) en Westat. Door middel van een online survey ondervroegen zij 150.072 studenten van zevenentwintig verschillende Amerikaanse universiteiten (Cantor, et al., 2015).⁸

Bijna twaalf procent van de ondervraagde studenten rapporteert dat ze vanaf het moment van inschrijving aan de universiteit te maken hebben gehad met (i.e. een eigen ervaring) verkrachting of aanranding.⁹ Deze vorm van slachtofferschap blijkt significant hoger voor vrouwelijke studenten en studenten die zichzelf identificeren als transgender, genderqueer, gender non-conform of onderzoekend, dan voor mannelijke studenten. Bachelorstudenten rapporteren eveneens een hogere mate van slachtofferschap voor aanranding of verkrachting in vergelijking met masterstudenten.¹⁰ Daarnaast geeft 47,7 procent van het totaal aantal ondervraagde studenten aan dat zij vanaf het moment van inschrijving aan de universiteit te maken hebben gehad met seksuele intimidatie (Cantor et al., 2015).¹¹

8 In deze studie wordt gesproken van ‘campus sexual assault and misconduct’, waarbij het dus gaat om incidenten van seksueel misbruik of wangedrag die hebben plaatsgevonden op of rond de campussen van de 27 institutions of higher education (IHEs).

9 Cantor et al. (2015) duiden deze vorm van slachtofferschap met: Nonconsensual Sexual Contact by Physical Force, Threats of Physical Force, or Incapacitation. ‘This combination of tactics and behaviors generally meets legal definitions of rape (penetration) and sexual battery (sexual touching).’ (p. viii).

10 Daders van verkrachting of aanranding worden in het onderzoek van Cantor et al. (2015) niet geïdentificeerd. Het is daarom niet mogelijk om na te gaan of er sprake is van verkrachting of aanranding door met taken belaste personen binnen de onderwijsinstelling.

11 Seksuele intimidatie wordt in dit onderzoek omschreven als: ‘a series of behaviors that interfered with the victim’s academic or professional performances, limited the victim’s ability to participate in an academic program, or created an intimidating, hostile, or offensive social, academic, or work environment.’ (p. xv).

Ook hier laten de resultaten zien dat transgender, genderqueer, gender non-conform en vrouwelijke studenten het hoogste risico lopen op slachtofferschap.¹² In het geval van seksuele intimidatie wordt de beschuldigde het vaakst omschreven als vriend of kennis (69.9%) of onbekend persoon (43.1%). In vergelijking tot vrouwelijke bachelorstudenten, identificeren vrouwelijke masterstudenten de dader echter significant vaker als leraar of adviseur (respectievelijk 4,9% versus 15,8%) of als een collega, baas of leidinggevende (respectievelijk 6% versus 17,7%).

Een ander relevant onderzoek op het gebied van seksueel wangedrag binnen het hoger onderwijs is de studie van Wood et al. (2018). Deze studie levert informatie over de identiteit van daders van seksuele intimidatie, alsmede de risico's op slachtofferschap binnen academische onderwijsinstellingen in Amerika. In dit onderzoek zijn 16.754 studenten van acht verschillende universiteiten ondervraagd middels een online survey. In totaal heeft negentien procent van de ondervraagde studenten te maken gehad met seksuele intimidatie door een personeelslid van de onderwijsinstelling/faculteit en dertig procent met seksuele intimidatie door een leeftijdsgenoot (i.e. medestudent). Het overgrote deel van de daders wordt door studenten geïdentificeerd als man.¹³ Daarnaast wijzen de resultaten van Wood et al. uit dat masterstudenten een groter risico lopen op seksuele intimidatie door personeelsleden van de onderwijsinstelling/faculteit, terwijl bachelorstudenten meer kans hebben op seksuele intimidatie door leeftijdsgenoten. Voor transgender, genderqueer, gender non-conform en vrouwelijke studenten geldt dat zij zowel een hoger risico lopen op seksuele intimidatie door personeelsleden als door leeftijdsgenoten (Wood et al., 2018; cf. Cantor et al., 2015).

Timmerman deed in 2000 en 2003 een (eerste) grootschalig onderzoek naar de omvang van ongewenst seksueel gedrag in het Nederlandse voortgezet onderwijs. Deze studies zijn gebaseerd op een steekproef van 2.808 willekeurig geselecteerde jongeren (14 en 15 jaar) op 22 middelbare scholen uit twee regio's in Nederland. De resultaten laten zien dat achttien procent van de ondervraagde middelbare scholieren ongewenst seksueel gedrag op school heeft ervaren (Timmerman, 2000; 2003).¹⁴ Meisjes geven vaker aan een dergelijke ervaring te hebben gehad (1 op de 4) dan jongens (1 op de 10) (cf. Hill & Kears, 2011). Daarnaast blijkt dat jongens vaker melding maken van verbale incidenten, terwijl meisjes vaker fysieke incidenten rapporteren. In totaal 73 procent van de scholieren meldt ongewenst seksueel gedrag door leeftijdsgenoten (Timmermans, 2003). In 27 procent van de gevallen is de beschuldigde een 'school-gerelateerde volwassene'¹⁵; meisjes melden vaker seksueel ongewenst gedrag door een schoolgerelateerde volwassene dan jongens, respectievelijk 30,4 en 20,3 procent. Daders van ongewenst seksueel gedrag blijken overwegend mannelijk, ongeacht het geslacht van het slachtoffer (Timmerman, 2003).¹⁶ Daarnaast laten de resultaten zien dat ongewenst seksueel gedrag van leeftijdsgenoten hoofdzakelijk verbaal van aard is (65%), terwijl ongewenste seksuele gedragingen door schoolgerelateerde volwassenen vaker worden gekwalificeerd als non-verbaal (32%), fysiek (24%) of een combinatie van beide (25%).

12 61,9% van de vrouwelijke studenten meldt seksuele intimidatie te (hebben) ervaren. De meest voorkomende vormen van seksuele intimidatie zijn het maken van ongepaste opmerkingen over het lichaam, uiterlijk of seksueel gedrag (37,7%), gevolgd door het maken van seksuele opmerkingen, beledigingen of aanstootgevende grappen of verhalen (29,5%).

13 Studenten identificeren 78% van de seksueel intimiderende personeelsleden als man, 15% als vrouw en 7% van een onbekend geslacht. Voor seksueel intimiderende leeftijdsgenoten geldt dat 86% wordt geïdentificeerd als man, 11% als vrouw en 3% van een onbekend geslacht (Wood et al., 2018).

14 Ongewenst seksueel gedrag is in de studies van Timmerman (2000; 2003) onderzocht met meetinstrumenten uit eerder onderzoek (AAUWEF, 1993; Timmerman & Bajema, 1996 In Timmerman, 2003). De instrumenten bevatten 19 verschillende items, die zijn verdeeld in drie categorieën van ongewenste seksuele gedragingen: verbaal, fysiek en non-verbaal.

15 I.e. leraar, 81%; tutor, 12%; schoolarts, 1%; directeur, 2%; conciërge, 4% (Timmerman, 2003).

16 90% van de school-gerelateerde volwassenen; 87% van de leeftijdsgenoten (Timmerman, 2003).

Hoewel bovengenoemde studies enig inzicht geven in de omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag binnen het onderwijs en de betrokkenheid van met name belaste personen, is dit beeld beperkt. (Buitenlandse) studies naar incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het primair of speciaal onderwijs zijn – voor zover bij de onderzoekers bekend is – schaars. Daarnaast heeft geen van de besproken studies naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs gegevens verzameld over recidive van met name belaste personen (cf. Cantalupo & Kidder, 2017). Om toch wat te kunnen zeggen over de recidive(risico's), wordt in bijlage II ingegaan op recidive van verschillende typen zedendelinquenten.

Vanwege het inherente leeftijdsverschil tussen leerlingen en met name belaste personen zullen deze plegers van seksueel grensoverschrijdend gedrag voornamelijk in de categorie 'misbruikers van kinderen' vallen en/of in de categorie 'hands-off' plegers (kinderpornodelicten). Overall beschouwd, is de zedenrecidive van deze typen plegers beperkt, althans als wordt afgegaan op de geregistreerde delicten. In werkelijkheid kan sprake zijn van meer delicten. Het dark-number bij zedendelicten is groot, wat (indirect) blijkt uit de prevalentiecijfers uit voornoemde onderzoeken.

3.3 Wet- en regelgeving in het onderwijs: sector- en themawetten

Dit onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft betrekking op het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo; waar ook het praktijkonderwijs toebehoort), het speciaal onderwijs (so), het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Voor alle onderwijstypen geldt een wettelijk kader specifiek gericht op het tegengaan van SGG van TBP jegens leerlingen. Zo verbiedt de onderwijswetgeving van 1999 enige vorm van seksuele toenadering van TBP tot minderjarige leerlingen.¹⁷ Deze wetgeving heeft betrekking op wijzigingen in de volgende sectorwetten:

- Wet op het voortgezet onderwijs¹⁸ (WVO) voor het voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs;
- Wet op de expertisecentra¹⁹ (WEC) voor een school voor speciaal onderwijs, voor voortgezet speciaal onderwijs of voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs;
- Wet op het primair onderwijs²⁰ (WPO) voor het primair onderwijs;
- Wet educatie en beroepsonderwijs²¹ (WEB) voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Daarnaast heeft de overheid kerndoelen geformuleerd die ook betrekking hebben op seksualiteit. Verder stelt artikel 249 van het Wetboek van Strafrecht dat ontuchtige handelingen door bijvoorbeeld een schoolmedewerker jegens een leerling strafbaar zijn.²² In de volgende paragrafen lichten we toe welke mogelijkheden deze maatregelen en de bijbehorende wet- en regelgeving aan scholen bieden.

Naast sectorwetten zijn er ook themawetten (medezeggenschap, toezicht en leerplicht) en overige wetten en regelgeving in relatie tot onderwijs (zoals Wet op jeugdzorg en Wet openbaarheid van bestuur) die relevant zijn voor het wettelijk kader. Indien van toepassing verwijzen we hier expliciet naar.

17 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1999-313.html>

18 Bron: https://wetten.overheid.nl/BWBR0002399/2016-08-01/#Titeldeel_Artikel3b

19 Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003549/2019-08-01>

20 Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2019-08-01>

21 Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007625/2019-08-01>

22 https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2016-07-01#BoekTweede_TiteldeelXIV_Artikel249. 'Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie' (249 WvSR).

3.4 SGG in het onderwijs: preventieve maatregelen

Wanneer binnen een school een leerkracht SGG vertoont naar een leerling, raakt dit de hele school en daarmee de samenleving. Jongeren zijn een kwetsbare doelgroep die in een veilige omgeving moeten kunnen opgroeien en leren. Het spreekt voor zich dat scholen preventief tegen SGG willen optreden. De stappen die scholen preventief kunnen ondernemen om SGG tegen te gaan, hebben betrekking op het werven van bekwaam en geschikt personeel en het realiseren en handhaven van een veilig schoolklimaat met betrokken personeelsleden.

3.4.1 Preventieve maatregelen: het personeelsbeleid

Een eerste stap die scholen en instellingen kunnen nemen om preventief op te treden tegen SGG in een hiërarchische situatie, is het voeren van een zorgvuldige selectie aan de poort. De overheid heeft voor de werving en selectie van personeel van scholen en instellingen enkele regels opgesteld. Zo zijn medewerkers van een onderwijsinstelling eenmalig bij indiensttreding en wettelijk verplicht een geldige Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) aan hun werkgever te overleggen. Een VOG toont aan dat iemands justitiële verleden geen belemmering vormt voor de functie die hij of zij wil vervullen. In de VOG zijn twee doelen verenigd; het beschermen van kwetsbare sectoren tegen herhaald crimineel gedrag enerzijds, maar ook de re-integratie van justitiabelen anderzijds.²³

Voor de justitiële gegevens zijn bij de beoordeling van een VOG-aanvraag de volgende aspecten van belang:

- (onherroepelijke) veroordelingen;
- transacties;
- openstaande zaken;
- septs;
- strafbeschikkingen;
- Europese justitiële documentatie verkregen via het European Criminal Record System (ECRS).

Screeningsautoriteit Justis geeft, op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), namens de Minister van Justitie en Veiligheid verklaringen omtrent het gedrag (VOG) af aan natuurlijke personen (VOG-NP) en rechtspersonen (VOG-RP).²⁴ De screening voor natuurlijke personen wordt uitgevoerd door de dienst Justis onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming.

Bronnen bij de VOG-screening

Bij de VOG-screening wordt door Justis het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) geraadpleegd, ook wel ‘het strafblad’ genoemd. Vanaf de leeftijd van 12 jaar wordt justitiële documentatie geregistreerd. De VOG kan op basis van de volgende bronnen uit het JDS worden geweigerd: (on)herroepelijke veroordelingen van de strafrechter, transacties, openstaande zaken, septs, strafbeschikkingen en Europese justitiële documentatie verkregen via het *European Criminal Record System* (ECRS)²⁵. Daarnaast kan dienst Justis ter inkleuring van het besluit informatie opvragen bij het OM, de politie en de reclassering. Deze informatie vormt geen zelfstandige grond om de VOG te weigeren, maar geeft wel een beeld van de aanvrager. Wanneer een VOG in het onderwijs wordt geweigerd, gaat dit dus niet altijd om misstanden die zijn begaan tijdens werktijd, maar kan het ook gaan om justitiële documentatie die betrekking heeft op de privésfeer.²⁶

23 Kruize, P., & Gruter, P. (2016). Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent Gedrag. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en WODC.

24 Staatscourant (2017) nr. 68620

25 Alleen wanneer het doel van de aanvraag ‘werken met minderjarigen’ is.

26 Kruize, Eens een dief, altijd een dief?

Screening in praktijk

Bij de VOG-aanvraag volgen drie stappen:

- Justis onderzoekt of de aanvrager strafbare feiten heeft gepleegd. Als blijkt dat de aanvrager geen strafbare feiten op zijn of haar naam heeft staan, geeft Justis de VOG af;
- zijn er delicten geregistreerd, dan wordt beoordeeld of deze relevant zijn ten opzichte van het doel waarvoor de VOG is aangevraagd;
- vervolgens wordt aan de hand van een screeningsprofiel beoordeeld of delicten een belemmering (kunnen) vormen voor de afgifte van de VOG.

Bij de beoordeling van de justitiële gegevens van de aanvrager wordt tevens een terugkijktermijn in acht genomen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gevallen waarin de terugkijktermijn niet in duur wordt beperkt en de gevallen waarin de terugkijktermijn wel in duur wordt beperkt. De terugkijktermijn wordt niet in duur beperkt als het misdrijven betreft tegen de zeden en de VOG wordt aangevraagd voor werkzaamheden met kwetsbare groepen, zoals minderjarigen.²⁷

Bij de afgifte van een VOG kan onderscheid worden gemaakt tussen het *objectieve* criterium en het *subjectieve* criterium, die we hierna toelichten.

Objectieve criterium

In beginsel wordt een afgifte van een VOG geweigerd als wordt voldaan aan het objectieve criterium. Concreet betreft het objectieve criterium de beoordeling of justitiële gegevens die ten aanzien van de aanvrager zijn aangetroffen een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie waarvoor de VOG is aangevraagd. Het objectieve criterium bestaat uit elementen²⁸:

- justitiële gegevens (strafbaar feit);
- indien herhaald;
- risico voor de samenleving;
- een belemmering voor een behoorlijke uitoefening van de functie/taak/bezigheid.

Bij het criterium ‘risico voor de samenleving’ wordt een onderverdeling gemaakt in risico’s voor informatie, geld, goederen, diensten, zakelijke transacties, proces, aansturen organisatie en personen. Met behulp van een screeningsprofiel worden de risico’s nader uitgewerkt. Op basis hiervan kan worden beoordeeld of een justitieel gegeven als relevant moet worden beschouwd voor het doel van de aanvraag.^{29,30}

De relatie tussen het justitiële gegeven en de functie die de aanvrager gaat vervullen, bepaalt of een justitieel gegeven, gelet op het risico voor de samenleving, een belemmering vormt voor een behoorlijke uitoefening van de bezigheid. Met betrekking tot het onderwijs is dit element relevant aangezien een dergelijke belemmering kan bestaan op grond van de aard van het delict én de locatie van de werkzaamheden. Voor zedendelicten wordt hierbij óók beoordeeld of bij de uitoefening van de betreffende functie sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie, en of de betreffende functie wordt uitgevoerd op een locatie waar zich kwetsbare personen bevinden. Als van een of beide condities sprake is en een belemmering wordt aangenomen voor een behoorlijke uitoefening van de functie, taak of bezigheid, dan is een verscherpt toetsingskader van toepassing. In het onderwijs is sprake van beide situaties. De gevallen die onder dit verscherpte toetsingskader vallen, waarin als uitgangspunt wordt genomen dat VOG wordt geweigerd, zijn opgenomen in de bijlage.

27 Zoals opgenomen in de artikelen 240b tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede de artikelen 250a tot en met 250ter (oud) en/of artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

28 Staatscourant (2017) nr. 68620

29 Bron: https://www.justis.nl/binaries/19411446_Screeningsprofielen_VOG%20NP_def_tcm34-371057.pdf

30 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens artikelen 28 tot en met 39 (beleidsregels VOG-NP-RP 2018)

Ten slotte is het zogeheten rode-draad-criterium van belang bij het objectieve criterium. Dit houdt kort gezegd in dat er binnen de relevante terugkijktermijn géén relevante strafbare feiten zijn aangetroffen, maar dat wel een negatieve indruk van de aanvrager ontstaat op basis van niet (direct) relevante strafbare feiten.

Subjectieve criterium

Op grond van het subjectieve criterium kan de VOG worden afgegeven ondanks dat wordt voldaan aan het objectieve criterium. Dit kan als wordt beoordeeld dat het belang van een aanvrager bij het verstrekken van de VOG zwaarder weegt dan het belang van de samenleving.³¹ In de subjectieve fase kan ook informatie van OM, reclassering, politie, persoonlijke informatie en een BGG worden geraadpleegd door Justis, zodat er een beter beeld ontstaat van de VOG-aanvrager.

Voor het subjectieve criterium wordt onderscheid gemaakt tussen het regulier beoordelingskader en het verscherpte toetsingskader. Concreet betekent dit dat bij misdrijven tegen de zeden in combinatie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of specifieke locatie (bijvoorbeeld een school) slechts zeer beperkte ruimte is om op basis van het subjectieve criterium alsnog over te gaan tot de afgifte van een VOG.

Uiteindelijk krijgt de aanvrager van de VOG de beslissing van Justis toegestuurd. De aanvrager mag vervolgens zelf besluiten of deze beslissing (de VOG of de weigering) wordt overhandigd aan de werkgever. De dienst Justis stuurt eerst een Voornemen Tot Afwijzen (VTA), voordat de VOG-aanvraag definitief wordt geweigerd. De aanvrager kan hier kan bezwaar tegen maken. Vervolgens wordt de VOG (eventueel) afgewezen en heeft de aanvrager nog de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de rechter.³²

VOG in het onderwijs

Voor een VOG-aanvraag in het onderwijs kunnen zedendelicten relevant zijn, maar ook andere zaken zoals een geweldsdelict of terroristisch misdrijf. De dienst Justis bekijkt per geval of het delict relevant is voor de functie. Bijna iedereen die in het onderwijs werkt (in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs), moet bij indiensttreding een actuele VOG (geen kopie en niet ouder dan zes maanden) overleggen. De VOG is in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs verplicht voor leraren, directieleden en rectoren, onderwijsondersteunende functionarissen (zoals conciërges), Leraren in Opleiding en Onderwijsassistenten in Opleiding.³³ Voor Zzp-ers en uitzendkrachten is eveneens een VOG verplicht, ook al maken zij geen deel uit van het vaste personeelsbestand van de school. Een VOG is niet verplicht voor vrijwilligers, met uitzondering van degenen die toezicht houden tijdens tussenschoolse opvang; het maakt daarbij niet uit of de vrijwilliger slechts incidenteel of periodiek op de school is. Ook stagiairs die geen leer-arbeidsovereenkomst hebben zijn uitgezonderd. Niet voor iedereen is een VOG dus verplicht. Ook het schoolbestuur hoeft zelf niet over een VOG te beschikken.

Met een VOG-aanvraag wordt alleen naar het justitiële verleden van betrokkene gekeken. De VOG is daarmee geen voorspeller voor de toekomst. Het ministerie van Veiligheid en Justitie liet in 2013 onderzoek uitvoeren naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk met minderjarigen.³⁴ De conclusies gaven aanleiding om voortaan te adviseren de VOG altijd in te zetten in combinatie met breder preventiebeleid, zoals bijvoorbeeld gedragsregels en een vertrouwenspersoon.

31 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens artikelen 28 tot en met 39 (beleidsregels VOG-NP-RP 2018)

32 Bron: <https://www.justis.nl/producten/vog/vog-beoordeling-in-het-kort/de-vog-beoordeling-in-het-kort.aspx>

33 Bron: <https://www.schoolveiligheid.nl/po-vo/kennisbank/verklaring-omtrent-gedrag-vog-voor-onderwijsmedewerkers/>

34 M. Klein e.a. veilige handen met gratis VOG. Evaluatieonderzoek integriteitinstrumenten ter voorkoming van seksueel overschrijdend gedrag in het vrijwilligerswerk. Uitgave: Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, 2013.

Inmiddels kan een VOG gratis worden aangevraagd door vrijwilligers die met kwetsbare groepen werken, waaronder vrijwilligers op basisscholen. Voorwaarde voor deelname aan de VWS-regeling is dat de school of organisatie een breder integriteitsbeleid voert waarvan de VOG onderdeel uitmaakt, alleen dan heeft de VOG aantoonbare meerwaarde.³⁵

School & Veiligheid³³ geeft bij haar voorlichting aan dat het ondanks de verplichting en inrichting van de VOG nog steeds mogelijk is dat er iemand voor de klas staat tegen wie ooit klachten waren over ongewenst gedrag. Dit is bijvoorbeeld mogelijk wanneer de aangifte nog in behandeling is bij de politie (een zaak kan namelijk pas worden gescreend door Justis wanneer het OM de zaak heeft opgepakt) of wanneer een personeelslid ontslag neemt na een incident en er geen aangifte wordt gedaan en hij of zij vervolgens start op een andere school of instelling. Om die reden wordt geadviseerd altijd referenties op te vragen van sollicitanten.

Illustratief voor deze problematiek is een voorval met een docent uit Spijkenisse. In 2016 werd bekend dat de docent in kwestie ondanks verschillende meldingen van ongewenst gedrag door diverse scholen aan de vertrouwensinspectie, toch een VOG kon overleggen omdat er pas in een later geval aangifte werd gedaan.³⁶ Doordat de vertrouwensinspectie informatie over dergelijke meldingen niet aan scholen mag verstrekken, kon de docent in kwestie zolang er nog geen aangifte was gedaan, toch ergens anders aan het werk. Na een melding overlegt de vertrouwensinspectie altijd met een school, die vervolgens moet besluiten of er aangifte wordt gedaan door het bevoegd gezag.³⁷

Een deel van de verantwoordelijkheid ligt dus bij scholen en instellingen zelf. Stichting School & Veiligheid besteedt in haar voorlichting en in opleidingen van vertrouwenspersonen in het onderwijs aandacht aan dit aspect. De stichting geeft tevens aan waar scholen zelf hun verantwoordelijkheid kunnen nemen.³⁸ Zo wordt geadviseerd om altijd te controleren op een recent en geldige VOG, actief referenties op te vragen, nieuw personeel een verklaring te laten ondertekenen en toe te zien op fraude. Bij dat laatste aspect kunnen werkgevers zien aan welke echtheidskenmerken een VOG moet voldoen. In het verlengde daarvan kan er door scholen en instellingen ook gekeken worden naar de personen waarvoor een VOG niet verplicht is. Dit is het geval voor stagiairs (die geen contract hebben), bestuurders en vrijwilligers zoals hulpouders. In het vo en mbo is de VOG bovendien niet verplicht voor onderwijsondersteunend personeel belast met werkzaamheden in verband met contractactiviteiten, zoals hr-medewerkers³⁹. Scholen en besturen hebben wel altijd de mogelijkheid om in deze gevallen toch om een VOG te vragen.⁴⁰

3.4.2 Preventieve maatregelen: het schoolklimaat

De tweede categorie maatregelen die scholen preventief kunnen nemen, betreft het school- en instellingsklimaat. We bekijken hiervoor de recente wetgeving met betrekking tot het veiligheidsplan voor scholen en onderwijsinstellingen en de handhaving hiervan.

Sinds 1 augustus 2015 bestaat voor scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs de wettelijke verplichting om actief in te zetten op een veilig schoolklimaat voor leerlingen. Dit is vastgelegd in de *Wet Veiligheid op school* die voorziet in een uitbreiding in de bestaande onderwijswetgeving (sectorwetten) van het po, vo en (v)so. Deze wetgeving is niet van toepassing op het mbo, maar een vergelijkbare regelgeving valt binnen de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet). Deze behelst dat instellingen verplicht zijn om een sociaal veiligheidsbeleid te voeren⁴¹. Aan de ene

35 Kamerstuk 34775-VI nr. 106, vergaderjaar 2017/18; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34775-VI-106.html>

36 <https://www.rijnmond.nl/nieuws/145598/Verdachte-wiskundeleraar-ging-eerder-in-de-fout>

37 Zie ook paragraaf 3.5 over repressieve maatregelen die scholen kunnen treffen.

38 <https://www.schoolveiligheid.nl/po-vo/kennisbank/verklaring-omtrent-gedrag-vog-voor-onderwijsmedewerkers/>

39 Een dergelijk activiteit houdt een opdracht in die een onderwijsinstelling op commerciële basis uitvoert voor een onderneming. Het kan bijvoorbeeld gaan om onderzoek.

40 <https://www.schoolveiligheid.nl/po-vo/kennisbank/verklaring-omtrent-gedrag-vog-voor-onderwijsmedewerkers/>

41 Arbeidsomstandighedenwet, artikel 3.2

kant gaat het om een zorgplicht voor veiligheid op school en aan de andere kant hebben scholen de plicht die zorg te evalueren. De zorgplicht voor scholen wordt als volgt geformuleerd in de wet⁴²: Het bevoegd gezag draagt zorg voor de veiligheid op school, waarbij het bevoegd gezag in ieder geval:

- beleid met betrekking tot de veiligheid voert;
- de veiligheid van leerlingen op school monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft;
- er zorg voor draagt dat bij een persoon ten minste de volgende taken zijn belegd:
 - het coördineren van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten en
 - het fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.

Onder veiligheid, bedoeld in het eerste lid, wordt verstaan de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen.

Het vormgeven van het veiligheidsbeleid is niet eenvoudig. Er moet op veel aspecten worden gelet. Scholen staan daarom niet alleen in het vormgeven van hun veiligheidsbeleid. Bij het ingaan van de Wet Veiligheid op school konden scholen terecht bij de PO-raad en VO-raad voor een 'Actieplan sociale veiligheid op school'⁴³. Hierin werd onder andere een modelveiligheidsplan gepresenteerd. Daarnaast konden scholen tot eind 2017 terecht bij zogeheten ambassadeurs Sociale Veiligheid, die schoolbesturen op aanvraag ondersteunden bij het vormgeven en aanscherpen van hun sociale veiligheidsbeleid. Wanneer het specifiek gaat om SGG wordt door o.a. de PO-raad gewezen op de website www.seksuelelevorming.nl. Hier ligt de nadruk niet op SGG door een leerkracht richting een leerling, maar op de weerbaarheid van en het ontdekken van grenzen door leerlingen.

Bij het creëren van een sociaal veilige omgeving worden scholen daarnaast ondersteund door onder andere de Stichting School & Veiligheid, gesubsidieerd door het ministerie van OCW⁴⁴. Deze stichting geeft onder andere informatie, advies, trainingen en conferenties. Daarnaast heeft Stichting School & Veiligheid een helpdesk. Het beleid richt zich op schoolleiders, leraren, vertrouwenspersonen en leerlingen. De organisatie geeft aan dat sociale veiligheid betrekking heeft op het bevorderen van sociaal gedrag door bijvoorbeeld gedragsregels op school en het tegengaan van grensoverschrijdend en ongewenst gedrag.

De focus van Stichting School & Veiligheid (en van de Wet Veiligheid op school) is dus breder dan het tegengaan van SGG. Voor het tegengaan van seksueel overschrijdend gedrag biedt de stichting wel specifieke informatie. Zo is de folder 'Grenzen aan Gedrag' beschikbaar, de flyer 'Meld- en aangifteplicht', een draaiboek voor de afhandeling van een crisissituatie op school als gevolg van seksuele intimidatie genaamd 'Moet iedereen het weten?' en een FAQ over 'Wat moet ik doen bij (een vermoeden van) SGG door een collega?'.

Veiligheidsbeleid in de praktijk: steekproefsgewijze webinventarisatie

Stichting School & Veiligheid benadrukt⁴⁵ dat het veiligheidsplan meer is dan een verzameling regels en protocollen. Volgens de stichting moet een dergelijk plan een levendig document zijn dat met regelmaat geraadpleegd, aangepast en bijgesteld wordt. Eerste aanspreekpunt en/of bron van informatie over een school of instelling voor (aankomende) leerlingen en ouders of (aspirant) personeelsleden is vaak de website. Op deze website is ook vaak de schoolgids digitaal te raadplegen. Stichting School & Veiligheid geeft op haar website aan dat het gewenst is dat in de schoolgids tevens het veiligheidsplan wordt opgenomen.

⁴² Dit is artikel 3b van de WVO, artikel 5a van de WEC, artikel 4c de WPO

⁴³ <https://www.poraad.nl/themas/school-kind-omgeving/sociale-veiligheid>

⁴⁴ <https://www.schoolenveiligheid.nl>

⁴⁵ <https://www.schoolenveiligheid.nl/po-vo/visie/veiligheidsbeleid/>

Voor dit onderzoek hebben we een eerste inventarisatie uitgevoerd door bij een steekproef van dertig willekeurig geselecteerde scholen en instellingen na te gaan of het veiligheidsplan online te raadplegen is en, zo ja, of er zaken vermeld staan over (eventuele maatregelen tegen) SGG. Ook bekeken we de communicatie over de klachtenregeling en de functie van vertrouwenspersoon (bijlage IV). Het betreft hier slechts een kleine steekproef van dertig scholen en instellingen en om deze reden kunnen wij op basis van de gevonden informatie geen generalistische conclusies trekken. Deze eerste inventarisatie is gebruikt als achtergrond en voorbereiding op de telefonische interviews met schoolleiders die later volgen in dit rapport.

In de helft (15 scholen en instellingen) van de gevallen werd het veiligheidsplan online weergegeven op de website en bij dertien van deze vijftien was dit een actueel veiligheidsplan, dat wil zeggen niet ouder dan twee jaar. Bij de scholen en instellingen die het veiligheidsplan niet online beschikbaar hadden, gold in bijna alle gevallen dat er over gesproken werd in de schoolgids, maar dat de informatie ofwel te versnipperd was ofwel niet online beschikbaar was. Informatie over de klachtenregeling was bij 28 scholen en instellingen online beschikbaar. Ook de vertrouwenspersoon werd in bijna alle gevallen met naam en contactgegevens expliciet op de website van de betreffende school of instelling vermeld.

Wanneer het specifiek SGG betreft, vinden we minder expliciet uitgewerkte maatregelen. Zo hebben niet alle scholen hieromtrent gedragsregels opgenomen en zijn protocollen vaak meer generiek. Het anti-pestprotocol daarentegen komt wel prominent naar voren. Op dit laatste aspect is dan ook uitvoerig ingezet door de overheid.

3.5 SGG in het onderwijs: repressieve maatregelen

Ondanks preventieve maatregelen die scholen en instellingen treffen kan het toch voorkomen dat seksueel grensoverschrijdend gedrag plaatsvindt tussen een leerkracht en een leerling. Als een incident zich voordoet is er een aantal repressieve maatregelen waar op teruggevallen kan worden. Ten eerste is er de *meldplicht* om het incident aan te kaarten en ten tweede een adequate *opvolging* van incidenten.

3.5.1 Repressieve maatregelen: de meldplicht

De onderwijswet (1999) verbiedt seksueel contact, seksuele toenadering en seksuele handelingen tussen TBP en minderjarige en/of wilsonbekwame leerlingen. De wet schrijft voor dat bij het vermoeden van een zedenmisdrijf gepleegd door een schoolmedewerker richting een minderjarige leerling, elke schoolmedewerker verplicht is om het bevoegd gezag (het schoolbestuur) hierover te informeren: de zogenaamde ‘meldplicht’⁴⁶. Wat deze zedenmisdrijven zijn, staat in het Wetboek van Strafrecht. Overigens kan SGG ook gedragingen omvatten die niet direct onder de zedenwetgeving vallen, zoals het maken van seksueel getinte opmerkingen. Dit valt volgens de onderwijswet onder de noemer seksuele intimidatie. Hierbij gaat het niet zozeer om de intentie van de dader, maar om de interpretatie van de ontvanger. Seksuele intimidatie valt niet onder de strafbare feiten zoals omschreven in het Wetboek van Strafrecht en daarmee vallen deze niet per se onder de meldplicht. Als seksuele intimidatie zich voordoet op school wordt wel aanbevolen om met de vertrouwensinspectie in overleg te gaan, omdat het soms lastig te beoordelen is of een melding valt onder seksuele intimidatie of seksueel misbruik.

46 <https://www.schoolenveiligheid.nl/wp-content/uploads/sites/2/2016/04/Grenzen-aan-gedrag.pdf>

De meldplicht is een belangrijk element uit de wetgeving voor het kunnen tegengaan van SGG. Stichting School & Veiligheid geeft in haar voorlichtingsbrochure 'Grenzen aan gedrag' te kennen dat 'in de praktijk deze meldplicht vaak ervaren wordt als de tegenpool van collegialiteit en loyaliteit'. Er bestaat dus een zekere drempel om het gedrag van een andere collega te melden bij een meerdere.

3.5.2 Repressieve maatregelen: opvolging van incidenten

Behalve de meldplicht, is tevens in de verschillende sectorwetten opgenomen dat een school of instelling een klachtenregeling moet hebben. Meer concreet staat beschreven dat men terecht moet kunnen bij een klachtencommissie en dat het bevoegd gezag in een klachtenregeling moet voorzien. In deze regeling staat de wijze waarop de klachtencommissie haar werkzaamheden verricht. Als in de klachtenregeling vermeld staat dat men tevens terecht kan bij een vertrouwenspersoon, dan behoort de betreffende school of instelling deze mogelijkheid dus aan te bieden. Het staat echter niet expliciet in de wet vermeld dat een school of instelling een vertrouwenspersoon moet hebben. Hoewel de meeste scholen en instellingen hier hoogstwaarschijnlijk over beschikken en communiceren, is dit bij wet dus niet geregeld.

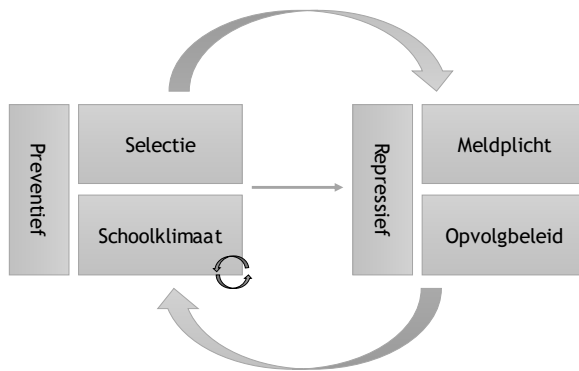
Tenslotte is voor het opvolgbeleid de verplichting tot overleg en aangifte zedenmisdrijven van belang, wederom vermeld in de sectorwetten. Hierin wordt aangegeven dat er een onverwijlde overlegplicht is voor het bevoegd gezag met een vertrouwensinspecteur indien men te weten is gekomen dat een met taken belast persoon zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden⁴⁷ met een minderjarige leerling van de school. Wanneer na overleg een redelijk vermoeden blijft bestaan, is het bevoegd gezag verplicht om aangifte te doen (aangifteplicht). Daarbij is ook vastgelegd dat voordat het bevoegd gezag overgaat tot het doen van aangifte, zij de ouders en de betrokken met taken belaste persoon op de hoogte stelt.

3.6 Samenvatting en conclusies

Allereerst laten verschillende buitenlandse studies zien dat de prevalentie van seksuele intimidatie in het onderwijs hoog is. De meesten zijn slachtoffer van medestudenten maar een deel is ook slachtoffer van docenten en leraren. De aard van seksueel grensoverschrijdend gedrag varieert. De bevindingen in Amerikaanse studies zijn echter niet zonder meer naar de Nederlandse situatie te vertalen. Een Nederlands onderzoek onder leerlingen van het VO laat zien dat achttien procent van de leerlingen te maken heeft met SGG. In bijna een kwart van die gevallen is de beschuldigde een volwassene (met een relatie tot school). Op basis van deze Nederlandse studie is de conclusie dat docenten ernstiger vormen van seksuele intimidatie vertonen dan medestudenten. Onderzoek naar andere onderwijsvormen en -niveaus zijn er niet. Evenmin zijn er (buitenlandse en Nederlandse) studies die specifiek ingaan op de recidive van docenten en leraren. Algemene recidivestudies laten onder het algemeen lage recidive percentages zien, die echter vaak gebaseerd zijn op registraties van politie en justitie. Het merendeel van de zedenmisdrijven wordt echter niet gemeld en blijft daardoor onopgemerkt.

Wat wet- en regelgeving betreft waarop scholen een beroep kunnen doen om SGG te voorkomen of tegen te gaan, stellen we vast dat zowel aan de preventieve zijde als de repressieve zijde de overheid maatregelen heeft getroffen. Ten eerste wordt er door middel van wet- en regelgeving toegezien op de selectie van nieuw personeel. Voorts wordt bij wet het veiligheidsplan en de monitoring hiervan verplicht gesteld. Aan de repressieve zijde zijn personeelsleden verplicht melding te maken van elk vermoeden van SGG. Tevens is er een opvolgbeleid geregeld met een verplichte klachtenregeling en een verplichting tot overleg en aangifte bij een vermoeden van een misdrijf tegen de zeden. Deze vier facetten worden in onderstaande figuur weergegeven.

47 Als bedoeld in Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht.



Figuur 3.1: Vier facetten van belang bij een vermoeden van een misdrijf tegen de zeden.

In de wet- en regelgeving is de belangrijke taak bij de scholen gelegd om binnen alle vier deze facetten zelf stappen te ondernemen om de schoolomgeving zo veilig mogelijk te houden/maken voor de leerlingen en studenten. Voor de selectie van personeelsleden betekent dit onder andere dat, naast de verplichte VOG, de onderwijsinstellingen zelf ook stappen moeten nemen om geschikte kandidaten te werven. Zo kan men referenties opvragen van aspirant-werknemers. Voorts is een goed veiligheidsplan, zoals gesteld door Stichting School & Veiligheid, een levendig document dat steeds opnieuw moet worden afgestemd op de realiteit. Het document moet gaan leven en onderdeel worden van het schoolklimaat. Aan repressieve zijde moet het schoolklimaat zo zijn ingericht dat een meldplicht niet langer wordt gezien als ‘oncollegiaal’, maar een plicht ten behoeve van een veilig schoolklimaat. De meldplicht dient op een consistente manier te worden toegepast. Ook moet helder zijn bij het betrokken bestuur en bij personeelsleden wat de wet voorschrijft wanneer er een redelijk vermoeden wordt gemeld van een zedenmisdrijf. Het bevoegd gezag moet onverwijld overleggen met een vertrouwensinspecteur, en wanneer er na overleg nog steeds een redelijk vermoeden bestaat moet er aangifte worden gedaan.

4 Schoolleiders over regelgeving en maatregelen

4.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de geschetste problematiek, de beschikbare maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan en de bruikbaarheid ervan, zijn telefonische interviews gehouden met twintig schoolleiders (directeuren, rectoren, afdelingshoofd) van Nederlandse scholen met verschillende onderwijsvormen. De betreffende scholen zijn random benaderd. Met andere woorden, er bestond geen specifieke aanleiding om juist deze scholen om een interview te vragen. Bij de selectie van scholen is wel gestreefd naar voldoende spreiding over de onderwijsvormen.

Het spreekt vanzelf dat een serie van slechts twintig gesprekken geen volledig en representatief beeld kan geven van de stand van zaken op scholen in het algemeen, laat staan van bepaalde onderwijsvormen in het bijzonder. Wel kunnen deze gesprekken een indicatie geven van hoe goed schoolleiders bekend zijn met regels en voorschriften, hoe deze worden geïmplementeerd en hoe effectief ze volgens betrokkenen zijn.

Tabel 4.1: Respons

Onderwijsvorm	Aantal geïnterviewde schoolleiders
Primair onderwijs	4
Speciaal onderwijs	2
Praktijkonderwijs	4
Voortgezet onderwijs	5
Voortgezet speciaal onderwijs	1
Middelbaar beroepsonderwijs	4
Totaal	20

Aan schoolleiders is gevraagd wat hun ervaringen zijn met de werking en opbrengst van maatregelen en voorschriften die vanuit de overheid zijn opgesteld om (onder andere) seksueel grensoverschrijdend gedrag (hierna: SGG) van personeel richting leerlingen te voorkomen en/of tegen te gaan. De volgende maatregelen zijn besproken:

- het veiligheidsbeleid dat scholen verplicht zijn te voeren en te monitoren;
- de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG);
- de meldplicht;
- de overlegplicht;
- de aanstelling van vertrouwenspersonen.

Ook is gevraagd of de geïnterviewden bepaalde knelpunten ervaren in het zicht krijgen op of optreden in geval van SGG van personeel richting leerlingen, en of zij aanbevelingen kunnen bedenken voor het beleid hierop. In bijlage V is de interviewleidraad voor deze serie gesprekken opgenomen.

4.2 Kennis van het wettelijke kader

Allereerst is gevraagd of schoolleiders het idee hebben goed bekend te zijn met het wettelijk kader rondom SGG van onderwijspersoneel. Vier van de twintig respondenten vinden zelf hier goed van op de hoogte te zijn, de rest twijfelt hier in meer of mindere mate over (8 nauwelijks en 8 redelijk op de hoogte). Meerdere schoolleiders geven aan dat zij wel weten waar zij de nodige informatie kunnen vinden, maar te weinig met deze problemen in aanraking komen om de kennis paraat te hebben.

Ook geeft een aantal respondenten aan weliswaar niet de precieze wetgeving te kennen, maar wel de eigen voorschriften van de school. Bij het bespreken van de concrete maatregelen blijken de meeste respondenten hier inderdaad goed bekend mee te zijn.

Tabel 4.2: Bekend met wettelijk kader

Hoe goed bent u bekend met het wettelijk kader rondom SGG in het onderwijs door personeel richting leerlingen?	
Nauwelijks	8
Redelijk	8
Goed	4
Totaal	20

4.3 Het veiligheidsbeleid

Scholen zijn bij wet verplicht, zoals besproken in de literatuuranalyse (hoofdstuk 3), om een actief veiligheidsbeleid en veiligheidsplan op te stellen en de effectiviteit daarvan periodiek te monitoren. Elke school kan zelf invulling geven aan dit veiligheidsbeleid en het veiligheidsplan kan bijvoorbeeld worden opgenomen in de schoolgids. Gevraagd is hoe de scholen met het veiligheidsbeleid omgaan.

Alle twintig schoolleiders geven aan een veiligheidsbeleid te hebben. Bij sommigen is dit beleid meer uitgewerkt dan bij anderen. Enkele scholen benoemen dat er op basis van monitoring speerpunten worden aangepakt, waar anderen een globaler beleid hebben of bezig zijn met het opnieuw vormgeven van een bruikbaar veiligheidsbeleid. Bij sommige scholen is het veiligheidsbeleid op bestuurs- of stichtingsniveau vormgegeven, waar bij andere scholen elke locatie een eigen plan opstelt dat optimaal bij de eigen omstandigheden past. Veel scholen geven aan dat het veiligheidsplan in de schoolgids of op de website is te vinden.

Bij een minderheid (4 van de 20 scholen) is expliciet iets over SGG opgenomen in het veiligheidsplan (tabel 4.3). Elf scholen hebben dit niet zo specifiek benoemd in de regels en bij vijf scholen weet men het niet zeker (bijvoorbeeld vanwege de grote omvang van het document). De meeste scholen geven wel aan in ieder geval gedragsregels voor personeel te hebben, waar SGG impliciet onder valt. Een schoolleider legt uit dat in deze gedragsregels duidelijk staat aangegeven waar de grenzen liggen in het contact met leerlingen, en dat SGG ver áchter die grenzen ligt. Met andere woorden, het is volgens deze schoolleiders dermate evident dat bepaald grensoverschrijdend gedrag ontoelaatbaar is dat het vreemd zou zijn om dat expliciet in de regels te benoemen. Diverse respondenten vullen aan dat weliswaar gedragsregels met betrekking tot SGG niet expliciet in het beleid staan vermeld, maar wel waar leerlingen en personeel in geval van incidenten terecht kunnen (bijv. vertrouwenspersonen).

Tabel 4.3: SGG expliciet in veiligheidsplan

Wordt er in het veiligheidsplan expliciet iets vermeld ter preventie van SGG?	
Nee	11
Ja	4
Weet niet	5
Totaal	20

Het gros van de schoolleiders is redelijk positief tot positief over de bijdrage die het verplicht uitwerken van een veiligheidsplan levert aan het voorkomen of tegengaan van SGG (tabel 4.4). De helft van de geïnterviewden vindt het rondt een goede maatregel, de andere helft ziet een beperkte impact. Die laatste groep denkt dat een veiligheidsplan op zichzelf niet direct helpt om incidenten te voorkomen, maar wel om het bewustzijn te versterken en de juiste cultuur op school te vormen en juist dat is cruciaal in het voorkomen van SGG.

De respondenten die het verplichte veiligheidsbeleid positief beoordelen, geven voornamelijk als reden dat een plan handvatten biedt waar men in acute situaties op terug kan vallen, en dat door het plan op te stellen en te toetsen het bewustzijn wordt vergroot en hierdoor problemen sneller zullen worden gesignaleerd en aangepakt.

Eén schoolleider ziet behalve voordelen ook nadelen aan een veiligheidsplan en vreest dat gedragsregels niet alleen verhelderend maar ook belemmerend kunnen werken voor personeel. Medewerkers kunnen concluderen dat zij bij alles wat zij doen moeten nadenken of het wel oké is en voortdurend vrezen dat hun gedrag verkeerd wordt opgevat.

Tabel 4.4: Oordeel maatregel veiligheidsplan

Wat vindt u van deze maatregel - het verplicht uitwerken van een veiligheidsplan - als het gaat om het voorkomen van SGG?	
Goed	9
Beperkte impact	10
Zowel voor als nadelen	1
Totaal	20

4.4 Verklaring Omtrent Gedrag

Medewerkers van onderwijsinstellingen zijn wettelijk verplicht een geldige Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) aan hun werkgever te overleggen (zie ook hoofdstuk 3).

Alle ondervraagde schoolleiders zijn zonder uitzondering op de hoogte van de verplichte VOG in het onderwijs en passen deze maatregel toe op hun school. Een enkele keer is genoemd dat het door tijdsdruk en grote behoefte aan personeel bij uitzondering wel eens is voorgekomen dat een nieuwe docent al aan het werk ging terwijl de VOG nog onderweg was. Sommige scholen gaan verder dan de wettelijke voorschriften en vragen ook een VOG van personen waarbij dit niet verplicht is, zoals bijvoorbeeld ouders die regelmatig op school actief zijn. In het algemeen wordt door alle scholen streng gelet op het overleggen van een VOG door nieuwe personeelsleden en in sommige gevallen wordt dit bijvoorbeeld ook door de accountant nauwlettend in de gaten gehouden.

Over de werking van de VOG houden veel schoolleiders een slag om de arm (tabel 4.5). De meesten vinden de VOG wel een goed hulpmiddel voor een eerste selectie in personeel. Maar een meerderheid benadrukt ook dat de VOG slechts een beperkte impact heeft en geen garanties biedt, bijvoorbeeld omdat verstrekking afhankelijk is van wat er officieel is geregistreerd en omdat het slechts een momentopname betreft. Twee respondenten zijn zelfs ronduit negatief over de werking van de VOG, omdat het een schijnzekerheid biedt. In het algemeen zijn de schoolleiders het er over eens dat de VOG wel een hulpmiddel kan zijn, maar nooit zekerheid geeft.

Tabel 4.5: Oordeel maatregel VOG

Wat vindt u van de VOG als maatregel voor het voorkomen van SGG?	
Goed	6
Beperkte impact	12
Slecht	2
Totaal	20

In het verlengde hiervan geeft dan ook geen enkele schoolleider volmondig aan ‘vertrouwen’ te hebben in de VOG als instrument om SGG te voorkomen (tabel 4.6). De meesten zeggen wel enigszins vertrouwen te hebben, maar benadrukken dat niet alléén op de VOG af kan worden gegaan. Het nagaan van referenties is een aantal malen genoemd als actie die scholen sowieso óók zouden moeten ondernemen. Deze respondenten tekenen echter aan dat het door de strenge privacywetgeving soms lastig is voor scholen om via deze weg aan kennis over een potentieel nieuw personeelslid te komen, omdat vorige werkgevers niet zomaar informatie mogen geven aan een volgende werkgever⁴⁸.

Tabel 4.6: Vertrouwen in VOG als preventief middel

Heeft u vertrouwen in de VOG als instrument?	
Ja	0
Enigszins	18
Nee	2
Totaal	20

4.5 De meldplicht

In de Onderwijswet is vastgelegd dat elke TBP bij het *vermoeden* van een mogelijk seksueel misdrijf door een collega *verplicht* is om het schoolbestuur hierover te informeren. Op twee na blijken alle ondervraagde schoolleiders op de hoogte te zijn van deze meldplicht. De twee schoolleiders die de meldplicht niet kennen, zijn zich niet bewust van een specifieke verplichting met betrekking tot SGG maar wel van bijvoorbeeld de algemene meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. De betreffende respondenten beschouwen het als niet meer dan ‘logisch’ dat medewerkers een melding maken van verkeerd gedrag van een collega in deze context.

Ruim de helft van de ondervraagden vindt de meldplicht rondt een goede maatregel (tabel 4.7). De verplichting benadrukt de noodzaak van melden en maakt mensen hier bewust van. Zeven schoolleiders benadrukken dat de maatregel in beginsel wel goed is, maar in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. Wanneer heb je voldoende aanwijzingen om melding te doen? Waar ligt de grens? De vrees om een collega onterecht schade te berokkenen kan een drempel vormen, zeker wanneer er slechts sprake is van een vermoeden en niet van zekerheid. Twee schoolleiders verwachten slechts een beperkt effect van de meldplicht, omdat het afhankelijk is van de cultuur op school hoe er uiteindelijk mee om wordt gegaan.

Tabel 4.7: Oordeel maatregel meldplicht

Wat vindt u van de meldplicht als maatregel voor het voorkomen van SGG?	
Goed	11
Goed maar lastig	7
Beperkte impact	2
Totaal	20

De genoemde drempel voor personeel om over elkaar te melden, is volgens de ruime meerderheid een reële hindernis. Zoals gezegd kunnen medewerkers ten eerste bang zijn om een collega onterecht schade te berokkenen. Ten tweede is er al snel een grijs gebied, waarin lastig is te beoordelen of een vermoeden sterk genoeg is. Ten derde kan een melding negatieve aandacht voor de school opleveren.

⁴⁸ Oud-werkgevers kunnen niet proactief een nieuwe werkgever informeren. De nieuwe werkgever kan overigens wel melden bij het personeelslid dat hij/zij referenties gaat inwinnen, zonder dat daar toestemming van het personeelslid voor nodig is.

En ten vierde kan een melding ook voor de melder onveilige gevoelens opleveren, omdat hij of zij er op kan worden aangekeken (des te meer als de melding over een oudere/intimiderende collega gaat). Zeven respondenten verwachten niet dat personeel een drempel ervaart om te melden, omdat het hun professionele plicht is om voor het welzijn van leerlingen en studenten op te komen en omdat de eigen cultuur daartoe als voldoende veilig wordt ervaren.

Drie van de ondervraagde schoolleiders hebben wel eens een melding over SGG van een medewerker ontvangen (hoewel de wettelijke meldplicht ten tijde van de melding nog niet bij alle drie bestond).

4.6 Overlegplicht bestuur met vertrouwensinspecteur

Als een schoolbestuur een melding heeft ontvangen over een mogelijk zedendelict door een personeelslid, dan geldt de *overlegplicht*: het bestuur dient daarover onverwijld in overleg treden met de vertrouwensinspectie. De vertrouwensinspecteur kan het bestuur informeren en adviseren over te nemen maatregelen en stappen, bijvoorbeeld over de communicatie over het incident binnen en buiten de school. Als na overleg met de vertrouwensinspecteur een redelijk vermoeden blijft bestaan van een delict, is de school verplicht om aangifte te doen bij de politie.

Veertien van de twintig schoolleiders zijn op de hoogte van de wettelijke verplichting om bij meldingen een vertrouwensinspecteur in te schakelen. Zes schoolleiders daarentegen *niet* - toch een substantieel deel van het totale aantal respondenten.

Bijna alle schoolleiders die de overlegplicht kennen, zijn daarover positief en dat geldt ook voor de meeste respondenten die pas tijdens het interview van de overlegplicht horen (tabel 4.8). Men vindt het verstandig dat bij een zo sterk beladen incident een externe en objectieve persoon kan worden betrokken, met de juiste expertise en ervaring. Het faciliteert de verantwoording naar buiten toe, maar biedt schoolbesturen ook inhoudelijk houvast en zekerheid. Eén respondent betwijfelt of de maatregel goed zou zijn in geval van slechts een vermoeden, omdat de kans bestaat dat de kwestie onterecht groter wordt gemaakt door het buiten de school te delen.

Tabel 4.8: Oordeel maatregel vertrouwensinspecteur

Wat vindt u van verplicht betrekken vertrouwensinspecteur?	
Goed	17
Twijfel	1
Geen mening (niet bekend met overlegplicht)	2
Totaal	20

Vijf schoolleiders hebben zelf ervaring met een vertrouwensinspecteur in de context van SGG, waarvan één met betrekking tot een incident tussen leerlingen onderling en vier naar aanleiding van een melding over een personeelslid. Deze vijf schoolleiders zijn tevreden over het functioneren van de vertrouwensinspecteur in de betreffende situaties; alle te nemen stappen werden goed geadviseerd en begeleid en men had vertrouwen in de expertise van de inspecteur.

4.7 Aanwezigheid van vertrouwenspersonen

Zoals ook omschreven in de literatuuranalyse, moeten scholen een klachtenregeling hebben waarin is gespecificeerd bij wie men (leerlingen, ouders, personeel) terecht kan met klachten. Dit aanspreekpunt kan een vertrouwenspersoon zijn, maar deze specifieke rol is niet verplicht.

In de praktijk blijken de geïnterviewde scholen bijna allemaal over een interne en de meeste ook over een externe⁴⁹ vertrouwenspersoon te beschikken (tabel 4.9).

Tabel 4.9: Aanwezigheid vertrouwenspersonen

Heeft uw school een interne/externe vertrouwenspersoon?		
Interne vertrouwenspersoon	Ja	19
	Nee	1
Externe vertrouwenspersoon	Ja	17
	Nee	2
	Weet niet	1
Totaal		20

Negentien scholen hebben één of meerdere interne vertrouwenspersonen aangesteld. Voor de enige school die dit niet heeft, is dit een weloverwogen keuze; vanwege het geringe aantal meldingen is besloten om niet te investeren in expertise bij een contactpersoon voor klachten, maar om in de zeldzame gevallen waarin het wél nodig is door te verwijzen naar een externe expert. Ook is op deze school een gedragspecialist werkzaam die dicht bij de kinderen staat en eventuele meldingen verder kan oppakken.

Op de scholen met een of meer interne vertrouwenspersonen, zijn dit vaak docenten/coördinatoren. Scholen met meerdere interne vertrouwenspersonen hebben (bij 12 van de 20 scholen) vaak zowel een man als een vrouw aangesteld, om zo de toegankelijkheid te borgen. In het algemeen zijn de schoolleiders tevreden over het functioneren van hun interne vertrouwenspersonen. De meesten zeggen de vertrouwenspersonen in de praktijk weinig nodig te hebben. Bij een school die de vertrouwenspersoon wel vaker nodig heeft, denkt men dat leerlingen eerder zaken melden via een medewerker die dichterbij hen staat, zoals bijvoorbeeld een mentor, en dat deze persoon het zo nodig doorgeeft aan de vertrouwenspersoon. Meerdere scholen vullen nog aan dat hun vertrouwenspersonen geschoold worden en jaarlijks verslag uitbrengen.

Zeventien scholen hebben (ook) een externe vertrouwenspersoon, die uiteenlopende achtergronden kunnen hebben zoals psychologen en gedragsdeskundigen, (bedrijfs)maatschappelijk werkers of oud-docenten van de school. In veel gevallen zijn de externe vertrouwenspersonen aangesteld op bestuurs- of stichtingsniveau. De meeste schoolleiders met een externe vertrouwenspersoon hebben daar persoonlijk geen ervaring mee. De externe vertrouwenspersonen lijken vooral te worden ingezet voor problemen van personeel of ouders en minder voor leerlingen. Een respondent die wél ervaring heeft met de externe vertrouwenspersoon, vindt het prettig om een persoon van buiten de school te kunnen betrekken.

4.8 Knelpunten

Aan de schoolleiders is gevraagd of zij knelpunten zien of ervaren in het zicht krijgen op, dan wel tegengaan van SGG door personeelsleden.

Zicht krijgen op SGG

Om goed zicht te krijgen op het vóórkomen van SGG door personeel noemen schoolleiders de cultuur op school als cruciale factor. Er is geen garantie dat een schoolleider op de hoogte is van alles wat er gebeurt op school. Zeker buiten school of op sociale media is het lastig om grip te krijgen op wat zich afspeelt tussen personeel en leerlingen.

⁴⁹ Een externe vertrouwenspersoon is iemand buiten de school, die derhalve niet tot het onderwijspersoneel behoort. Deze onafhankelijke positie kan voordelen hebben voor zowel klager, de vertrouwenspersoon zelf als de school.

Om te kunnen vertrouwen op het boven water komen van eventuele problemen, is het belangrijk om te investeren in een open cultuur op school, het houden van korte lijnen en het blijven bespreken van hoe men met elkaar omgaat. Zeker bij dit beladen onderwerp schatten de respondenten in dat er sprake zal zijn van schaamte, taboe en angst. Ook wordt tijdsdruk als belangrijk knelpunt genoemd in het zicht krijgen op (en kunnen optreden tegen) SGG: met name in het basisonderwijs hebben leerkrachten voortdurend te maken met verschillende vakken, verschillende leerlingniveaus, en verschillende problemen, waardoor het lastig is om aan alle taken zorgvuldig aandacht te kunnen geven.

Tegengaan van SGG

De meeste schoolleiders zien in principe geen knelpunten in de wettelijke mogelijkheden van scholen om te kunnen handelen bij een incident. Wel ervaren zij knelpunten in het definiëren van een incident: wanneer is een vermoeden sterk genoeg, en hoe stel je de waarheid vast? Als eenmaal formeel stappen worden genomen is er geen weg terug. Een schoolleider onderstreept hoe belangrijk het is om hier zorgvuldig mee om te gaan, omdat zelfs als een melding uiteindelijk onterecht blijkt te zijn, de beschuldigde medewerker al zo beschadigd is dat deze mogelijk niet op school in dienst kan blijven. Volgens de regels is het echter zonder bewijs van een terechte beschuldiging moeilijk om een werknemer te ontslaan of het contract te beëindigen.

Een andere schoolleider ziet een groot knelpunt in het niet kunnen optreden wanneer er geen formele melding of aangifte wordt gedaan. Een kwaadwillende persoon kan zich in dat geval vrijwel probleemloos van school tot school blijven bewegen omdat schoolleiders onderling ook niet zonder toestemming informatie over hun werknemers mogen delen.

Een respondent noemt het lastig om op te treden bij grensoverschrijdend gedrag van iemand die niet helemaal binnen het wettelijk kader valt, zoals bijvoorbeeld een gastdocent. Een laatste opmerking geldt de eigen veiligheid van melders die mogelijk in het geding kan komen wanneer een intimiderende collega wordt beschuldigd.

Vier schoolleiders geven ten slotte aan ooit een incident van SGG van personeel richting een leerling te hebben meegemaakt. Zij hebben overwegend goede ervaringen met de mogelijkheden om als school op te treden, met uitzondering van een situatie waarin het niet om een vast personeelslid ging.

4.9 Overige zaken

Ter afronding van de interviews is de schoolleiders gevraagd of zij op hun school nog eigen, extra maatregelen hebben getroffen met betrekking tot SGG, en of zij aanbevelingen hebben voor het beleid omtrent SGG.

Eigen maatregelen

De meeste respondenten richten zich binnen hun school niet zozeer specifiek op SGG, maar meer algemeen op correct gedrag van personeel en een veilig schoolklimaat. Twaalf scholen geven aan duidelijke afspraken te hebben gemaakt over het omgaan met leerlingen en studenten. Op zeker zeven scholen wordt het vier-ogen-principe gehanteerd, bekend uit de kinderopvang. Ook wordt het programma De Vreedzame School genoemd, heeft een school een speciale werkgroep aangesteld voor het borgen van onderling respect. Op een aantal scholen wordt les gegeven in seksuele voorlichting, weerbaarheid en/of leefstijllessen en krijgt het personeel van tenminste één school training in het benaderen van leerlingen en het signaleren en aanpakken van problemen. Drie scholen geven aan geen aanvullende maatregelen met betrekking tot SGG te hebben.

4.10 Samenvatting en conclusies

Bekendheid met regelgeving

Schoolleiders zijn doorgaans niet zo goed bekend met het precieze wettelijke kader rondom SGG, maar denken wel de voorschriften op hun eigen school goed te kennen. Over het algemeen blijken zij wel goed op de hoogte van concrete wettelijke voorschriften, zoals de verplichte VOG voor alle medewerkers en de meldplicht voor onderwijspersoneel bij elk vermoeden van een delict. Alleen de overlegplicht van schoolbesturen, om na een melding in overleg te treden met een vertrouwensinspecteur, was bij ruim een kwart niet bekend.

Effectiviteit maatregelen

Er is wisselend vertrouwen in de opbrengst van maatregelen en voorschriften. In principe onderschrijven de schoolleiders elke maatregel, maar tegelijkertijd achten zij geen van deze (op zichzelf beschouwd) toereikend. Wat betreft het verplicht opstellen en monitoren van het veiligheidsbeleid denken de schoolleiders dat dit beleid en de opgenomen gedragsregels niet zozeer direct SGG kunnen voorkomen, maar dat dit wel helpt om de juiste cultuur op school te bevorderen. De verplichte VOG voor onderwijspersoneel wordt gezien als een nuttig, maar ook minimaal hulpmiddel voor het screenen van nieuwe medewerkers. Men zou de verplichting zeker niet willen afschaffen, maar heeft er tegelijkertijd weinig vertrouwen in dat het potentiële daders gegarandeerd buiten de school houdt. De meldplicht bij het vermoeden van een misdrijf jegens de zeden vindt de meerderheid een goede maatregel die duidelijkheid schept voor medewerkers, maar hier kan navolging lastig zijn omdat ook bij vermoedens vaak een ‘grijs gebied’ blijft bestaan en de consequenties voor betrokkenen zeer groot kunnen zijn. De overlegplicht met een vertrouwensinspecteur ten slotte wordt het positiefst beoordeeld (niet alleen om de verplichting zelf, maar ook vanwege de goede ervaringen die een aantal schoolleiders heeft met deze vertrouwensinspecteurs), maar is tegelijkertijd nog het vaakst onbekend.

Knelpunten en aanbevelingen

Echte knelpunten in de wettelijke mogelijkheden rondom SGG zien de schoolleiders in principe niet. De cultuur binnen de instelling en een veilig schoolklimaat zijn het allerbelangrijkst in het voorkómen van en optreden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Wel lijkt er nog behoefte aan meer duidelijkheid over gedragsregels en over criteria om incidenten te duiden: niet alleen als handvat om te kunnen beslissen tot melding of aangifte over te gaan, maar ook preventief om de schoolcultuur en het bewustzijn te verbeteren.

5 Veiligheidsmonitoren over seksueel grensoverschrijdend gedrag

5.1 Secundaire analyse veiligheidsmonitoren

In dit deel van het onderzoek worden de uitkomsten uit de secundaire data-analyses van verschillende veiligheidsmonitoren besproken. Doel van deze analyses is om inzicht te geven in de prevalentie van seksueel grensoverschrijdend gedrag door onderwijspersoneel richting leerlingen. Het zou een globaal antwoord kunnen geven op de volgende twee onderzoeksvragen:

- Wat kan er gezegd worden over de aard en de omvang van het seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik in het onderwijs?
- Werken er momenteel personen met een zedenverleden in het onderwijs?

De secundaire analyse is uitgevoerd op de data van veiligheidsmonitoren in het po, v(s)o en mbo uit 2018. Deze monitoren zijn niet specifiek gericht op seksueel grensoverschrijdend gedrag (door personeelsleden). De informatie die hieruit kan worden geëxtraheerd, is dan ook beperkt. De figuren in dit hoofdstuk dienen alleen om een indruk te geven van de problematiek zoals die uit de monitoren is af te leiden. Getoonde verschillen zijn niet getoetst.

Sinds 2006 wordt de veiligheidsmonitor ‘Sociale Veiligheid in en rond scholen’ tweejaarlijks uitgevoerd in het vo en sinds 2010 ook tweejaarlijks in het po. Eerst werd deze monitor uitgevoerd door het ITS en sinds 2017 door Praktikon⁵⁰. Doel van deze monitor is om de overheid en onderwijsinstellingen een landelijk beeld te geven van de sociale veiligheid op scholen. Op grond van de uitkomsten het veiligheidsbeleid kunnen scholen hun veiligheidsplan aanpassen of wijzigen. In de veiligheidsmonitor voor het v(s)o worden zowel leerlingen als personeel en leidinggevenden bevraagd; in het po worden daarnaast ook de ouders van leerlingen bevraagd. De vragen aan leerlingen en ouders richten zich vooral op de ervaren veiligheid op school en het voorkomen van geweldsincidenten, waar ook seksueel geweld onder valt. Bij leidinggevenden gaan de vragen vooral over het veiligheidsbeleid dat op school wordt gevoerd.

De Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector wordt sinds 2001 elke twee á drie jaar uitgevoerd door het ECBO in samenwerking met de MBO Raad⁵¹. Doel van deze monitor is vergelijkbaar met die van de Veiligheidsmonitor in het po en vo; het geeft scholen zelf inzicht in de sociale veiligheid en biedt aanknopingspunten voor het veiligheidsbeleid. Ook wordt er een landelijk (meerjarig) beeld geschetst van sociale veiligheid in het mbo. Deze monitor bestaat uit drie delen: studenten, medewerkers en beleid⁵². In deze monitor worden onder studenten en medewerkers met name de objectieve en subjectieve veiligheid gemeten en in het beleidsmatige deel het daadwerkelijke veiligheidsbeleid op school.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens de resultaten met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag in het po, v(s)o en mbo besproken. Voor elke schoolsoort is eerst gekeken naar welke vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag er meegenomen zijn en in hoeverre deze op school voorkomen. Vervolgens is specifiek nagegaan of de monitor informatie bevat over gevallen waarin iemand van het onderwijspersoneel dader was van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

50 Nelen, W., Wit, W. de, Golbach, M., Druten, L. van, Deen, C., & Scholte, R. (2018). Sociale veiligheid in en rond scholen. Nijmegen: Praktikon

51 Toly, R. van, Bijman, D., & Kans, K. (2018). Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2017-2018. 's Hertogenbosch: ECBO

52 De data van het Beleidsdeel hebben wij niet tot onze beschikking gehad.

Het gaat in dit onderzoek om seksueel grensoverschrijdend gedrag in de hiërarchische context van personeel richting leerling en niet tussen leerlingen of tussen onderwijspersoneel onderling. Ook is nagegaan of uit de monitoren informatie is op te halen over de wijze waarop instellingen hun veiligheidsbeleid hebben vormgegeven met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag.

In het volgende hoofdstuk wordt met behulp van twee andere bronnen getracht de aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag cijfermatig in kaart te brengen. Het betreft een analyse van de meldingen c.q. registraties bij de Onderwijsinspectie en de politie.

5.2 Primair onderwijs

In deze paragraaf wordt de informatie over seksueel grensoverschrijdend gedrag in het po weergegeven, verkregen uit de data van de Veiligheidsmonitor po en vo. Onder het primair onderwijs valt ook het speciaal basisonderwijs (sbo). Het sbo is niet expliciet uitgevraagd.

Respons

In het primair onderwijs hebben in 2018 206 unieke schoollocaties deelgenomen aan de monitor:

- 9.371 leerlingen;
- 1.960 personeelsleden;
- 221 leidinggevenden;
- 5.765 ouders.

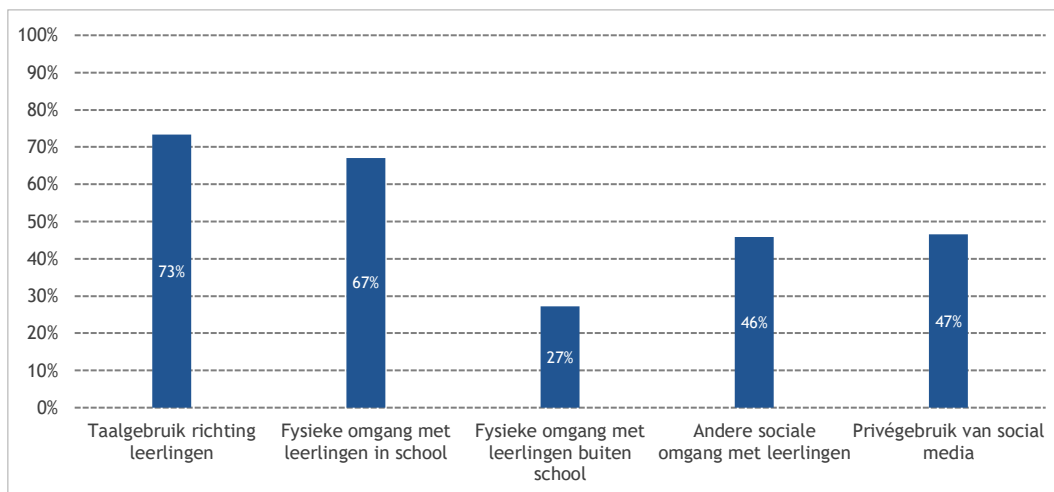
Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het primair onderwijs

In de vragenlijsten voor het po is relatief weinig aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het thema komt niet aan bod in de leerlingenvragenlijst. Aan personeel is alleen gevraagd of seksueel grensoverschrijdend gedrag voorkomt bij leerlingen in hun klas: 3,8 procent gaf hier een bevestigend antwoord op. Wie hiervan de dader was, is niet uitgevraagd. Vermoedelijk gaat het vooral om seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen kinderen onderling. Aan de ouders is gevraagd of er problemen voorkwamen op de school van hun kind(eren) met betrekking tot spijbelen, middelengebruik, wapens, pesten, en verschillende vormen van geweld waaronder ook seksueel geweld. Wat betreft seksueel geweld gaf 0,8 procent van de ouders aan dat hier op school problemen mee waren. Ook hier zijn geen zaken als daderschap uitgevraagd.

Door deze beperkte aandacht voor seksueel grensoverschrijdend gedrag in het primair onderwijs is het niet mogelijk uitspraken te doen over de prevalentie hiervan in een hiërarchische context van onderwijspersoneel richting leerling.

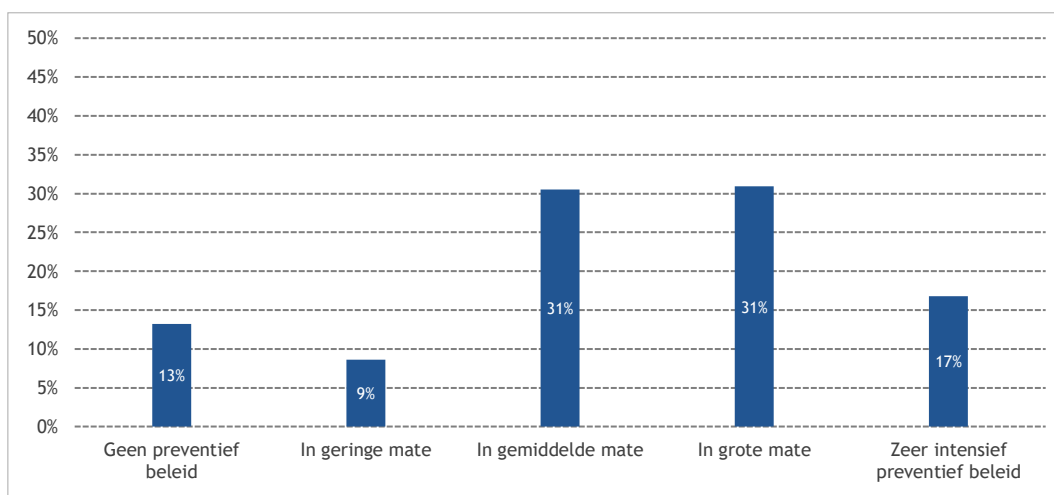
Beleid

Expliciete gedragsregels voor personeel zijn volgens veertig procent van de personeelsleden aanwezig op school. Bijna evenveel personeelsleden wisten niet of deze regels aanwezig waren (37%). De overige 23 procent had geen expliciete gedragsregels voor personeel op school. Van de personeelsleden die aangaven expliciete gedragsregels te hebben, zei 88 procent dat deze gedragsregels in grote mate of altijd worden gehandhaafd. Aan personeelsleden is ook gevraagd op welke terreinen deze gedragsregels betrekking hebben. Zie hiervoor figuur 5.1. In deze figuur zijn alleen terreinen weergegeven die enigszins gerelateerd zijn aan seksueel grensoverschrijdend gedrag: taalgebruik richting leerlingen, fysieke omgang met leerlingen in/buiten school, andere sociale omgang met leerlingen en privégebruik van sociale media. De gedragsregels voor personeel hebben met name betrekking op taalgebruik richting leerlingen en fysieke omgang met leerlingen op school.



Figuur 5.1: Percentage po-personeel dat aangeeft dat de gedragsregels voor personeel betrekking hebben op verschillende terreinen

Van de leidinggevendenden geeft 78 procent aan dat er expliciete gedragsregels op school zijn voor het personeel (9% wist dit niet, 13% gaf aan geen expliciete gedragsregels te hebben). Volgens 84 procent van hen worden deze regels vaak/altijd gehanteerd door leidinggevendenden. Bijna zestig procent van het personeel zegt dat er een veiligheidsbeleid van kracht is op hun schoollocatie. Meer dan een derde wist dit niet (38%), en drie procent gaf aan geen veiligheidsbeleid te hebben. Over het algemeen wordt het veiligheidsbeleid (als dat er is) door personeel positief beoordeeld; 87 procent vindt het beleid op school voldoende of goed en slechts één procent vindt het veiligheidsbeleid onvoldoende of slecht. Van de leidinggevendenden gaf 87 procent aan dat er een veiligheidsbeleid of veiligheidsplan aanwezig is op hun school (7% wist dit niet, 6% gaf aan geen veiligheidsbeleid te hebben). De meesten met een veiligheidsbeleid (9 van de 10) gaven daarbij aan dat de afspraken uit het veiligheidsbeleid in grote mate of geheel worden nageleefd. Tevens is aan leidinggevendenden gevraagd in hoeverre er op de school preventief beleid wordt gevoerd ter voorkoming van (seksuele) intimidatie. De antwoorden zijn wisselend, maar overwegend positief (figuur 5.2).



Figuur 5.2: Mate waarin volgens leidinggevendenden op po-scholen preventief beleid wordt gevoerd ter voorkoming van (seksuele) intimidatie

Ook is aan leidinggevenden gevraagd in hoeverre op hun school vastgelegd is welke incidenten door het personeel moeten worden gemeld. Daarnaast is gevraagd of op de school bekend is over welke gevallen er aangifte bij de politie moet worden gedaan. Ongeveer een vijfde van de leidinggevenden (respectievelijk 20% en 23%) geeft aan dat beide zaken niet of slechts gering vastgelegd of bekend zijn. Meer dan de helft geeft aan dat beide zaken in grote mate of geheel zijn vastgelegd/bekend zijn (respectievelijk 56% en 58%).

5.3 Voortgezet onderwijs

In deze paragraaf wordt de informatie over seksueel grensoverschrijdend gedrag in het v(s)o besproken. Het speciaal onderwijs wordt binnen dit onderzoek als onderdeel van het voortgezet onderwijs behandeld. Leerlingen die de reguliere vo-lijst invulden, konden aangeven welke onderwijsvorm zij precies volgden, waarbij 'speciaal onderwijs' één van de opties was.

Respons

In het voortgezet onderwijs hebben in 2018 66 unieke schoollocaties deelgenomen:

- 13.043 leerlingen (waarvan 2.550 een aangepaste vragenlijst invulden⁵³);
- 1.649 personeelsleden;
- 142 leidinggevenden.

Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het voortgezet onderwijs

Aan leerlingen in het v(s)o is gevraagd of zij wel eens slachtoffer zijn geweest van verschillende soorten geweld: verbaal geweld, sociaal geweld, materieel geweld, licht en grof fysiek geweld, en ook seksueel geweld. Onder seksueel geweld werden de volgende zaken verstaan:

- seksuele opmerkingen;
- aanranding;
- gedwongen seksuele handelingen;
- verspreiding van seksuele afbeeldingen.

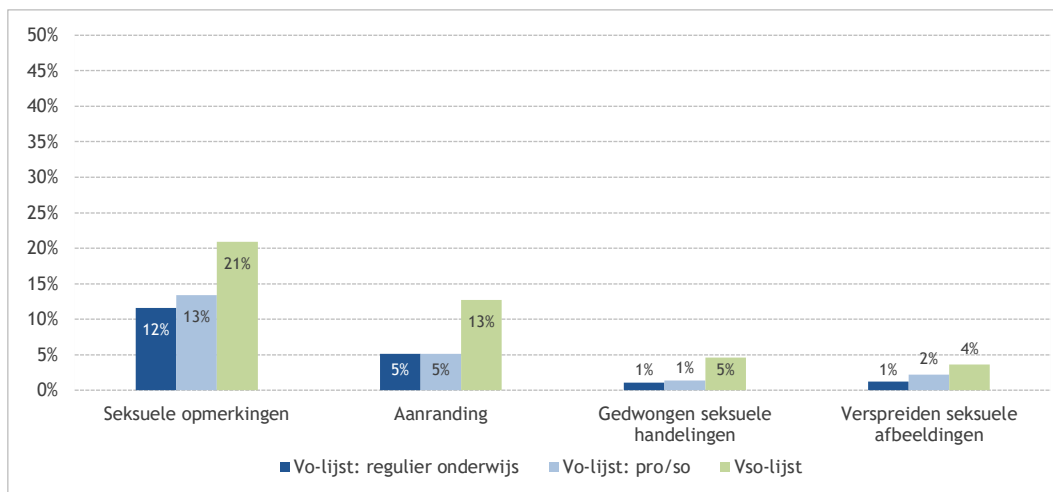
Deze vormen van seksueel geweld zijn in de secundaire analyse gebruikt als indicatoren voor seksueel grensoverschrijdend gedrag.

In figuur 5.3 is te zien welk deel van de v(s)o leerlingen met de voornoemde verschillende vormen van seksueel geweld in aanraking zijn geweest. Er worden drie groepen met elkaar vergeleken: leerlingen die regulier onderwijs volgen, leerlingen met praktijkonderwijs/speciaal onderwijs en leerlingen die de (vereenvoudigde) vragenlijst voor praktijkonderwijs en lagere niveaus onderwijs hebben ingevuld. Deze eerste twee groepen hebben de vo-vragenlijst ingevuld. De derde groep leerlingen heeft de (vereenvoudigde) vragenlijst ingevuld.

Te zien is dat leerlingen in het vso (het deel dat de speciale lijst heeft ingevuld) vaker slachtoffer zijn geweest van alle vier de vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit komt overeen met de bevinding uit eerdere onderzoeken⁵⁴ dat leerlingen in het speciaal onderwijs (vooral meisjes) een extra kwetsbare groep vormen als het gaat om seksuele weerbaarheid.

53 In 2018 is gebruikgemaakt van een aangepaste (vereenvoudigde) vragenlijst voor leerlingen die praktijkonderwijs volgden of op een lager niveau van het vso zaten. Deze lijst is gebaseerd op de po-lijst, maar de vragen zijn aangepast aan de leeftijd en beleavingswereld van deze groep leerlingen. Dezelfde onderwerpen als in de oorspronkelijke v(s)o vragenlijst komen aan bod.

54 Zie bijvoorbeeld het rapport van Rutgers/SOA Aids (2019): Seks onder je 25ste - cluster 3 en 4 vso.



Figuur 5.3: Percentage leerlingen dat wel eens slachtoffer is geweest van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag

In een volgend onderdeel van de vragenlijst moesten leerlingen kiezen welke geweldsoort zij als slachtoffer het meest ernstig vonden. Voor dit onderzoek is bekeken welke vorm van geweld de leerlingen het meest ernstig vonden wanneer zij zelf een vorm van seksueel geweld hadden ervaren. Hieruit bleek dat bij alle vier de vormen van seksueel geweld, deze door slachtoffers als de meest ernstige vorm van geweld werd bevonden. Van de leerlingen die bijvoorbeeld slachtoffer waren geweest van gedwongen seksuele handelingen, vonden de meesten deze vorm van geweld de meest ernstige. Dat gold ook voor de andere vormen van seksueel geweld, te weten aanranding, het verspreiden van seksuele afbeeldingen en het maken van seksuele opmerkingen (gedeelte eerste plaats met uitschelden).

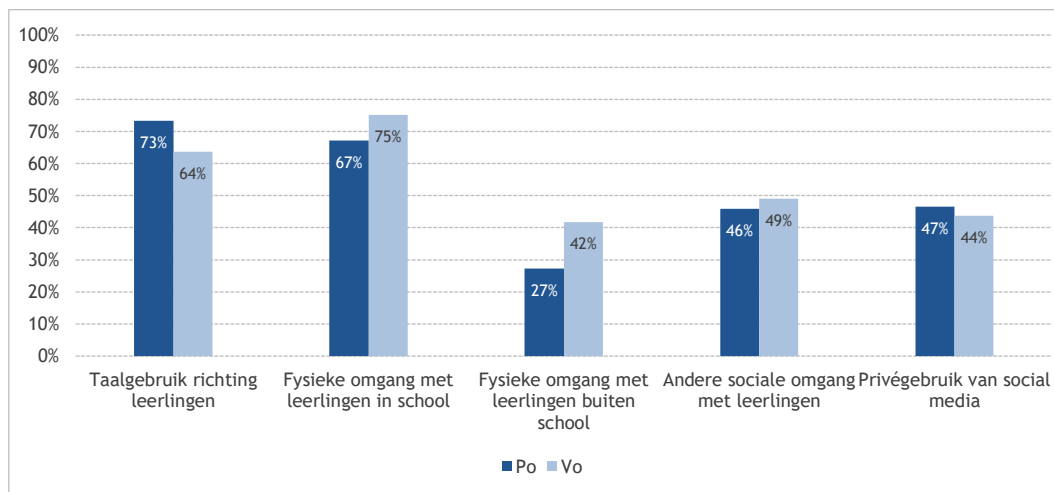
Seksueel grensoverschrijdend gedrag in hiërarchische context

Aan leerlingen die slachtoffer waren geweest van geweld, is gevraagd welke dader of daders het geweld hadden gepleegd (alleen in de oorspronkelijke v(s)o-vragenlijst, niet in de aangepaste vragenlijst voor vso). De leerlingen moesten hier invullen hoe vaak andere leerlingen, docenten, ander personeel van school en familieleden van leerlingen dader waren van het geweld waarvan de leerling had aangegeven slachtoffer te zijn geweest. Het nadeel van deze vraag voor het huidige onderzoek is dat deze vraag betrekking had op al het ervaren geweld. Dit kon dus per leerling uit verschillende vormen bestaan. Uit het antwoord op die ene vraag is daarom niet op te maken welke dader bij welke vorm van geweld betrokken was.

Om toch iets te kunnen zeggen over daderschap van docenten of ander personeel bij seksueel geweld, hebben we een selectie gemaakt van leerlingen die slachtoffer waren geweest van één of meerdere vormen van seksueel geweld (opmerkingen, aanranding, handelingen, afbeeldingen), maar van geen enkele andere vorm van geweld (verbaal, materieel, sociaal, fysiek). Deze groep bestond uit slechts 63 leerlingen. Van deze groep gaven zeven leerlingen aan dat docent(en) van school *soms* dader waren geweest van het ervaren geweld, en één leerling gaf zelfs aan dat docent(en) *altijd* dader waren van het ervaren seksuele geweld. Ander personeel als dader kwam bij deze leerlingen niet voor. Deze aantallen zijn te klein om generalistische uitspraken over te doen, maar geven in ieder geval aan dat daderschap van docenten wel voorkomt.

Beleid

Van het v(s)o-personeel gaf vijftig procent aan dat er expliciete gedragsregels voor personeel op school aanwezig waren (37% wist dit niet, 13% had geen expliciete gedragsregels). De gedragsregels worden, indien aanwezig, volgens 74 procent in grote mate of altijd gehandhaafd. Net als bij po-personeel is ook v(s)o-personeel gevraagd op welke terreinen deze gedragsregels betrekking hebben. Zie figuur 5.4, waarin ook de vergelijking met het po wordt getoond (alleen de terreinen die enigszins gerelateerd zijn aan SGG zijn weergegeven).

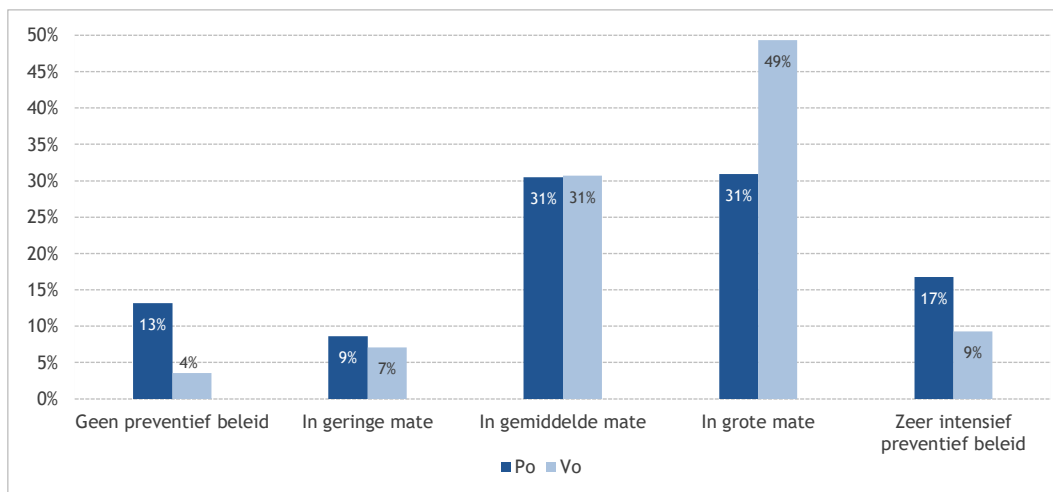


Figuur 5.4: Percentage v(s)o-personeel dat aangeeft dat gedragsregels voor personeel betrekking hebben op verschillende terreinen

Van de leidinggevenden in het v(s)o geeft 85 procent aan dat er expliciete gedragsregels voor personeel op school aanwezig zijn (6% wist dit niet, 9% gaf aan dat deze regels er niet waren). Bovendien zegt 82 procent van de leiding die expliciete gedragsregels zegt te hebben dat deze gedragsregels vaak/altijd door leidinggevenden worden gehandhaafd.

Van het v(s)o-personeel geeft 68 procent aan dat er een veiligheidsbeleid op hun school is (32% wist dit niet, minder dan 1% gaf aan geen veiligheidsbeleid te hebben). Als er een veiligheidsbeleid is, wordt dit door de meeste personeelsleden goed beoordeeld: 81 procent vindt het veiligheidsbeleid voldoende of goed en slechts twee procent vindt het beleid onvoldoende of slecht. Van de leidinggevenden geeft 95 procent aan dat er een veiligheidsbeleid is (3% weet dit niet, 2% geeft aan dit niet te hebben). Volgens 85 procent van de leiding van scholen met een veiligheidsbeleid worden de afspraken uit het veiligheidsbeleid in grote mate of geheel nageleefd.

Ook in het v(s)o is aan de leiding gevraagd in hoeverre er op school een preventief beleid wordt gevoerd ter voorkoming van (seksuele) intimidatie. Zie de verdeling van de antwoorden in figuur 5.5, waarin ook nogmaals de antwoorden van de po-leidinggevenden zijn weergegeven. In het vo lijkt dit beleid intensiever te worden gevoerd.



Figuur 5.5: Mate waarin leiding v(s)o aangeeft dat er op school preventief beleid wordt gevoerd ter voorkoming van (seksuele) intimidatie

Verder geeft 57 procent van de ondervraagde leidinggevenden in het v(s)o aan dat in grote mate/geheel is vastgesteld welke incidenten door personeel moeten worden gemeld. Tachtig procent zegt dat op school bekend is in welke gevallen er aangifte bij de politie moet worden gedaan. Dit laatste percentage is hoger dan in het po.

5.4 Middelbaar Beroepsonderwijs

In deze paragraaf wordt de informatie over seksueel grensoverschrijdend gedrag in het mbo besproken. Deze informatie komt uit de data van de Monitor Sociale Veiligheid mbo van het ECBO.

Respons

In 2017-2018 deden 20.417 studenten mee aan de Monitor Sociale Veiligheid en 7.189 medewerkers.

Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het middelbaar beroepsonderwijs

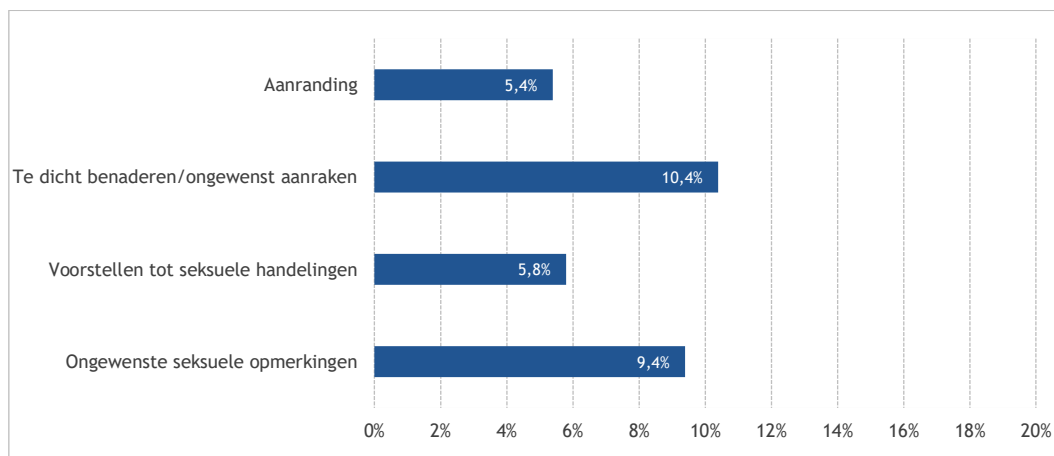
In de vragenlijst voor mbo-studenten zijn ook ervaringen met verschillende vormen van geweld uitgevraagd. Seksueel grensoverschrijdend gedrag is hierin opgenomen als 'seksuele intimidatie' (aanranding, te dicht benaderen/ongewenst aanraken, ongewenste voorstellen tot seksuele handelingen en ongewenste seksuele opmerkingen). Van de mbo-studenten gaf ruim drie procent aan wel eens slachtoffer te zijn geweest van seksuele intimidatie en 0,8 procent gaf aan wel eens slachtoffer te zijn geweest van *online* seksuele intimidatie, bijvoorbeeld onder druk gezet worden om naaktfoto's te sturen, of het ongewenst verspreiden van dit materiaal.

Van studenten die slachtoffer zijn geweest van één of meerdere vormen van seksuele intimidatie heeft vijftien procent dit op school gemeld. In de helft van deze gevallen heeft de school iets met deze melding gedaan, zo melden de slachtoffers. Is er wel iets met de melding gedaan, dan is 82 procent hier tevreden over. In zes procent van de gevallen heeft de student zelf of de school melding gedaan bij de politie over de seksuele intimidatie.

Van de medewerkers in het mbo gaf een derde aan dat het voorkomen van seksuele intimidatie/geweld op school over de afgelopen jaren niet is veranderd. Meer dan de helft (56%) had hier echter geen zicht op.

Seksueel grensoverschrijdend gedrag in hiërarchische context

Van de vier uitgevraagde vormen van seksuele intimidatie (aanranding, te dicht benaderen/ongewenst aanraken, ongewenste voorstellen tot seksuele handelingen en ongewenste seksuele opmerkingen) is in deze monitor wél steeds gevraagd wie de dader was. Een mogelijke optie om hier aan te kruisen was ‘Docent/personeel’. In figuur 5.6 is weergegeven hoeveel procent van de studenten (onder andere) deze optie heeft aangekruist per vorm van seksuele intimidatie.



Figuur 5.6: Aandeel mbo'ers dat aangaf dat een docent of personeelslid dader was van het ervaren seksueel grensoverschrijdend gedrag

5.5 Samenvatting en conclusies

Om iets te kunnen zeggen over de omvang en aard van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs zijn de data van veiligheidsmonitoren in het po, v(s)o en mbo op deze onderdelen opnieuw bekeken. Dit om specifiek inzicht te krijgen in het vóórkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag onderwijspersoneel richting leerlingen en studenten. De data van deze veiligheidsmonitoren leken een voor de hand liggende optie om dergelijke informatie op te kunnen halen, omdat hierin verschillende soorten van geweldsincidenten (en rollen binnen) zijn behandeld en ook vragen zijn gesteld over het veiligheidsbeleid op school. Echter, de analyses hebben te weinig specifieke en concrete informatie over seksueel grensoverschrijdend gedrag door personeel richting leerlingen opgeleverd. Hierdoor kunnen er geen betekenisvolle uitspraken gedaan worden over de aard en omvang van deze problematiek.

In het po zijn zoals genoemd geen vragen gesteld die informatie geven over seksueel grensoverschrijdend gedrag in een hiërarchische context. Op basis van de data kan slechts worden gezegd dat seksueel grensoverschrijdend gedrag bij kinderen in de klas wel eens voorkomt, maar niet of iemand van het personeel ooit dader is geweest. Qua veiligheidsbeleid viel op dat ruim een derde van de ondervraagde personeelsleden niet wist of er op hun school een veiligheidsbeleid van kracht was. Wanneer dit wel het geval was, werd het beleid in de meeste gevallen wel positief beoordeeld.

In het v(s)o kwam naar voren dat leerlingen wel eens te maken kregen met seksueel grensoverschrijdend gedrag. De vragen die informatief konden zijn voor incidenten in een hiërarchisch verband, zijn niet specifiek gesteld per ervaren geweldssoort, maar alleen voor alle ervaren geweldssoorten bij elkaar. Daarom is vervolgens gekeken naar de groep leerlingen die alléén seksueel geweld, en geen andere vorm, had meegemaakt. Deze groep is echter in de praktijk zeer klein; leerlingen die seksueel geweld hebben meegemaakt zijn in veel gevallen ook met een andere vorm van geweld in aanraking gekomen en kunnen hier daarom binnen de huidige data moeilijk los van worden gezien.

Om deze reden moet voorzichtig worden omgegaan met de data die uit deze groep is gepresenteerd en kan er weinig betekenis aan worden verbonden.

Qua beleid was ook in het v(s)o te zien dat ruim dertig procent van het personeel niet wist of er een veiligheidsbeleid van kracht was op hun school, maar wordt het beleid dat er is veelal positief beoordeeld.

In het mbo werd wél gevraagd naar daderschap van docenten of personeel bij seksueel grensoverschrijdend gedrag, hier aangeduid als 'seksuele intimidatie'. Uit de data kwam naar voren dat vijf tot tien procent van de studenten die een vorm seksuele intimidatie hadden meegemaakt (3,4% van de totale groep respondenten), aangaf dat een docent of ander personeelslid dader was geweest. Vanuit de medewerkers had meer dan de helft geen zicht op het voorkomen van seksuele intimidatie/geweld op school.

Al met al kan niet bijzonder veel gezegd worden over de prevalentie van seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen onderwijspersoneel richting leerling of student op grond van de veiligheidsmonitoren. Wil men iets kunnen zeggen over de omvang en aard van seksueel grensoverschrijdend gedrag door schoolpersoneel, dan is het noodzakelijk om uitgebreider onderzoek te doen naar prevalentie waarin slachtofferschap als daderschap specifieker worden uitgevraagd.

De vraag of er momenteel personen met een zedenverleden in het onderwijs werken, kan met behulp van de gegevens uit de veiligheidsmonitoren niet beantwoord worden.

6 Registraties bij onderwijsinspectie en politie

6.1 Inleiding

Teneinde de problematiek van seksueel grensoverschrijdend gedrag op scholen cijfermatig in kaart te brengen, zijn naast de veiligheidsmonitoren nog twee andere voor de hand liggende bronnen geraadpleegd: de onderwijsinspectie en de politie. Bij beide instanties kunnen docenten, ouders van minderjarige kinderen en minderjarigen zelf melding maken van dergelijk gedrag door een met taken belast persoon (TBP), ofwel iemand die een arbeidsrechtelijke relatie heeft met een school. Meestal zijn dit docenten en leerkrachten, maar hieronder vallen ook stagiaires en conciërges. Goed om hierbij te vermelden is dat het om registraties gaat. Met andere woorden, het zijn zaken die bekend zijn geworden bij de onderwijsinspectie en politie omdat betrokkenen dat hebben gemeld. Deze registraties reflecteren de werkelijkheid maar voor een deel. Meestal melden slachtoffers het niet. De schattingen van dit 'dark-number' lopen uiteen en zijn afhankelijk van het type gedrag, kenmerken van het slachtoffer (denk aan de leeftijd), pleger en de relatie slachtoffer-pleger. Gemiddeld doet zo'n zestien procent van de slachtoffers aangifte (De Haas, 2012). In zijn algemeenheid geldt dat de aangiftebereidheid groter is als de pleger een onbekende is van het slachtoffer. Dat zal vermoedelijk anders liggen wanneer minderjarigen slachtoffer worden van het grensoverschrijdende gedrag van een (eigen) leerkracht.

6.2 Meldingen bij de onderwijsinspectie

Voor een goede duiding van de gegevens van de onderwijsinspectie is het goed om eerst een korte toelichting te geven op de systematiek van het melden bij de onderwijsinspectie. Er bestaat inzake de bepalingen van de onderwijswet een meld-, overleg- en aangifteplicht bij (een vermoeden van een) zedenmisdrif. De verplichtingen, die voortvloeien uit de 'Wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs', rusten uiteindelijk op de directie/het bestuur van een school.

6.2.1 Diverse verplichtingen bij seksueel grensoverschrijdend gedrag

Meldplicht en aangifteplicht

De *meldplicht* geldt voor iedere TBP die op enigerlei wijze bekend is geworden met een mogelijk zedenmisdrif. De TBP moet dit melden bij het schoolbestuur. Geen enkele medewerker kan zich in dit soort gevallen beroepen op de geheimhoudingsplicht, tenzij er sprake is van een medisch beroepsgeheim.

Naast een meldplicht bestaat voor het schoolbestuur een overlegplicht. De *overlegplicht* is bedoeld voor het schoolbestuur die kennis heeft van een (vermoeden van een) zedenmisdrif. Het bestuur moet in dat geval direct overleg plegen met een vertrouwensinspecteur van de onderwijsinspectie. Als uit dit overleg naar voren komen dat er sprake is van een redelijk vermoeden van een zedenmisdrif volgens het wetboek van Strafrecht, dan is het schoolbestuur verplicht hiervan direct aangifte te doen bij de politie. Dit is de *aangifteplicht* en deze geldt zelfs als de betrokkenen hierover hun bedenkingen hebben. Het schoolbestuur informeert de betrokkenen, zowel het slachtoffer als dader, als tot aangifte wordt overgegaan. De vertrouwensinspectie bepaalt op basis van de gepresenteerde feiten of een bestuur verplicht moet worden gesteld tot het doen van aangifte.

Deze gang van zaken is vastgelegd binnen het Meldoverleg aangifteplicht.⁵⁵ In het geval een aangifteplicht wordt opgelegd door de vertrouwensinspectie, controleert deze of de verplichting wordt opgevolgd. Wanneer een onderwijsinstelling nalaat om dit te doen, kan de vertrouwensinspectie verschillende stappen ondernemen, om een aangifte ‘af te dwingen’, eventueel via de minister.⁵⁶

De vertrouwensinspecteurs van de onderwijsinspectie zijn zelf vrijgesteld van de verplichting om aangifte te doen van een misdrijf tegen de zeden. Zij zijn wettelijk verplicht geheim te houden wat leerlingen, ouders of personeelsleden van een school hun toevertrouwen ten aanzien van mogelijke zedenmisdrijven, ook naar collega-inspecteurs.

6.2.2 Diverse gedragingen

Seksuele intimidatie en seksueel misbruik

De vertrouwensinspectie houdt zich aan de tweedeling die de wet maakt, namelijk:

- Seksueel misbruik - bij seksueel misbruik gaat het om feiten die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafrecht zoals bijvoorbeeld: gemeenschap met kinderen onder de 16 jaar, kinderporno, ongewenste relatie van een met taken belast persoon en een leerling en ontucht met misbruik van gezag;
- Seksuele intimidatie - bij seksuele intimidatie gaat het om ‘minder ernstige’ feiten maar kunnen deze gedragingen door een met taken belast persoon wel soms leiden tot een veroordeling zeker als zij meerdere malen worden gesignaleerd en gemeld bij de politie. De gedragingen bij seksuele intimidatie kunnen zijn: grooming gedrag, ongewenst hinderlijke aanrakingen, ongewenst gedrag via sociale media etc.

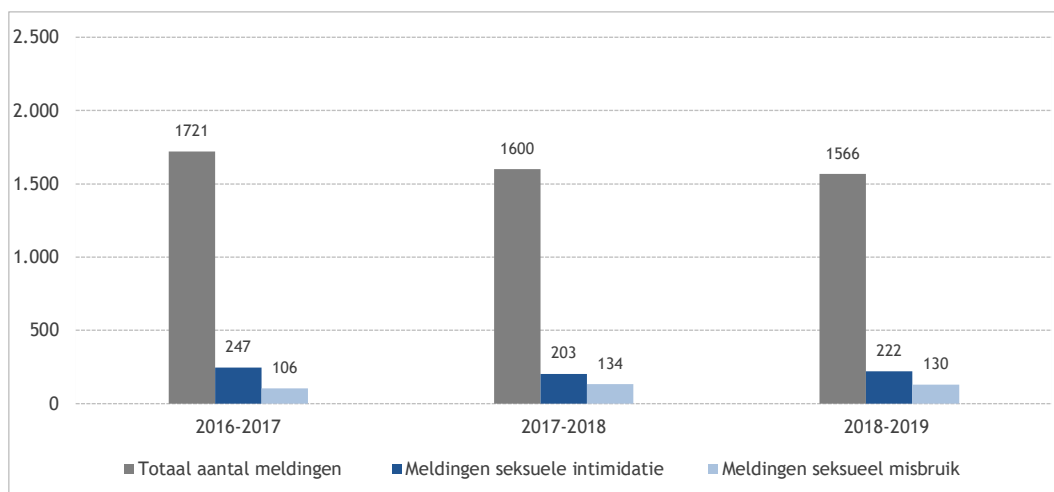
Voor zaken die niet onder het wetboek van strafrecht vallen, hanteert VI de categorie SI. Voor seksuele intimidatie geldt geen wettelijke eis ten aanzien van een meld- overleg- en aangifteplicht. Uit nadere informatie van de Onderwijsinspectie blijkt dat dit onderscheid niet altijd helder is gemaakt. Zo staat aanranding - een strafbaar feit volgens artikel 246 WvSR - bij zowel seksuele intimidatie als seksueel misbruik en staat ‘ongewenste relatie leraar-leerling’ bij seksueel misbruik. Voor zaken die de scholen scharen onder seksuele intimidatie geldt geen overleg- en dus ook geen aangifteplicht.

6.2.3 De cijfers

Behalve van (vermoedens van) een zedenmisdrijf kan ook melding worden gedaan bij de onderwijsinspectie van psychisch en fysiek geweld, discriminatie en radicalisering. In onderstaande figuur 6.1 is voor de schooljaren 2016-2017, 2017-2018 en 2018-2019 een overzicht gemaakt van het totaal aantal meldingen bij de onderwijsinspectie en het deel dat specifiek ziet op seksueel grensoverschrijdende gedragingen (seksuele intimidatie en seksueel misbruik). Voor de goede orde: dit betreft alle meldingen, dus ook de meldingen van incidenten tussen leerlingen onderling.

55 WPO artikel 4a; WEX artikel 4a; WEB artikel 1.3.8 en WHW artikel 1.20. Wet op onderwijstoezicht artikel 6 gaat over de taken van VI.

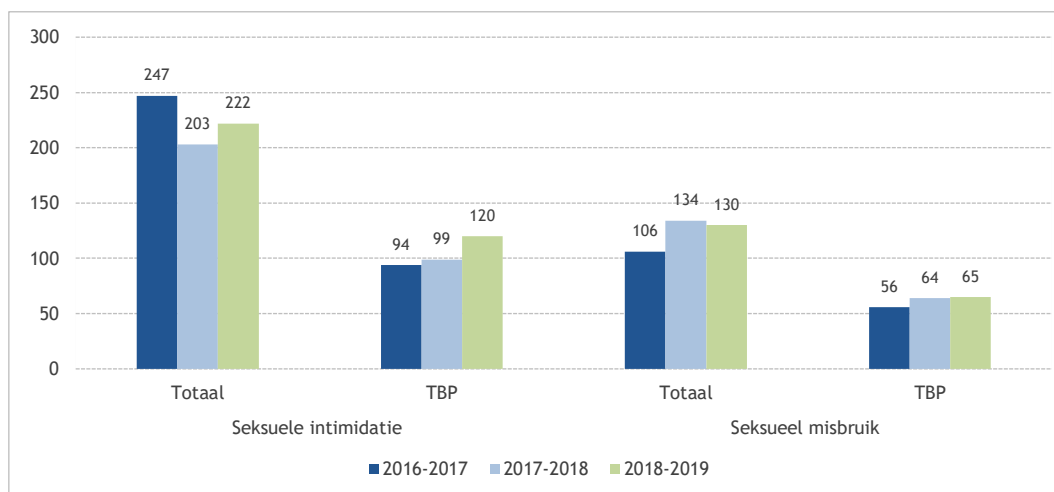
56 Als ultiem middel kan een inspectie naar de minister stappen.



Figuur 6.1: Meldingen bij de onderwijsinspectie (2016-2019)

Het totaal aantal meldingen neemt in de periode 2016-2019 af van 1721 naar 1566. Het aandeel van de meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag ten opzichte van het totaal blijft in die periode stabiel (21% en 22% van het totaal). Er worden meer meldingen van seksuele intimidatie gedaan dan van seksueel misbruik. De onderlinge verhouding varieert echter. In 2017-2018 worden er naar verhouding meer meldingen gedaan van seksueel misbruik vergeleken met het aantal in 2016-2017.

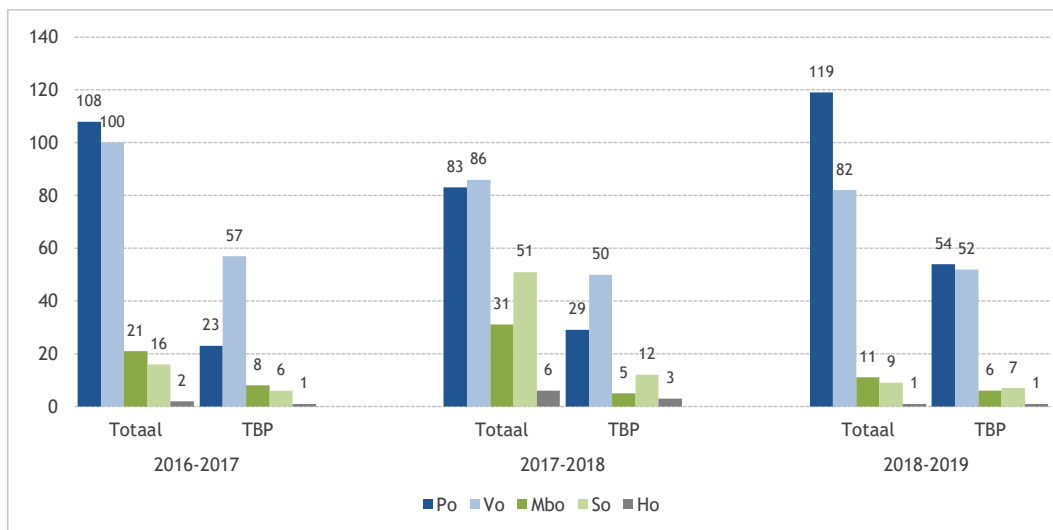
Van de meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag is vervolgens bepaald hoeveel meldingen zijn toe te schrijven aan de betrokkenheid van een TBP (figuur 6.2). De groep TBP's is afgezet tegen het totaal aantal meldingen van seksuele intimidatie en misbruik.



Figuur 6.2: Seksuele intimidatie en seksueel misbruik, totaal en aandeel met TBP (2016-2019)

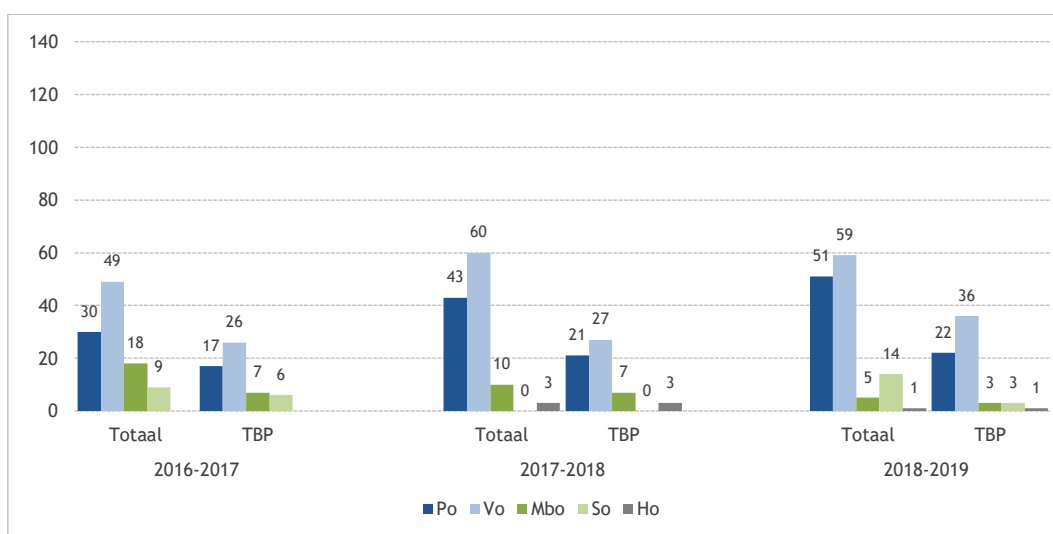
Wat betreft seksuele intimidatie is te zien dat het in totaal om meer dan meer 200 meldingen per jaar gaat. Het aandeel daarin van de met TBP ligt voor de achtereenvolgende periodes op 38, 48 en 54 procent. Het totaal aantal meldingen van seksueel misbruik fluctueert in de onderzoeksperiode en ligt tussen de 106 (2016-2017) en 134 (2017-2018). In ruwweg de helft van de zaken, is een TBP is betrokken.

In de registraties van de Onderwijsinspectie is onderscheid gemaakt tussen de diverse onderwijsniveaus (figuur 6.3) naar de betrokkenheid van TBP's bij seksuele intimidatie.



Figuur 6.3: Seksuele intimidatie naar onderwijsniveau, totaal en met TBP (2016-2019)

In de figuur valt een aantal zaken op. Als eerste (afgaande op de absolute aantallen) komt seksuele intimidatie vooral voor in het primaire onderwijs (PO), gevolgd door het voortgezet onderwijs (VO). In de tweede plaats is het relatieve aandeel van de TBP's groot bij meldingen van seksuele intimidatie in het VO. Het aantal meldingen uit het HO is (vrijwel) nihil. Tot slot laat de periode 2017-2018 een piek zien in het aantal meldingen waarbij het specifiek gaat om het speciaal onderwijs. Het deel binnen het speciaal onderwijs, waarbij een TBP is betrokken, is overigens niet bijzonder opvallend. Voor meldingen van seksueel misbruik is een vergelijkbaar figuur als hiervoor gemaakt (figuur 6.4).



Figuur 6.4: Seksueel misbruik naar onderwijsniveau, totaal en met TBP (2016-2019)

De meldingen van seksueel misbruik zijn het meest afkomstig uit het VO. Een TBP is in grofweg de helft van het aantal gevallen bij een dergelijke zaak betrokken; in 2018-2019 is het relatieve aandeel van betrokkenheid van een TBP, iets gestegen. Na het VO komen binnen PO de meeste meldingen van seksueel misbruik voor.⁵⁷

⁵⁷ Overigens zitten er meer kinderen op het VO (in 2018 ongeveer 1,5 miljoen) dan op het PO (in 2018 ongeveer een miljoen). Bron: onderwijscijfers.nl/kengetallen.

Tot slot houdt de onderwijsinspectie bij in hoeveel procent van de meldingen er uiteindelijk aangifte wordt gedaan bij de politie. Voor seksuele intimidatie ligt dat op zo'n acht à negen procent van de zaken; bij meldingen van seksueel misbruik ligt dat tussen de 30 en 35 procent. Het komt dus voor dat van zaken die getypeerd zijn als seksuele intimidatie, uiteindelijk ook aangifte wordt gedaan. De redenen/achtergronden hiervan zijn onbekend.

6.2.4 De meldingspraktijk

De meldingen komen binnen bij het Meldpunt van de onderwijsinspectie. Het meldpunt is elke dag bereikbaar van 8.00-17.00 uur. Er zijn drie vertrouwensinspecteurs beschikbaar voor het aannemen van meldingen. Bij seksuele intimidatie en seksueel misbruik (en mishandeling) vindt altijd collegiale consultatie plaats. Er zijn in totaal vijftien inspecteurs: zes voor het po, één voor het mbo, twee voor het speciaal onderwijs, drie voor het vo en één adviseur voor het hoger onderwijs. Belangrijk is het bepalen of het gaat om een melding van een strafbaar feit volgens het wetboek van strafrecht. Als na consultatie van collega's het nog niet helemaal duidelijk is of men is het niet eens met elkaar, dan wordt het voorgelegd aan de coördinator. Als de coördinator twijfelt of het een strafbaar feit is of niet, overlegt hij/zij met de zedenpolitie. De vertrouwensinspecteurs hebben rechtstreekse lijnen met de zedenpolitie in hun werkgebied.

Uit interviews met medewerkers van de onderwijsinspectie wordt verder duidelijk dat er altijd hoor- en wederhoor plaatsvindt met de beschuldigten. Om die reden is er altijd een jurist van het bestuur aanwezig, en vaak is ook de vertrouwenspersoon van de betreffende school aanwezig. Het doel is om duidelijkheid en inzicht te krijgen in de feiten van de betreffende zaak. Voor hoor en wederhoor met de TBP wordt de hulp ingeroepen van de zedenpolitie. De politie geeft aan wat ze kunnen vragen en geven vooraf duidelijke richtlijnen en advies voor het gesprek. Een vertrouwensinspecteur kan niet alleen als vraagbaak, maar ook als klankbord fungeren voor het bestuur, bijvoorbeeld in het geval een incident in de media komt en/of als er onrust onder ouders is ontstaan.

Over de slachtoffers zeggen de respondenten van de onderwijsinspectie dat het iets vaker meisjes zijn en dat het gaat om meisjes van alle leeftijden. Een TBP zoekt, zo geven respondenten aan, de kwetsbare kinderen uit. Slachtoffers zijn vaak kinderen uit een gezin waar al sprake is van hulpverlening. Het contact begint soms met goede bedoelingen en gaandeweg het contact vindt een omslag plaats naar seksueel grensoverschrijdend gedrag. De leerkracht neemt dan niet meer de noodzakelijke distantie in acht. De beschuldigten, een term die de Onderwijsinspectie hanteert, zijn bijna altijd mannen, die bekend staan als 'aardig', die met iedereen goed kunnen opschieten. Niet zelden hebben ze ook een bijzondere functie in de school of maken deel uit van een interne opleidingspool.

Bij een (sterk vermoeden van een) strafbaar feit stuurt de inspecteur aan op aangifte en vervolging. Op dat moment neemt de zedenpolitie het over. De ervaring van de onderwijsinspectie is ook dat ouders niet altijd aangifte willen doen. Ouders zijn bang dat er een trauma bij hun kind ontstaat door het verhoor en de nasleep van de zaak als die in de publiciteit komt. Omdat het vaak een 1-op-1 gebeurtenis is, zonder getuigen, beginnen ze er vaak niet aan om aangifte te doen. Ouders kunnen ook bang zijn voor de gevolgen, bijvoorbeeld dat het in de openbaarheid komt. Bij aangifte komt de jongere in een verdedigingssituatie en zijn ze bang voor de reacties van anderen ('had je maar niet zo'n truitje moeten aantrekken'). Ook culturele aspecten en geloof zijn van invloed op het wel of niet doen van aangifte. Zo bestaat soms het risico dat een meisje dat slachtoffer is geworden van een zedenmisdrijf vreest, of haar ouders vrezen, dat zij niet huwbaar zal zijn.

Bij seksuele intimidatie volgt (vrijwel) altijd een arbeidsrechtelijk traject voor de beschuldigde. Soms is dat ontslag, maar ook coaching kan daarbij horen. Ook komt het voor dat een beschuldigde zelf ontslag neemt. Beschuldigten vinden, vanwege het tekort aan leerkrachten, veelal snel weer een nieuwe werkkring, zo stellen de respondenten. Als er een strafrechtelijk traject volgt, is er ook altijd sprake van ontslag. Bovendien krijgt een beschuldigde geen VOG als hij binnen het onderwijs aan het werk wil. Er bestaat geen lijst waarop leerkrachten staan die vanwege een arbeidsrechtelijke interventie/sanctie of andere maatregel naar aanleiding van seksueel grensoverschrijdend gedrag jegens minderjarigen staan geregistreerd.

De medewerkers van de onderwijsinspectie stellen dat door het tekort op de arbeidsmarkt er steeds minder referenties worden ingewonnen. Zij proberen de schoolbesturen ervan te doordringen dat de vraag 'ben je in het verleden in aanraking geweest met grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs' zeker in de selectieprocedure aan de orde moet komen.

Er bestaan volgens de respondenten weinig opvallende verschillen tussen de schoolniveaus. Op het mbo komen relatief weinig meldingen voor. Het speciaal onderwijs springt er niet uit, qua aantallen meldingen. Gelet op de kwetsbare groep kinderen, zou dit wel verwacht kunnen worden. Juist in het speciaal onderwijs bestaat in verhouding tot de andere typen onderwijs, veel aandacht voor veiligheidszaken. Over de geografische spreiding van meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag valt volgens de respondenten weinig zinnigs te zeggen omdat de regio's op een bepaalde manier zijn ingedeeld. Zo is het westen meer belast met meldingen dan het oosten, maar daar wonen ook meer mensen.

6.2.5 Situatie in het Caribisch gebied

De Nederlandse Onderwijsinspectie oefent haar taken ook uit op de eilanden in het Caribisch gebied. Om een eerste beeld te krijgen van hoe er op de eilanden wordt omgegaan met (meldingen van) SGG binnen het onderwijs zijn interviews gehouden met een vertrouwensinspecteur (VI) werkzaam op de eilanden en een coördinator Caribisch Nederland bij OCW. Deze gesprekken leveren het volgende, voorlopige beeld op.

Toezicht door onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie houdt in Caribisch Nederland toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de regelgeving. Dit toezicht loopt zoveel mogelijk in de pas met de Nederlandse regelgeving. Voor wat betreft de toetsing van de onderwijsresultaten, verschilt het toezicht tussen Caribisch Nederland en Nederland. Het toezicht op de onderwijsresultaten is voor de Cariben voornamelijk beschrijvend van aard, waar het toezicht in Nederland hierop toetsend is. In 2008 deed de Inspectie een 0-meting in Caribisch Nederland. Inmiddels voldoen volgens de VI alle scholen aan de gestelde normen. De inspectie heeft vier mbo-instellingen⁵⁸ en vijf VO instellingen⁵⁹/vestigingen onder toezicht in het Caribisch gebied. Daarnaast ziet de inspectie toe op ongeveer 14 PO-instellingen, maar dit valt niet binnen de taakstelling van de respondent. Ten slotte houdt de inspectie ook toezicht op instellingen voor Sociale Kans Trajecten en Expertisecentra Onderwijszorg.

Wetgeving en melding

De wetgeving in Caribisch Nederland over seksueel grensoverschrijdend gedrag is in principe hetzelfde als in Europees Nederland. Scholen dienen een veiligheidsplan te hebben (Wet Veiligheid op School), er is een meldplicht bij Nederlandse autoriteiten en onderwijspersoneel dient een VOG te overleggen.

⁵⁸ Waarvan twee in de transitie van Nederlandstalig naar Engelstalig zitten en dus officieel geen MBO meer zijn.

⁵⁹ Waarvan drie op Bonaire en twee op de andere eilanden.

Ook qua meldplicht geldt dat de wetgeving in principe hetzelfde is als die in Nederland. De politie, de Rijksdienst Caribisch Nederland, de onderwijsinspectie, de voogdijraad en ook een speciale afdeling van het Openbaar Lichaam houden zich met deze problematiek bezig. Scholen op de eilanden hebben meestal een vertrouwenspersoon. Deze functie is doorgaans belegd bij iemand die ook een andere functie vervult binnen de school.

Registraties van incidenten

Er zijn volgens de VI desgevraagd en ook na controle door de onderwijsinspectie geen registraties van seksuele incidenten die betrekking hebben op het Caribisch gebied. Mogelijk heeft dit te maken met het gegeven dat inwoners van de Caribische eilanden terughoudend zijn bij het benaderen van personen die men niet kent.⁶⁰ Overigens kan een respondent wel een voorval noemen op het gebied van SGG binnen een onderwijsinstelling tussen leerling en leraar. Verdere informatie over mogelijke incidenten zijn zoals gezegd niet bekend.

Brede aanpak veiligheidskwesties

De Cariben kenmerken zich door kleine, besloten gemeenschappen waardoor het volgens de respondenten moeilijk is om goed zicht te krijgen op de omvang van problemen die de veiligheid van minderjarigen in gevaar brengt. Armoede, tienermoederschappen, gebroken gezinnen en alcoholisme vormen risicofactoren.

Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs zou beter in kaart gebracht kunnen worden als het meegenomen wordt in een bredere aanpak van verschillende veiligheidskwesties zoals huiselijk geweld, verwaarlozing, kindermisbruik en kindermishandeling. De aanpak van pesten op school kan daarbij als voorbeeld dienen. Dit is volgens de respondenten redelijk goed in beeld en er zijn omtrent deze problematiek duidelijke methodes en adviezen opgesteld. Ook in schoolgidsen en websites dient zichtbaar gemaakt te worden hoe scholen met seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen personeel en leerling omgaan. In de gesprekken wordt ook gepleit voor de aanpak van de vaak onveilige huisvesting van de scholen (donkere hoeken, afsluitbare ruimten).

6.2.6 Casuïstiek

Op verzoek van de onderzoekers heeft de Onderwijsinspectie een viertal casus beschreven. De beschreven casus zijn ‘fictief’ van aard maar de feiten zijn opgebouwd uit een aantal ‘echte’ casussen die bij de vertrouwensinspecteurs (VI) gemeld zijn. Geen enkele van deze beschreven casussen berust op één enkele melding.

Casus 1

‘We worden gebeld door een bestuurder van een school. Hij is gebeld door de ex-partner van een leraar bij hem op school. Zij meldt hem dat haar ex-partner tien jaar geleden is veroordeeld wegens het in bezit hebben van kinderporno. Hij is daar uiteindelijk ook voor veroordeeld (een taakstraf van 160 uur en vier maanden voorwaardelijke celstraf), maar heeft het zo weten te plooien dat zijn werkgever (die nog steeds zijn werkgever is) er nooit achter is gekomen. Ze ligt nu in een vechtscheiding met hem en vindt dat de bestuurder dit nu echt zou moeten weten. Ze heeft haar ex-man altijd de hand boven het hoofd gehouden, maar is dit nu niet langer van plan. Leraar heeft bij zijn aanstelling zo’n 12 jaar geleden een geldige VOG overlegd.’

⁶⁰ Een school, leraar, ouder of bestuur zal zich niet snel wenden tot een onbekende inspecteur. Dit betekent ook dat scholen zich niet snel wenden tot de inspectie om te overleggen over een mogelijk onveilige situatie.

Casus 2

‘De VI krijgt een melding binnen van een voorzitter van het college van bestuur van een VO school. Het gaat om het volgende: de rector van een van zijn scholen heeft een paar maanden geleden een klacht van een 15-jarig meisje binnengekregen. Het meisje heeft gemeld dat een docent Duits onaangepast gedrag naar haar vertoonde. Het zou gaan om ongewenste verbale opmerkingen richting het meisje. De rector geeft aan destijds met het meisje, de ouders en de docent te hebben gesproken. De docent heeft toen een schriftelijke berisping gekregen en is de wacht aangezegd. Hij had een geldig VOG. Echter nu is er een tweede klacht over de docent binnengekomen, die wederom gaat over grensoverschrijdend gedrag. De rector heeft eens navraag gedaan bij de rector van de vorige school waar hij gewerkt heeft (in een ander deel van het land) en nu blijkt dat de docent daar ontslagen is vanwege een ongewenste relatie met een minderjarige leerling. Het bestuur heeft aangifte gedaan en de zedenpolitie is bezig met het onderzoek. Docent heeft echter in korte tijd deze nieuwe baan gevonden (hij geeft een vak waar een grote vraag naar is) en bij de aanstelling heeft hij een nieuw VOG overlegd. De bestuurder wil van VI weten hoe dit nu allemaal kan. Als er geen klachten over deze docent waren binnengekomen, was hij nooit op de hoogte geweest van de werkelijke reden van ontslag.’

Casus 3

‘We worden gebeld door een bestuurder van een po school. Deze werkt al jaren met invallers die hij betreft van een uitzendbureau. Nu had hij laatst een attente ouder die de naam van een invaller natrok en wat bleek: deze docent is in het verleden veroordeeld voor een zedenmisdrijf. Directeur gaat er vanuit dat het uitzendbureau aan de VOG verplichting voor docent voldoet, voordat een docent daadwerkelijk aan de slag gaat.’

Casus 4

‘Bestuurder belt VI en geeft aan dat het bestuur onderzoek heeft gedaan na een melding van een vertrouwenspersoon (vp). De vp heeft een gesprek gevoerd met een leerling in de onderbouw van het vo waarbij leerling meldt dat zij een relatie heeft met de conciërge. Deze relatie duurt al geruime tijd en haar ouders zijn niet op de hoogte en er speelt nog mee dat er veel contact is via de app en dat er ook foto's onderling worden gedeeld van haar en zijn geslachtsdelen. De leerling voelt zich er niet goed bij en wil niet meer verder met de relatie. Toen zij dit aangaf, dreigde de conciërge met het delen van de foto's naar anderen. De vp heeft dit gemeld bij de bestuurder en hierop is een onderzoek gestart. Uit een daaropvolgend onderzoek blijkt dat de conciërge zich niet heeft gehouden aan de gedragscode van het bestuur en hij heeft diverse zedenmisdrijven gepleegd. Tevens is te zien uit de app-contacten dat hij grooming gedrag heeft vertoond waarna er persoonlijk contact is ontstaan en sprake is geweest van seksuele gemeenschap met een minderjarige. De bestuurder overlegt de uitkomsten van het onderzoek en verzoekt of de VI de zaak verder wil ondersteunen. ‘Ik heb me in ieder geval gehouden aan de overlegplicht’ zo stelt de bestuurder. Tevens meldt hij even tussendoor dat gebleken is dat er geen geldige VOG is van de conciërge. De bestuurder geeft als toelichting ‘dat vragen ze wel altijd bij een docent maar dat is toch zeker niet nodig bij een ondersteunende functie’! VI spreekt bestuurder aan op diverse punten.’

6.2.7 Knelpunten

In de twee interviews met medewerkers van de Onderwijsinspectie is, mede naar aanleiding van voornoemde vier casus, een aantal knelpunten naar voren gekomen in relatie tot (de aanpak van) seksueel grensoverschrijdend gedrag van met TBP door schoolbesturen.

Variatie in veiligheidsbeleid

De respondenten zien een grote mate van variëteit in hoe scholen in het algemeen omgaan met hun veiligheidsplan, dat per school zowel qua inhoud als uitvoering daaraan kan verschillen.

Sommige scholen besteden ook weinig aandacht aan gedragscodes. De inspecteurs spreken de scholen hierop aan. Besturen die eerder incidenten hebben meegemaakt zijn eerder geneigd om hier concreet mee aan het werk te gaan omdat ze de noodzaak ervan zijn gaan inzien.

Handelingsverlegenheid

Naast de variatie in een goede uitvoering van het veiligheidsbeleid is een probleem dat scholen vaak niet weten wat ze met bepaalde grensoverschrijdende gedragingen moeten. Het begint vaak bij de normen binnen een school: wat zijn normale omgangsvormen? Scholen leggen het gedrag van medewerkers toch vaak gewoon uit onder het mom van: 'zo is hij nou eenmaal, een beetje aanrakerig'. Wat sta je als school toe en waar stel je een grens? Het ontbreekt met andere woorden aan een duidelijk handelingskader aan de hand waarvan schoolbesturen kunnen bepalen hoe te handelen. Overigens is de handelingsverlegenheid ook herkenbaar bij besturen van sportverenigingen (Van Wijk et al., 2017).

Vertrouwenspersonen

Vertrouwenspersonen (VP) op scholen hebben volgens de respondenten soms te weinig draagvlak om hun werk goed te doen. Deze zouden veel meer in positie gebracht moeten worden als het gaat om de veiligheid van kinderen. Op deze manier ontstaat beter zicht op hoe de groepsdynamiek in en buiten de klas werkt en van de (on)veiligheid op school. Formeel hebben VP'ers wel een bepaalde positie binnen de school, maar ze worden ook vaak gezien als het verlengstuk van de directie en dus minder betrouwbaar om hun verhaal te kunnen doen, zeker als een VPO een docent is of mentor. Het komt ook voor dat een vertrouwenspersoon er alleen voor de collega's en de ouders is en niet voor de leerlingen. Niet altijd zijn de vertrouwenspersonen vermeld in de schoolgids of staan ze vermeld op de website.

Geen periodieke screening

Een probleem, zichtbaar gemaakt in casus 1, is dat er in het onderwijs geen periodieke screening plaatsvindt. Er zijn leerkrachten die bij wijze van spreken werken met een VOG van tien jaar oud. In het onderwijs wordt in tegenstelling tot bijvoorbeeld de kinderopvang (slechts eenmaal om een VOG gevraagd, te weten bij aanvang van het dienstverband. In de loop van de tijd kan de leerkracht een strafbaar feit hebben begaan. Hij/zij moet de werkgever hiervan op de hoogte brengen, maar dit gebeurt blijkens de casus niet altijd.

ZZP'ers

De zorgen van de respondenten om de veiligheid van de leerlingen spelen ook bij zzp'ers en uitzendkrachten. ZZP-ers nemen een speciale positie in, omdat deze medewerkers op basis van een overeenkomst van opdracht werken, en geen deel uitmaken van het vaste personeelsbestand. In de praktijk wordt niet altijd om een VOG gevraagd. Dit is overigens geen landelijk beleid. Schoolbesturen moeten hierin hun eigen verantwoordelijkheid nemen, vinden de respondenten. Bij zzp'ers geldt bovendien dat zij vaak op verschillende scholen voor een aantal uren lesgeven.

Uitzendkrachten

Uitzendkrachten zijn evenmin in dienst van de scholen. Bestuurders zijn in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt minder kritisch of nemen geen contact op met de uitzendorganisatie om te verifiëren of de uitzendkracht een VOG heeft (en van welke datum), omdat zij in de veronderstelling zijn dat de uitzendorganisatie dat heeft geregeld.

De casus 2 en 3 laten daarenboven zien dat het niet inwinnen van referenties een risico kan vormen voor de veiligheid van de leerlingen. Ook hier geldt de schaarste op de arbeidsmarkt als een oorzaak voor het nalaten. Het inwinnen van referenties is geen vaste stap in de selectieprocedure van scholen.

Thuisonderwijs

Het waarborgen van de veiligheid van kinderen en het controleren van de achtergronden van de leerkracht door de werkgever blijven achterwege in gevallen van thuisonderwijs. De respondenten maken zich hierover zorgen. Uit cijfers van het onderwijsministerie (2017-2018) blijkt dat in Nederland zo'n 950 kinderen thuis worden onderwezen.

Niet melden van ongewenst gedrag

Besturen houden zich niet in alle gevallen aan de meldplicht inzake seksueel grensoverschrijdend gedrag. In dit verband noemen de respondenten een belangrijk knelpunt. Besturen gaan soms liever over tot een vaststellingsovereenkomst met de leerkracht dan dat zij een formele melding doen. Die overeenkomst komt er in het kort op neer dat de arbeidsrelatie met wederzijds goedvinden wordt beëindigd. Het bestuur spreekt af met de leerkracht dat geen melding plaatsvindt, de leerkracht van school vertrekt en niet meer terugkomt. Vaak zal ook een geheimhoudingsbepaling zijn opgenomen in de vaststellingsovereenkomst. Het gevolg is dat deze leerkracht bij een andere onderwijsinstelling kan solliciteren. Als die betreffende school geen referenties opvraagt, kan een risicovolle situatie ontstaan (casus 4).

Niet onverwijld melden van ongewenst gedrag

De vertrouwensinspecteurs hebben de ervaring dat bestuurders niet altijd onverwijld melding maken bij de inspectie wanneer een leerkracht seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft vertoond. Dit zijn zij wel verplicht. De redenen kunnen divers zijn, bijvoorbeeld onkunde, geen imagoschade, zelf eerst willen oplossen. De gevolgen hiervan kunnen groot zijn. De beschuldigde kan in de tussentijd bijvoorbeeld belastend materiaal van zijn gegevensdragers wissen. Het kan ook het eventuele opsporingsonderzoek bemoeilijken (casus 4).

6.3 Zedenzaken bij de politie

Zoal reeds gezegd geldt er in sommige gevallen een aangifteplicht voor besturen van scholen in geval er een redelijk vermoeden bestaat van een zedenmisdrijf. Bij twijfel over het redelijke vermoeden moeten de vertrouwensinspecteurs overleg plegen met de zedenpolitie. Daarnaast kan het voorkomen dat (ouders van) slachtoffers zelfstandig een melding maken bij de zedenpolitie. In dat geval informeert de zedenpolitie de vertrouwensinspecteurs. Deze en andere afspraken tussen de Onderwijsinspectie, politie en OM zijn vastgelegd in een intern werkdocument waarin alle afstemmingsafspraken staan vermeld.⁶¹

De politie heeft gegevens over de gemelde zedenzaken aangeleverd over de jaren 2016-2018. Daarvoor is met gebruik van zoektermen als 'leraar', 'docent', 'school' en 'onderwijs' in alle zedenregistraties gezocht naar zaken die betrekking hebben op een TBP en een leerling. Dit overzicht heeft niet de pretentie volledig te zijn, wel indicatief. Er kunnen immers zedenzaken zijn met TBP's en leerlingen die in andere termen zijn geregistreerd dan de gebruikte zoektermen. De 'hits' zijn vervolgens gescreend zodat helder werd of in het betreffende geval sprake was van een zaak met een TBP en een leerling.⁶²

61 Afspraken Zeden/OM en Vertrouwensinspecteurs Onderwijs over de aangifteplicht. Auteurs: OM - Vertrouwensinspecteurs Onderwijs - Landelijk Programma Zeden Kinderpornografie en Kinderseksuïerisme. Status: Definitief 01-06-2017 Rubricering: Intern gebruik.

62 De zaken met bijvoorbeeld een 'gitaarleraar' zijn buiten beschouwing gelaten omdat de associatie met onderwijs niet duidelijk is; 'gymleraar' is bijvoorbeeld wel meegenomen.

Gegeven de afspraken tussen onderwijsinspectie en politie is de verwachting dat de cijfers van beide organisaties min of meer overeenkomen. Een van de afspraken is dat wanneer vertrouwensinspecteurs en het schoolbestuur in hun overleg tot de conclusie komen dat sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit, het bestuur daarvan melding en aangifte doet. In het geval de zedenpolitie aangeeft dat er volgens hen geen sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, neemt de zedenpolitie, na uitleg aan het schoolbestuur, contact op met de vertrouwensinspecteur om uit te leggen wat de overwegingen zijn. Als een slachtoffer al aangifte heeft gedaan en het bestuur ook aangifte doet, dan neemt de politie deze 'aangifte' op als een verklaring, zodat alle gegevens in één dossier terechtkomen.

De zaken van seksueel grensoverschrijdend gedrag die bij de onderwijsinspectie bekend zijn geworden, overlappen (grooten)deels met de zaken die de politie registreert. Dat impliceert dat de gegevens van de Onderwijsinspectie en de politie niet bij elkaar kunnen worden opgeteld, ook omdat de tijdsperiodes niet precies hetzelfde zijn.⁶³

6.3.1 Politieregistraties

De politie hanteert in hun registratiesysteem diverse codes voor de verschillende typen zedenmisdrijven. In de jaren 2016-2018 gaat het in totaal om 147 zedenzaken waarbij een TBP en een leerling is betrokken.

Tabel 6.1: Soort zedenmisdrijf naar jaar (n=147)⁶⁴

	2016 (n=52)		2017 (n=51)		2018 (n=44)	
	n	%	n	%	n	%
Afhandeling overige meldingen	0	0%	1	2%	1	2%
Verkrachting	2	4%	2	4%	1	2%
Aanranding	5	10%	3	6%	8	18%
Overige zedenmisdrijven	23	44%	13	25%	7	16%
Pornografie	0	0%	3	6%	0	0%
Seksueel misbruik afhankelijkheidsrelatie	11	21%	13	25%	9	20%
Seksueel misbruik kinderen	15	29%	17	33%	13	30%
Kinderpornografie	2	4%	3	6%	3	7%
Sexting	1	2%	0	0%	1	2%
Grooming	1	2%	0	0%	2	5%

In 2016 en 2017 registreerde de zedenpolitie respectievelijk 52 en 51 zaken tussen een TBP en een leerling. In 2018 is dat aantal gedaald tot 44. Gegeven de kleine aantallen gaat de aandacht uit naar enkele hoofdlijnen. Er worden in die jaren relatief veel zedenzaken geregistreerd in de categorie 'overige zedenmisdrijven' en 'seksueel misbruik kinderen'. Uit de politiepraktijk is bekend dat de zaken die in eerstgenoemde categorie vallen vaak een vergaarbak zijn van allerlei zaken die geen strafbare feiten bevatten. Vanaf december 2018 kunnen niet meer in deze categorie zaken worden geregistreerd.⁶⁵ Vanaf die datum is een nieuwe MK 529 in BVH aangemaakt: Overige Meldingen Zeden, die veel meer recht doet aan de incidenten die er onder gerapporteerd worden. Voor zaken met een vermoeden van een strafbaar feit door een TBP zal doorgaans de categorie 'Seksueel Misbruik Kinderen' (geen incest) en 'Incest/Afhankelijkheid/Wilsonbekwame' worden gebruikt.

⁶³ Bij de Onderwijsinspectie is sprake van schooljaren, bij de politie van kalenderjaren.

⁶⁴ Per registratie kan er sprake zijn van meerdere soorten zedenmisdrijven, waardoor aantallen niet tot 100% optellen.

⁶⁵ Een voorbeeld van een dergelijk melding betreft een moeder die meldt dat een leraar haar kind heeft betast. Na verhoor van het kind blijkt dat leraar de schouders van het kind heeft gemasseerd. De leraar verklaart dat ook. Strafrechtelijk gezien is dit geen zaak en wordt dan weggeschreven onder de MK Overige meldingen Zeden.

6.3.2 Kenmerken slachtoffers

Van zeventig slachtoffers is bekend wat hun leeftijd en geslacht is. De slachtoffers zijn gemiddeld veertien jaar oud. In 81 procent van de zaken gaat het om een vrouwelijk slachtoffer, de overige dertien zedenzaken betreffen mannelijke slachtoffers. Ruim de helft van al deze slachtoffers zijn tussen de twaalf en achttien jaar oud. In tabel 2 een overzicht van de slachtoffers naar leeftijdscategorie.

Tabel 6.2: Leeftijd van slachtoffers naar jaar (n=70)

	2016 (n=22)		2017 (n=24)		2018 (n=24)		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Jonger dan 6 jaar	3	14%	4	16%	2	8%	9	13%
6 tot 12 jaar	2	9%	3	12%	4	17%	9	13%
12 tot 18 jaar	14	64%	14	56%	12	50%	40	57%
18 jaar of ouder	3	14%	3	16%	6	25%	12	17%
Totaal	22	100%	24	100%	24	100%	70	100%

6.3.3 Aangifteproces bij zedenpolitie

De werkwijze van de zedenpolitie wijkt in een belangrijk opzicht af van de werkwijze van de reguliere politie⁶⁶. Het proces waarin een slachtoffer aangifte wil doen van een zedenmisdrijf is opgedeeld in drie fasen: de melding, het informatieve gesprek en de aangifte. Per 1 mei 2016 is de ‘Aanwijzing Zeden’ in werking getreden ter vervanging van de ‘Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik’ uit 2010.

In de Aanwijzing Zeden staat dat het in zedenzaken zeer belangrijk is dat er zorgvuldig onderzoek wordt gedaan waarbij de gebeurtenissen zo nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld en dat pas daarna conclusies worden getrokken. Na een melding van een (vermoedelijk) zedenmisdrijf en voorafgaand aan het opnemen van een aangifte vindt in beginsel een informatief gesprek plaats tussen het slachtoffer (het slachtoffer of zijn/haar ouders) en de politie. Tijdens het informatieve gesprek wordt het slachtoffer geïnformeerd over de gevolgen van het doen van aangifte en de eventuele impact van het strafrechtelijke traject. Een aangifte kan namelijk niet meer worden ingetrokken. Ook krijgt het slachtoffer informatie over hulpverlening, slachtofferrechten en juridische bijstand. Nadien wordt op basis van het gesprek door zowel de politie als het OM de afweging gemaakt of het wenselijk is om strafrechtelijk op te treden, en indien ja op welke wijze. Als de melder ook het slachtoffer is, wordt deze in principe gesproken zonder dat daarbij anderen aanwezig zijn, met uitzondering van de advocaat van het slachtoffer en een vertrouwenspersoon die overigens tijdens het inhoudelijk deel van het informatieve gesprek de ruimte moet verlaten. Na afloop van het informatieve gesprek krijgt het slachtoffer in beginsel bedenktijd voor de beslissing over het al dan niet doen van aangifte. Het slachtoffer is kan aangeven af te willen zien van de bedenktijd. Wanneer uit de melding naar voren komt dat het slachtoffer en/of de verdachte een kwetsbaar persoon is - hierbij kan gedacht worden aan minderjarigen, lichamelijk of verstandelijk beperkten en mensen met een psychische aandoening - kan er gezien de aard van de kwetsbaarheid voor een andere werkwijze worden gekozen dan die hierboven beschreven is. In de aanwijzing wordt niet verder ingegaan op welke andere werkwijzen in dergelijke gevallen toepasbaar zijn. Er kan na het informatieve gesprek ook direct aangifte worden gedaan, bijvoorbeeld in geval het een zeer acute zaak is.

⁶⁶ Vrijwel letterlijk ontleend aan Van Wijk et al. (2018, p. 23).

De aangifte moet volgens de ‘Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik’ en de ‘Politie-instructie Zeden Kinderpornografie Kindersekstoerisme’ worden opgenomen door twee gekwalificeerde politiefunctionarissen. Er kunnen, en in sommige gevallen moeten, audio- of video-opnamen van de aangifte worden gemaakt. In tegenstelling tot het informatieve gesprek treedt de politie nu sturend op en vraagt door. Er worden gedetailleerde vragen gesteld om zo objectief mogelijk te kunnen vaststellen wat er is gebeurd. Het gaat hierbij om de feitelijke handelingen en de manier waarop de aangever het voorval heeft beleefd. De integriteit van de aangever mag niet in twijfel worden getrokken. Voor de politiefunctionarissen is het van belang om zich kritisch en neutraal op te stellen. Als het onderzoek erom vraagt, kan de aangever nogmaals worden gehoord. Als het slachtoffer na het informatieve gesprek afziet van aangifte kan het OM ambtshalve de zaak verder laten onderzoeken en eventueel vervolgen.

6.3.4 Informatief gesprek, aangifte en erna

Van de 147 geregistreerde zedenzaken in de periode 2016-2018 is in 85 zaken een informatief gesprek gevoerd (53%)⁶⁷. Uiteindelijk is er in vijftig zedenzaken aangifte gedaan (34%). Ongeveer vier op de tien aangiftes (42%) leidden tot een dagvaarding, terwijl bij een vijfde van de aangiftes het OM heeft besloten om de zedenzaak niet te vervolgen (zie tabel 6.3). In deze zedenzaken is er onvoldoende bewijs volgens het OM. Van 19 zedenzaken (38%) is het onbekend wat de afdoening van het OM is geweest.

Tabel 6.3: Beslissing OM

	n	%
Dagvaarden	21	42%
Sepot	10	20%
Onbekend	19	38%
Totaal	50	100%

In de vijftig aangiftes gaat het voornamelijk om seksueel misbruik van kinderen en is sprake van een afhankelijkheidsrelatie (respectievelijk 44% en 34%). Ongeveer één op de vijf zaken staat geregistreerd als een ‘overig zedenmisdrijf’. Wat opvalt, is dat er van de vijf zaken waarin sprake zou zijn van verkrachting, er maar in één zaak daadwerkelijk aangifte is gedaan.

Tabel 6.4: Soort zedenmisdrijf aangiftes (n=50)⁶⁸

	n	%
Verkrachting	1	2%
Aanranding	7	14%
Overige zedenmisdrijven	11	22%
Seksueel misbruik afhankelijkheidsrelatie	17	34%
Seksueel misbruik kinderen	22	44%
Kinderpornografie	3	6%
Sexting	1	2%
Grooming	0	0%

⁶⁷ Mogelijke redenen dat er niet in alle zaken een informatief gesprek is gevoerd kan zijn dat er, zoals gezegd, veel zaken in de categorie ‘overige zedenmisdrijven’ zitten die feitelijk geen echte zaken zijn en registratiekwesties (geen proces verbaal opgemaakt van een informatief gesprek als er geen aangifte is gedaan).

⁶⁸ Het gaat om 50 registraties. Echter, omdat er per registratie meerdere soorten zedenmisdrijven kunnen voorkomen, telt het totaal niet op tot n=50 of 100%.

De verdere afhandeling door de politie is in 37 zaken bekend. In vrijwel alle zaken (97%) besloot de politie om het proces verbaal in te zenden naar het OM. In sommige registraties wordt (ook) overgeschakeld naar andere opsporingsinstanties of is onbekend hoe de politie de zaak verder afhandelt (3%).

6.3.5 Kenmerken verdachten

In totaal zijn er in de onderzoeksperiode veertig verdachten geregistreerd bij de zaken die betrekking hebben op het onderwijs. Zij zijn gemiddeld bijna 39 jaar oud. De jongste is 18 jaar, de oudste is 68 jaar. Op één na zijn de verdachten man.

Een beperkt aantal (n=7) verdachten heeft naast het zedenfeit andere antecedenten voor niet-zedenmisdriven, zoals vermogens- (n=1) en geweldsdelicten (n=4) en bij vier verdachten gaat het om overige delicten (bijvoorbeeld niet voldoen aan een ambtelijk bevel of verbale bedreiging). Van 17 verdachten is bekend dat zij eerder ook voor een zedenmisdrif in beeld zijn geweest bij de politie.

6.3.6 Casuïstiek

Uit de politieregistraties is een willekeurig aantal casus geselecteerd die een beeld geven om welk soort zedenmisdriven het gaat, binnen welke context en hoe de politie en anderen daarmee vervolgens zijn omgegaan. Herleidbare informatie is aangepast zonder afbreuk te doen aan de strekking van het verhaal.

Casus 1

In 2014 doet een schoolbestuur aangifte van seksueel misbruik van een meisje van 13 jaar door haar leraar van de basisschool. De school heeft de leraar op staande voet ontslagen. De politie heeft de man verhoord. Het OM heeft de zaak echter geseponneerd wegens gebrek aan bewijs. De leraar heeft het delict altijd ontkend. In 2016 meldt de moeder van het inmiddels 14-jarige meisje zich op het politiebureau. Zij maakt zich zorgen omdat de dochter een relatie zou hebben met die betreffende leraar (in 2014 ontkenden moeder en dochter alles) en nu wil hij op vakantie met het meisje. De moeder heeft ook foto's gevonden waarop de leraar en haar dochter zoenend staan afgebeeld in bed. Ook informeert moeder de school, waar de man inmiddels als leraar werkt. De leraar werkt dan op reisafstand. De directie van de school is op de hoogte van de relatie maar verkeert in de veronderstelling dat het meisje meerderjarig is, want dat heeft de leraar gezegd. De directie schrikt als blijkt dat het om een minderjarige gaat. De leraar heeft geen VOG overhandigd. De leraar neemt zelf ontslag. Hij zegt in het verhoor dat hij wil emigreren. Uit de systemen blijkt echter dat hij nog steeds in Nederland woont. In 2017 doet hetzelfde meisje dat dan 16 jaar oud is, alsnog aangifte tegen de leraar. Ook een klasgenootje uit die tijd (nu 16 jaar oud) doet aangifte tegen de leraar en geeft aan door hem seksueel misbruikt te zijn, toen zij dertien jaar oud was. Verdachte wordt gehoord en dossier ingestuurd. De zaak is geseponneerd.

Casus 2

Een getuige ziet een 39-jarige leraar zoenen met zijn 16-jarige leerlinge. De directie van de school schorst de leraar en doet aangifte. De leraar neemt daarna vrijwillig ontslag. De politie doet nader onderzoek en levert het proces-verbaal in bij het OM. De zaak wordt geseponneerd op grond van 'gewijzigde omstandigheden'. Dat betekent: 'verbeterd levensgedrag van verdachte; dan wel omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden, bestaan niet meer of zijn in belangrijke mate gewijzigd'.⁶⁹

69 Bron: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035469/2014-09-01#Bijlage1>.

Casus 3

Een moeder meldt zich bij de politie omdat een gymleraar haar 12-jarige dochter bij de borsten zou hebben gepakt. Zij heeft dat gehoord van een andere moeder, die vertelt dat de leraar hardhandig is naar andere leerlingen. De leraar wordt op staande voet ontslagen. De moeder gaat aanvankelijk hiermee akkoord (zij zal geen aangifte doen) maar komt daar later op terug. De leraar kan volgens haar zo op een andere school aan de slag. De moeder doet aangifte en de politie doet onderzoek. Het OM is van mening dat opzet niet kan worden bewezen en doet de moeder de suggestie om de zaak te melden bij de Onderwijsinspectie. De zaak wordt 'afgeboekt' (is geen sepot). Dit houdt in dat er geen officiële registratie komt. De leraar kan nog steeds een VOG krijgen.

Casus 4

Een ouder doet een melding in 2018 bij de politie en stelt dat een voormalige leraar van de basisschool naaktfoto's heeft gestuurd naar haar minderjarige zoon. De leraar werkte in 2003 al op een school en werd destijds beschuldigd van seksuele misbruik van een meisje van acht. De man heeft tevens kinderporno op zijn computer. De rechtbank veroordeelt hem, maar het Gerechtshof spreekt de man in hoger beroep vrij. In 2014 - zo blijkt in 2018 - wordt de man ontslagen vanwege 'pedagogische miskleunen'. Hij heeft inmiddels al twaalf jaar bij dezelfde school als leraar gewerkt. Ten tijde van het sturen van de naaktfoto's naar een oud-leerling werkt de leraar als invaller op een andere school in de buurt en wordt op deze school eveneens beschuldigd van seksueel misbruik van leerlingen. Het is onbekend hoe beide zaken (naaktfoto's en seksueel misbruik) zijn afgelopen. Het betreft namelijk afgeschermd politie-informatie.

Casus 5

In deze zaak betreft het een man die in de sportwereld seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont en die de politie strafrechtelijk niet kan aanpakken. De trainer is in een periode van jaren overal in Nederland actief geweest in de sport en vertoont telkens grensoverschrijdend gedrag dat net niet strafbaar is volgens het wetboek van Strafrecht. Hij werkt ook als onderwijzer ergens in Nederland. De politie weet dat hij al minimaal één keer is ontslagen vanwege dergelijke gedrag. De leraar is in zijn vrije tijd als ZZP'er als trainer actief in de sport. Er zijn veel meldingen van bezorgde ouders over hem, bij zowel de sportbond, de Onderwijsinspectie, het OM en vier politie-eenheden. De leraar/trainer krijgt zijn VOG zonder problemen. De politie heeft contact gehad met Justis die de VOG verstrekt om dat te voorkomen, maar het blijkt juridisch niet mogelijk om de VOG-aanvraag te weigeren in verband met zijn blanco strafblad, ondanks de vele meldingen bij de politie.

6.3.7 Knelpunten

In een nader gesprek over voornoemde casus noemen twee ervaren respondenten binnen de zedenpolitie een aantal punten die wat betreft de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs nader aandacht vragen.

Handelingsverlegenheid

Een eerste punt is dat er nog te veel angst bij scholen bestaat om de vuile was buiten te hangen als het gaat om een TBP, die over de schreef is gegaan. Er wordt te veel rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de leraar en te weinig met de veiligheid van de kinderen, zo geven respondenten aan. Eén van de respondenten doelt hiermee op de casus waarin docenten op dezelfde school werkzaam kunnen blijven of zonder problemen op een andere school aan de slag kunnen, terwijl sprake is van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Zwarte lijst

Het tweede punt hangt hiermee samen, namelijk dat de onderwijsinspectie niet beschikt over een lijst met personen die zich schuldig hebben gemaakt aan (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.

Ook wijzen zij op het feit dat leraren soms zonder, maar ook met een VOG aan het werk kunnen terwijl ze bij de politie in beeld zijn geweest vanwege seksueel grensoverschrijdend gedrag. De respondent pleit er ook voor dat de informatie die bij de Onderwijsinspectie binnenkomt wordt geverifieerd bij de politie, omdat dan een completer beeld ontstaat van de betrokken persoon. Dit geldt ook voor de categorie ‘lichte zaken’, die mogelijk in een breder perspectief gelet op aard, omvang en mogelijk andere criminele activiteiten een geheel andere lading kunnen krijgen. Dit vergt ook dat de Onderwijsinspectie op naamsniveau informatie deelt.

VOG-aanvraag

Het derde punt gaat over de VOG en de criteria op basis waarvan een aanvraag wordt gehonoreerd of geweigerd. Voor zedenfeiten geldt een verscherpt toetsingskader: een VOG wordt alleen uitgegeven als weigering evident disproportioneel zou zijn. Alle registraties op het gebied van zeden, met uitzondering van vrijspraak en technische sepots, zijn dus relevant. Of dit leidt tot afwijzing van een VOG, hangt af van de werkzaamheden in de beoogde functie. Een probleem hierbij is dat de politie soms alleen ‘zachte signalen’ heeft en geen ‘harde(re) zaken’. Ook die zachte signalen zouden - in samenhang - moeten worden meegewogen, aldus respondenten, omdat het iets kan zeggen over de persoon in kwestie, die binnen het onderwijs wil werken. De respondenten wijzen in dit verband op casus 5 van de trainer/leraar. Het zou hierbij moeten gaan om de samenhang van verschillende signalen en niet uitsluitend om een enkel signaal, aldus de respondent.

6.4 Aanvragen en weigeringen VOG

Aan het ministerie van Justitie & Veiligheid is gevraagd om over de periode 2016-2018 een overzicht te geven van het aantal VOG-aanvragen ten behoeve van een functie in het onderwijs die zijn geweigerd op grond van een eerder zedenfeit van de aanvrager. Hieronder staat een overzicht van het totaal aantal aanvragen met een ‘onderwijsprofiel’ en het aantal weigeringen.

Tabel 6.5: VOG-aanvragen en -weigeringen, in absolute aantallen

	2016	2017	2018
Aanvragen	115.819	118.247	132.757
Weigeringen	28	39	64

Uit de tabel kunnen twee zaken worden gedestilleerd. Als eerste dat het aantal weigeringen slechts een zeer klein deel betreft van het totaal aantal aanvragen (gemiddeld ongeveer 0.03%). Daarnaast neemt het aantal weigeringen, ook procentueel toe in de periode 2016-2018. Het ministerie houdt ook bij op grond van welke wetsovertredingen in verband met een zedenmisdrijf een VOG-aanvraag wordt geweigerd. In de praktijk komen (vrijwel) alle zedenartikelen voor. De artikelen die het vaakst worden genoemd zijn artikel 249 (misbruik van gezag), artikel 247 (ontucht met persoon jonger dan 16 jaar) en artikel 240 (kinderporno).

6.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de geregistreerde zaken van SGG bij zowel de Onderwijsinspectie als de politie en de procedures die beide organisaties hanteren ten aanzien van melding en afhandeling. Daarnaast hebben we kort aandacht besteed aan het voorkomen van SGG op scholen in het Caribisch gebied. Binnen het onderwijs geldt er ten aanzien van SGG een meld-, overlegplicht en als er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit een aangifteplicht bij de politie. De onderwijsinspectie maakt onderscheid tussen seksuele intimidatie (geldt geen aangifteplicht voor) en seksueel misbruik (wel aangifteplicht). Uit de registraties van de Onderwijsinspectie blijken er jaarlijks grofweg 200 meldingen te worden geregistreerd van seksuele intimidatie en ruim 100 van seksueel misbruik.

De betrokkenheid van een met TBP bij voornoemde vormen van SGG varieert per jaar, maar kan bij seksueel misbruikzaken oplopen tot de helft van de meldingen. Bij seksuele intimidatie ligt dat aandeel van een met TBP lager. In absolute zin komen de meeste meldingen van seksuele intimidatie vanuit het PO, gevolgd door het VO. Relatief komen de meeste meldingen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik waarbij een met TBP is betrokken vanuit het VO.

De politie registreert de zedenzaken die vallen onder de artikelen 239-254 Wetboek van Strafrecht. Er is met trefwoorden gezocht op onderwijsgerelateerde zaken. Jaarlijks registreert de politie in de onderzoeksperiode zo'n 50 zedenzaken waarbij een met TBP is betrokken. De slachtoffers, meestal meisjes, zijn gemiddeld 14 jaar ten tijde van het delict. Niet elke melding resulteert in een aangifte. Een deel van de zaken blijft bij een informatief gesprek. In de onderzoeksperiode wordt er van 147 zedenregistraties 35 procent aangifte gedaan. De aard van die zaken heeft vooral betrekking op de delicten 'seksueel misbruik van kinderen' en 'seksueel misbruik in een afhankelijkheidsrelatie'. De 40 geregistreerde verdachten zijn gemiddeld 39 jaar oud, bijna allemaal mannen. Een enkeling heeft naast het zedenfeit ook andere antecedenten; de rest niet.

Er zijn geen meldingen van SGG op de Caribische eilanden bekend. Uit interviews komt de indruk naar voren, die in nader onderzoek geverifieerd moet worden, dat de meldingsbereid bij inwoners niet groot is. De veronderstelling bij de respondenten is dat er op het gebied van SGG, naast allerlei andere problemen (financieel, psychisch et cetera), veel verborgen blijft. Het veiligheidsbeleid op scholen begint pas sinds kort meer vorm en inhoud te krijgen.

Uit de interviews met de Onderwijsinspectie en politie en de casuïstiek komt eveneens een aantal knelpunten naar voren wat betreft de (brede) aanpak van SGG door een met TBP. Die knelpunten variëren van handelingsverlegenheid bij scholen, geen adequate screening door middel van recente VOG's tot het controleren van referenties. Ook de tamelijk vrije positie van ZZP'ers en uitzendkrachten en het ontbreken van een zwarte lijst van zedenplegers die met een vaststellingsovereenkomst de betreffende school verlaten en elders weer aan het werk kunnen, zijn veel genoemde knelpunten.

7 Concrete incidenten op school

7.1 Diepte-interviews met schoolleiders

In dit hoofdstuk beschrijven we aan de hand van concrete gevallen de ervaringen van schoolleiders met seksueel grensoverschrijdend gedrag op school. Via Nexus Lexis hebben we twintig scholen opgespoord die vanwege een incident in de media terecht zijn gekomen. Daarvan hebben uiteindelijk zeven scholen meegedaan aan een diepte-interview. De meeste scholen wilden niet meewerken aan het onderzoek omdat het incident teveel teweeg had gebracht op school en men niet het hele gebeuren opnieuw wilde oprakelen. Men was opgelucht dat het achter de rug was. Bij andere scholen was het incident niet onder de huidige schoolleiding voorgevallen of de school was al meerdere keren geïnterviewd over het incident. Gebrek aan tijd of andere prioriteiten, waren ook een veel genoemde reden voor afwijzing van het verzoek voor deelname aan het onderzoek.

De zeven gesprekken die wel hebben plaatsgevonden, waren openhartig en duurden gemiddeld vijf kwartier. Drie van de zeven gesprekken zijn op schoollocatie gehouden. Vier gesprekken zijn door de beperkende coronamaatregelen in een online omgeving gevoerd. Van alle gesprekken zijn uitvoerige interviewverslagen gemaakt, die voorgelegd zijn aan betrokkenen ter goedkeuring. Van de scholen behoren er vijf tot het voorgezet onderwijs (vso, vmbo, vwo) en twee tot het basisonderwijs (sbo, po). In zes gevallen is gesproken met de rector of directeur van de school. Bij een van deze scholen nam ook het hoofd personeelszaken deel aan het gesprek. Bij de zevende school is het gesprek gevoerd met de leiding van het team.

In de gesprekken stond de vraag centraal naar de effectiviteit van bestaande maatregelen bij het optreden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag van een personeelslid van de school richting een minderjarige leerling. Ervaren scholen drempels om preventief dan wel reactief op te treden tegen grensoverschrijdend gedrag en hoe worden bestaande maatregelen beoordeeld door scholen die daadwerkelijk te maken hebben gehad met seksueel grensoverschrijdend gedrag? Het gaat hier om de beoordeling van maatregelen vanuit de optiek van en de ervaring van schoolleiders en om de vraag of er verbeteringen of aanpassingen noodzakelijk zijn van hun veiligheidsbeleid?

Er is met schoolleiders gesproken over de aard en ernst van het incident, wie slachtoffer(s) en beschuldigten waren, hoe het gebeuren naar voren is gekomen en door wie het is opgemerkt of gesignaleerd, hoe en door wie het is op- en aangepakt, welke stappen er genomen zijn en door wie, wat voor impact het gebeuren heeft gehad op de leerlingen, docenten en ouders, welke maatregelen er zijn genomen richting de beschuldigten en hoe de zaak is afgelopen. Ook is gesproken over de rol van de schoolleider, de interne en externe vertrouwenspersonen en het college van bestuur. De topiclijst die gebruikt is bij de interviews is opgenomen in bijlage VI.

Verantwoording

De schoolleiders die we gesproken hebben, duiden wij in het vervolg ook aan met respondenten. De casussen worden niet in hun geheel maar los van elkaar beschreven op onderwerp. Dat doet weliswaar afbreuk aan de inzichtelijkheid, complexiteit en rijkheid van het materiaal en de casus op zich, maar is noodzakelijk om herleidbaarheid naar individuele personen (schoolleiders, slachtoffers en beschuldigten) te voorkomen. Dit hoofdstuk is voorafgaand aan opname in het eindrapport op verzoek voorgelegd aan die respondenten die enigszins bezorgd waren over de wijze waarop er gerapporteerd zou worden over hun verhaal. Voor alle respondenten was dit een eerste confrontatie met seksueel grensoverschrijdend gedrag op hun school. In sommige gevallen waren de emoties rondom het incident nog merkbaar.

7.2 De incidenten

Aard en ernst

Het gaat in deze zeven gevallen om verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ook de ernst van de incidenten is verschillend. Soms is er sprake van meerdere vormen van seksueel overschrijdend gedrag binnen dezelfde casus. In het ene geval ging het in het begin om fysiek ongewenst contact tussen een leerkracht en een scholier (zoenen en aanrakingen) en later om aanranding. In een ander geval is sprake van een intieme relatie tussen een leerkracht en een leerling (met wederzijds goedvinden). Ook ongepast gedrag op sociale media, zoals seksueel getinte cadeautjes, gesprekken en taalgebruik ('Schatje, ik vind je leuk') of vragen om naaktfoto's te sturen ('Stuur eens een foto van jezelf als je in bad gaat'), komen voor. Een leerkracht bleek in bezit van kinderporno (gedownload van internet). In een andere casus was er sprake van vergaande seksuele contacten tussen een leerkracht en een scholier. In twee casussen ging het om naaktfoto's. In het ene geval aangeboden door een leerkracht aan leerlingen. In het andere geval is een naakte leerkracht gefilmd door leerlingen. Deze leerlingen werden regelmatig thuis bij de leerkracht uitgenodigd om bijvoorbeeld te gamen of een kaartenspel te spelen. Rondom deze casus is ook melding gemaakt van seksueel contact tussen een leerkracht en een of meerdere leerlingen. In enkele situaties was er ook sprake van grooming.

Slachtoffer(s) en beklaagden

Alle slachtoffers waren minderjarig. Meestal ging het om meisjes in de leeftijd tussen 15-18 jaar, kwetsbaar met soms een moeilijke thuissituatie en blij met het intensieve contact met de docent. In twee gevallen betrof het meerdere jongens (alleen of in groepsverband) tussen de 16-18 jaar. In zes van de zeven gevallen was de beklaagde een man, vaak jong of van middelbare leeftijd, een geliefde docent bij scholieren en/of ouders, een graag geziene aimabele collega, deskundig in zijn vak en actief op school. In een geval was de beklaagde een vrouw. De beklaagden werkten bijna allemaal als docent op de school; in een geval ging het om een adjunct-directeur.

Signalering en melding

Als we kijken naar de manier waarop het ongeoorloofd gedrag naar buiten is gekomen, zien we verschillen. In een geval deed het slachtoffer aangifte bij de politie, in twee andere gevallen meldde het slachtoffer zich direct bij de rector/directeur van de school. Ook heeft een leerkracht zelf melding gemaakt bij zijn afdelingshoofd van zijn intieme relatie met een scholier, nadat er een geruchtencircuit op gang was gekomen. In twee gevallen was de leerkracht gearresteerd voordat de schoolleiding wist wat er daadwerkelijk aan de hand was. Dit betrof het geval van kinderporno en de casus waarin het slachtoffer aangifte had gedaan bij de politie. Het komt ook voor dat collega's signalen afgeven bij de directeur of rector van de school, een vertrouwenspersoon of aan het hoofd personeelszaken. In één geval hebben ouders een melding gedaan bij de school van ongeoorloofd gedrag van een leerkracht. Meerdere respondenten zeggen al enige tijd onderbuikgevoelens te hebben gehad bij een bepaalde situatie. Sommigen hadden opgemerkt dat het contact tussen een leerling en docent nogal intensief was of merkten een 'bijzondere sfeer in de klas' op.

7.3 Aanpak, handelingsbekwaamheid en -verlegenheid

Hoor en wederhoor

In bijna alle gevallen heeft na het eerste signaal hoor- en wederhoor plaatsgevonden, zowel met slachtoffer als beklaagde. In een geval werd de melding niet gelijk serieus genomen en moest er sterk aangedrongen worden op actie. Ouders van het slachtoffer worden met toestemming van de scholier meestal meteen op de hoogte gesteld. Dit is nodig omdat ouders vaak niets afweten over wat er gebeurd is, is de ervaring van respondenten. Slachtoffers vertellen dat eerder aan een vertrouwenspersoon, mentor, docent of iemand anders waarmee ze op school een goede band hebben.

Het hoor en wederhoor is in de meeste gevallen door de directeur/rector van de school gedaan. Soms was daar iemand van het bestuur bij. In een enkel geval werd het onderzoek gestart door het hoofd personeelszaken. Twee scholen hebben een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld om het incident te onderzoeken.

Een van de scholen heeft de standaardprocedure gevolgd die de school heeft voor dit soort incidenten. In onderstaand kader staat een beknopte weergave van de eerste stappen in het proces, uiteengezet aan de hand van de casus.

Standaardprocedure aan de hand van casus:

- Feit: er is een TBP aangewezen als mogelijke beklaagde. Vaak vindt er eerst een gesprek plaats met de vertrouwenspersoon, betrokken leerling en soms de ouders. Op basis van dit gesprek wordt een soort proces-verbaal opgemaakt, ondertekend door alle betrokkenen;
- In geval van seksueel grensoverschrijdend gedrag via sociale media wordt beeldmateriaal, als de leerling akkoord is, ingezien en opgeslagen. Dit gebeurt door een IT'er met een 'embargo'. Het hoofd personeelszaken is de enige persoon die over het (versleutelde) bestand beschikt;
- Vervolgens wordt het bestuur ingelicht, vaak ook de secretaris van het bestuur en de juristen van de Raad van Bestuur. Intern is dan voldaan aan de meldplicht;
- Daarna wordt direct (of) contact opgenomen met de vertrouwensinspectie waarna wordt voldaan aan de onverwijlde overlegplicht. Het incident wordt feitelijk uiteengezet, beschreven en het bewijsmateriaal wordt benoemd. Samen met het bestuur weegt de vertrouwensinspecteur of er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit jegens de zeden. Tegelijk worden er vragen gesteld over het arbeidsverleden van betrokkene, de VOG en andere relevante vragen.
- Als het redelijke vermoeden van een strafbaar feit jegens de zeden wordt bevestigd dan volgt de aangifteplicht. Als het redelijke vermoeden mede gericht is op mediadragers van betrokkene volgt eerst overleg met de (zeden)politie om bewijsmateriaal veilig te stellen;
- Na het vaststellen van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit en eventueel veilig stellen van bewijsmateriaal volgt het overleg/gesprek met betrokkene (hoor- en wederhoor) mits de zedenpolitie dit ook wenselijk acht. Bij een redelijk vermoeden wordt beklaagde direct geschorst en op non-actief gezet.
- Als de (zeden)politie heeft bepaald of dit een zaak is waar het team maatschappelijke onrust van de gemeente over geïnformeerd moet worden dan neemt het bestuur samen met de politie dit initiatief. In het team maatschappelijke onrust zijn alle deskundigen aanwezig die de gemeente/politie in een casus van belang acht.
- Bij een situatie rondom seksueel grensoverschrijdend gedrag kan het ook zijn dat er wordt vastgesteld, of door de zedenpolitie of door het overleg tussen bestuur en de vertrouwensinspecteur, dat er geen strafbare feiten zijn gepleegd.
- Als het geen strafbaar feit betreft kan het bestuur over gaan tot arbeidsrechtelijke maatregelen die ook kunnen leiden tot (oneervol) ontslag. Van belang kunnen zijn de gedragscode van het bestuur.

Melding bij vertrouwensinspectie en zedenpolitie

In de meeste gevallen is er vrij snel (vaak nog dezelfde dag) melding gedaan bij de vertrouwensinspecteur. De overlegplicht is door bijna alle respondenten opgevolgd, behalve in het geval van kinderporno. Hier was al door de zedenpolitie een onderzoek gestart en werd de school pas op een later moment in het proces betrokken. Ook in een andere casus is er geen contact geweest met de vertrouwensinspecteur. Deze school heeft direct nadat het voorval bekend werd een crisisteam samengesteld, met daarin de directeur, voorzitter van het bestuur, een P&O-medewerker en een PR-functionaris. Dit team heeft een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld om de feitelijke gebeurtenissen te onderzoeken en boven tafel te krijgen.

In het eerste contact met de vertrouwensinspecteur wordt meestal aan de hand van de aard en de ernst van het incident nagegaan of er een officiële melding en aangifte van een zedenmisdrijf moet worden gedaan. De ervaringen met dit eerste contact met de vertrouwensinspecteur zijn wisselend.

In een van de gevallen vroeg de school eerst alleen om informatie en advies. Toch nam de inspectie het meteen over alsof het een officiële melding betrof, ging vervolgens zelf de procedure in gang zetten en bepaalde welke stappen er genomen moesten worden. De directeur van de school voelde zich overvallen en raakte de controle over het proces kwijt. Hoe de vertrouwensinspecteur later in het proces het incident oppakte, vond de respondent verder wel adequaat. In deze casus is uiteindelijk geen officiële aangifte gedaan omdat het een intieme relatie betrof tussen een leerkracht met een minderjarige scholier, maar deze was met wederzijds goedvinden.

In een ander geval probeerde de vertrouwensinspecteur aanvankelijk de zaak ‘kleiner’ te maken. Dit was voor de melder een tweede teleurstelling nadat het bestuur van de school het signaal ook al niet voldoende serieus had genomen. De vertrouwensinspecteur was wel bereid om met de recherche te overleggen en kwam daarna met een adequaat advies in deze kwestie. Bij een nieuwe bestuursvoorzitter kreeg men wel gehoor en is er uiteindelijk formeel aangifte gedaan bij de politie van het strafbare feit.

Bij een andere casus heeft de schoolleider van de school zowel de overleg- als de meldplicht opgevolgd. Deze respondent heeft een goed klankbord gevonden bij de dienstdoende vertrouwensinspecteur. Deze bood naast advies ook een luisterend oor. Alle stappen in het proces zijn met de vertrouwensinspecteur besproken.

Vervolgstappen en maatregelen

Na het hoor en wederhoor en het contact met de vertrouwensinspectie zijn scholen ofwel het onderzoek zelf gestart of hebben het uitbesteed aan een onafhankelijk bureau. In beide gevallen zijn er gesprekken gevoerd met alle betrokkenen (beschuldigten, slachtoffers, ouders, vertrouwenspersonen, leidinggevenden) en bewijsstukken verzameld. Sommige beschuldigten waren met ziekteverlof of ontkenden alle aantijgingen. Dat vormt een complicerende factor en vertraagt het onderzoek en daarmee de afhandeling. In deze gevallen kreeg men ook te maken met juristen. In bijna alle gevallen is de (zeden)politie betrokken, ook al ging het niet altijd om een strafbaar feit. In vier gevallen is er aangifte gedaan, in drie gevallen is besloten dat niet te doen.

Twee van de vijf beschuldigten waren al gearresteerd door de politie voordat de school wist wat er aan de hand was. Hier was duidelijk sprake van een zedenmisdrijf. Beide daders zijn ook ontslagen. In de andere vijf casussen zijn de beschuldigten per direct op non-actief gesteld c.q. geschorst lopende het onderzoek en nadien ontslagen. In een situatie heeft de betrokkene in overleg met de school zelf ontslag genomen zonder aanspraak te maken op een uitkering of vergoeding. Daarbij werd uitdrukkelijk de afspraak gemaakt dat bij een volgende baan de beschuldigde zou vertellen wat er gebeurd was. In dit geval ging het om een jonge leerkracht die nog een hele carrière voor zich had en zich bovendien had ontwikkeld tot een competente docent.

Hoewel de schoolleiders aangaven het liefste de persoon in kwestie per direct te willen ontslaan, was dit niet altijd mogelijk. Dat betrof de gevallen waar de beschuldigten vanwege ziekte niet gehoord konden worden. Ook in de gevallen waar beschuldigten het incident bleven ontkennen, kon er pas na maanden het arbeidscontract ontbonden worden. Bij de twee arrestaties is wel de ontslagprocedure door de school gestart worden, maar kon pas effectief worden gemaakt nadat de persoon in kwestie door de rechter schuldig werd bevonden. In vijf gevallen is het arbeidscontract beëindigd door middel van een vaststellingsovereenkomst, zonder transitievergoeding, getuigschrift of referenties.

Positie en rol schoolleider

De meeste schoolleiders hebben aangegeven dat zij goed in staat waren om het probleem aan te pakken. Zij zijn bij de gehele procesgang actief betrokken geweest en hebben allen hun verantwoordelijkheden genomen, zowel naar het slachtoffer, de beschuldigen, het bestuur, het personeel als naar de ouders toe. Zoals eerder aangegeven was het voor alle respondenten de eerste keer dat ze met deze problematiek in aanraking zijn gekomen. Er werd door bijna alle schoolleiders nauw samengewerkt met hun bestuur. Als het om een zedenmisdrijf ging, deed het bestuur vaak formeel de aangifte. Een van de scholen zegt exact gehandeld te hebben volgens het veiligheidsprotocol van de school.

De rol van de schoolleiders in deze kwestie is lastig. Een van de schoolleiders heeft duidelijk behoefte gehad aan een 'linking-pin tussen hem en het personeel en directe collega's. Het goed kunnen opereren in deze situaties wordt vaak bemoeilijkt doordat een directeur/rector meerdere functies heeft binnen een school, zo licht een aantal respondenten toe. De interne vertrouwenspersoon zou die taak bijvoorbeeld kunnen vervullen, maar in al deze casussen heeft deze nauwelijks een rol gespeeld. Slechts in één geval is door de interne vertrouwenspersoon een signaal afgegeven dat er mogelijk sprake was van ontoelaatbaar gedrag tussen een docent en een leerling op sociale media.

De behoefte aan een linking-pin is vooral nodig in relatie tot het personeel van de school, om de schoolleider bij te staan in het onderzoek en hem of haar te ontzorgen. Zeker op het gebied van de interne communicatie met het personeel, maar ook met mensen van buiten de school en de media.

Het personeel heeft vaak veel vragen waarop men graag een antwoord wil: Waarom is een leerkracht niet aanwezig, is er sprake van ziekte, is hem of haar iets ergs overkomen, hoe lang gaat het duren, moet er vervanging geregeld worden, waarom mogen wij geen contact hebben? Antwoorden kunnen of mogen niet altijd gegeven worden door de schoolleider. Dit vaak op stringent advies van juristen. 'Geen fouten mogen maken tijdens het lopende onderzoek is van cruciaal belang', aldus een van hen. Zolang er alleen nog sprake is van een beschuldiging en nog niet van bewezen schuld, dient een schoolleider terughoudend te zijn in het geven van antwoorden op vragen van het personeel. Een van de respondenten die genoodzaakt was deze voorzichtigheid te betrachten, merkte dat er daardoor een afstand ontstond tussen de leiding en het personeel van de school. Die afstand werd als ongewenst ervaren en maakte dat de schoolleider in een eenzame positie terecht kwam. Drie respondenten verwoordden het als volgt.

'Je mag niks zeggen, je mag docenten geen details vertellen en dat schept een afstand tot je personeel. De docenten weten niet wat er precies gebeurd is.'

'De advocaten weten wat wel en niet naar buiten mag komen. Je mag geen fouten maken. Dit kan later tegen je gebruikt worden.'

'Ik heb veel informatie, maar je mag er zo weinig mee. Daardoor ontstaat er ook veel onbegrip. Docenten zijn heel solidair en bang voor imago schade van de school.'

Op een school heeft het hoofd personeelszaken, nadat duidelijk werd dat er meer aan de hand was, opgetreden als regisseur; onafhankelijk, zonder een rechtspositionele relatie tot de beklaagde. Op de vraag 'Waarom werd u als directeur ontzorgd?' werd geantwoord:

'Je begint met de aanname dat iemand onschuldig is tot schuld bewezen wordt. In het proces van onschuldig naar bewijslast kunnen veel fouten worden gemaakt als je hier niet zuiver en neutraal in te werk gaat. Dit moet dus de regisseur doen, die geen formele relatie heeft met leerlingen en personeel en geen rechtspositionele beslissingen kan maken, maar het onderzoek kan starten en adviseert.'

Ondersteuning en samenwerking

Bijna alle schoolleiders zijn in hun aanpak ondersteund door het bestuur. Ook de samenwerking met de politie werd als nuttig en positief ervaren. De ervaringen met het inschakelen en het werk van een onafhankelijk bureau zijn positief. Over de ondersteuning van juristen was men eveneens goed te spreken. Ook werd de samenwerkingsrelatie met het OM en de politie als prettig ervaren in de twee gevallen waar de beschuldigde was gearresteerd voordat de school wist wat er aan de hand was.

‘Je wordt als school ondersteund door experts die aan zaken denken die je zelf niet had bedacht. Er waren bijvoorbeeld experts op het gebied van communicatie vanuit de gemeente die hielpen met het organiseren van de ouderavond, of een vertrouwenspersoon van de GGD die beschikbaar was voor het hele schoolteam en voor de ouders. Tot ruim een jaar na de gebeurtenis boden zij nazorg. Ook het bestuur van de school bood veel ondersteuning.’

7.4 Impact op school en personeel

De impact op de school, in het bijzonder het personeel, leerlingen en ouders is groot. Hiervoor zagen we al dat de positie van de schoolleider heel erg cruciaal is en het ook een moeilijke taak is om de relatie met het personeel goed te houden. Uit alle casussen komt naar voren dat de gevolgen van het incident groot kunnen zijn en ingrijpend. Zo was in het geval van kinderporno het hele schoolteam gechoqueerd. Lange tijd waren zij in het ongewisse over wat er aan de hand was met een collega, die ineens weg bleef van school. Toen later bekend werd om wat voor soort misdrijf het om ging, was het haast traumatisch niet te weten hoe groot de omvang ervan was en of er ook kinderen van de school bij betrokken waren.

‘Dat was in het begin lastig, omdat de school in de week van de ziekmelding vreesde dat hem iets ergs overkomen was. Zonder informatie haal je je dan gekke dingen in het hoofd. Bovendien was dit de op één na laatste schoolweek Dit was voor de school dus een onzekere tijd. Eerst wist men niet waar de leraar was en of hem iets was overkomen. En toen een en ander bekend werd, kon ik hier ook niet meteen veel over delen met anderen. Het is goed dat er zo zorgvuldig wordt omgegaan met daders en slachtoffers, maar voor de school was het prettig geweest om eerder betrokken te worden.’

‘Ik heb nooit iets vreemd opgemerkt en ook geen onderbuikgevoel gehad dat er iets mis was. Dat is heel vervelend en raar. Collega's die de docent goed kenden, hebben zichzelf en elkaar vaak de vraag gesteld of zij iets hadden kunnen merken of zien. Hier is ook met professionals over gesproken. Het team heeft uiteindelijk wel een jaar de tijd nodig gehad om hier overheen te komen. Een aantal teamleden heeft daar professionele hulp bij gehad.’

Bij collega's heerst er in het begin vaak ongeloof of men is solidair met de beklaagde, omdat deze bijvoorbeeld nog jong is (klein leeftijdsverschil tussen dader en slachtoffer), nog moet leren om afstand te houden, een moeilijke thuissituatie heeft en daardoor kwetsbaar is. Het blijkt vaak moeilijk om een verband te leggen tussen een docent die goed bekend staat, geliefd is, zijn lessen altijd op orde heeft en mogelijk schuldig is aan seksueel grensoverschrijdend gedrag of een zedenmisdrijf heeft gepleegd. In een enkel geval vonden collega's dat de beklaagde eerder slachtoffer was dan dader of dachten dat het eerder roddels waren dan feitelijkheden. Soms benadrukte men ook het gedrag van het slachtoffer, die het intensieve contact met de betreffende docent zelf opzocht, dat erg op prijs stelde of dat het om een moeilijke leerling ging.

Waar men ook rekening mee moet houden, zo zegt een aantal respondenten, is dat leerlingen vaak veel (meer) weten en daar ook met elkaar en thuis over praten. Het contact met ouders in een vroeg stadium is daarom erg belangrijk.

‘Heel belangrijk is de communicatie naar alle ouders en naar de pers, want zo iets ligt snel op straat. Leerlingen ruiken het, het komt op facebook terecht. De kernboodschap is ook doe het snel, maar zorgvuldig, grijp direct in als het aan het licht komt.’

De uiterst beperkte informatie die in de meeste casussen over het incident mag worden verstrekt hangende het onderzoek, leidt in sommige gevallen tot speculaties. Iemand noemde het ‘de roze olifant in de kamer’. Soms leidde dit ertoe dat de media er al kennis van hadden voordat de school met een persbericht naar buiten was gekomen. In een van de gevallen had een ouder de pers ingelicht.

‘Seksueel grensoverschrijdend gedrag is geen onderwerp dat dagelijks aan de orde is, maar er wordt wel over gepraat. Personeelsleden geven aan het nog steeds vervelend te vinden dat er op deze manier naar hen is gecommuniceerd: weinig informatie, veel speculatie en wilde verhalen, en dan achteraf via de media te horen krijgen wat er precies aan de hand is. Dat ligt na drie jaar nog steeds gevoelig.’

Dit brengt ons naar de communicatie met personeel, ouders en pers.

7.5 Interne en externe communicatie (media)

Zoals hiervoor al kort aangestipt, is de communicatie naar ouders en het personeel heel cruciaal. Sommige scholen is het gelukt zelf de regie te houden over wat er naar buiten gebracht werd over de zaak. Een school heeft zelf het persbericht opgesteld en heel nauwkeurig het moment gekozen om het naar buiten te brengen. In het geval waar een ouder de informatiebrief naar de media had doorgezet, heeft de dienstdoende journalist contact opgenomen met de communicatieadviseur van de school en hebben zij in overleg met elkaar een bericht opgesteld. Dat vervolgens ook zo in de krant is gekomen.

Het wordt alom betreurd als de media eerder aandacht besteedt aan het incident op school voordat personeel of ouders zijn ingelicht. Het luistert nauw, zeker de communicatie naar het eigen personeel, zo laten respondenten weten. In een casus was het gebeuren op school reeds breed uitgemeten in de plaatselijke krant en moest het personeel daar lezen wat er precies was voorgevallen. Dat heeft men de schoolleiding niet in dank afgenomen.

Het voorgaande geeft aan dat een schoolleider heel voorzichtig moet opereren met het informeren van personeel, ouders, leerlingen en andere betrokkenen. Vaak mag men op voorschrift van (wederzijds) betrokken advocaten niet in detail treden over wat er is gebeurd en moet men zeer terughoudend zijn. Advocaten kunnen ook behulpzaam en ondersteunend zijn in de communicatie.

‘Ik mocht bijvoorbeeld de leerkracht niet in een kwaad daglicht stellen. Dit was een eis van de advocaat van de verdachte. Alle communicatie verliep met en via de advocaat van de verdachte en de advocaat van de school. Beide hebben goed meegedacht wat wel en niet kon.’

Ouders worden meestal via een brief geïnformeerd over dat er sprake is geweest van grensoverschrijdend gedrag tussen een leerkracht en leerling, maar er wordt nooit in detail getreden over de aard van het gedrag en soms ook niet dat het om zedenmisdrijf gaat. In sommige gevallen zijn ouders geïnformeerd via een ouderavond of een bijeenkomst. De ervaring van schoolleiders is dat slechts een handjevol ouders vragen stelt, naar de school belt of anderszins reageert.

De informatie naar het eigen personeel is veel moeilijker. Alle schoolleiders geven aan dit een lastige kwestie te vinden. Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen wat wel en niet gezegd mag en kan worden. Sommige schoolleiders zijn hierin geholpen door hun advocaat of bestuur. Anderen hebben hierin zelf een weg in moeten vinden of er was een communicatieadviseur die vanuit het bestuur werd betrokken bij de zaak. Een directeur zegt hier het volgende over.

‘Er zijn verschillende interpretaties geweest over wat wel en niet mocht gezegd worden. Ik heb hierin mijn eigen weg gevolgd omdat je los van de directeursrol ook als mens verantwoordelijkheden hebt, ook naar de ouders. Ik vond oprecht dat mij en mijn collega's niets te verwijten viel en vanuit die openheid wilde ik communiceren. Ik heb over bepaalde dingen niets kunnen zeggen omdat dat het onderzoek in de weg zou staan. Dat heb ik dan ook niet gedaan. Maar over dat wat ik mocht delen, heb ik zoveel mogelijk verteld.’

De meeste schoolleiders hebben het personeel bijeengeroepen en hen geïnformeerd dat er sprake was geweest van ontoelaatbaar gedrag tussen een leerkracht en een scholier, zonder in details te treden over wat er precies was voorgevallen en in sommige gevallen werden ook geen namen genoemd. Dat laatste kan niet altijd als er een (directe) collega wordt gemist. Wel wordt bijna altijd collega's verzocht geen contact op te nemen met de beklaagde of men wordt aangeraden niet te gaan speculeren. Reacties van het personeel hierop waren heel wisselend. Hoewel men achteraf het meestal eens was met de schorsing en het beëindigen van het arbeidscontract, was men niet altijd tevreden met de mate waarin zij over het gebeuren zijn geïnformeerd. In een casus voelt de respondent nog steeds de distantie met het personeel; in een andere casus heeft men na drie jaar nog last van de geringe transparantie.

Een schoolleider verwoordde zijn optreden als volgt.

'Ik probeer mij altijd te verplaatsen in wat er gebeurt binnen teams, wanneer er iets gebeurt met een collega. Het gaat dan om veiligheid en vertrouwen. Door open te zijn over de reden van het weglaten van details en mensen in kleine stappen en overwegingen mee te nemen. Ik heb het team steeds geïnformeerd over waar ik mee bezig was en gaf ook aan wanneer ik iets niet kon zeggen en waarom ik dat niet kon. Voor het team is dan duidelijk te zien dat de kwestie serieus en zorgvuldig wordt aangepakt en dat alle afwegingen zijn gemaakt zonder iemand aan de schandpaal te nagelen. Deze openheid is achteraf als zeer prettig ervaren door het team.'

7.6 Hulpverlening personeel en nazorg slachtoffer

In een van de casussen is er gedurende het onderzoek en ook nog daarna professionele hulp aangeboden aan het schoolteam. Daar is collectief geen gebruik van gemaakt. Wel heeft het hele schoolteam op individuele basis professionele hulp gezocht. In zeker twee gevallen is er ook professionele hulp aangeboden aan het slachtoffer. Nazorg voor slachtoffers is niet in alle gesprekken aan de orde geweest. In twee gevallen is er geestelijke verzorging aangeboden aan de beklaagde.

7.7 VOG en veiligheidsbeleid

In alle gevallen is gevraagd of de beschuldigde een VOG had, ook waar het een adjunct-directeur betrof, hoewel dat wettelijk niet verplicht is. Iedereen had een VOG. Een van de beklaagde had ook een VOG voor de kinderopvang. Alle respondenten geven aan dat een VOG niet helpt bij het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Een VOG geeft alleen aan dat een persoon geen strafbare feiten heeft gepleegd in het verleden. Wordt iemand beschuldigd van een zedenmisdrif, dan kan hij of zij geen VOG (meer) krijgen.

'Een VOG geeft in ieder geval aan dat een persoon geen verleden heeft met strafbare feiten. We hebben hier wel eens een docent gehad waarbij de VOG onderweg was, maar steeds maar uitbleef. Hier had die persoon allerlei excuses voor. In principe is onze eis dat er een VOG moet zijn voor je ook maar één stap in de school zet, ook voor vrijwilligers en ingehuurd personeel van uitzendbureaus. Bij een spoedklus kan het soms een paar dagen duren voor het VOG daadwerkelijk binnen is. Maar in dit geval bleef het dus uit, en daarom is het dienstverband verbroken. Dat risico kun je als school niet nemen; stel je voor dat die persoon de fout in gaat en dat uitkomt dat er geen VOG was afgegeven!'

Sommige respondenten geven aan dat een VOG ook niet alles zegt omdat een oudere docente een VOG kan hebben die dertig jaar oud is. Ook bij jonge docenten die nog maar net zijn begonnen in het onderwijs, zegt een VOG heel weinig. Het opvragen van referenties geeft ook niet altijd een garantie. In een vaststellingsovereenkomst wordt vaak de reden van ontslag niet benoemd als een leerkracht wel beklaagd is van seksueel grensoverschrijdend gedrag, maar het geen zedenmisdrif betrof. In zo'n geval kan een leerkracht zonder problemen aan de slag op een volgende school.

Het lerarentekort wordt als een risicofactor genoemd bij het aannemen van personeel en ook de AVG vormt een belemmering om de veiligheid op school te borgen.

‘Hoge nood is soms belemmerend voor het grondig controleren van nieuw personeel en uitzendbureaus zijn niet altijd even zorgvuldig’.

‘Een docent die een arbeidsrechtelijke fout heeft begaan, kan dan bijvoorbeeld via detachering toch weer aan de slag in het onderwijs, want er wordt wel een VOG verstrekt. Het systeem is niet helemaal sluitend’.

‘Een zwarte lijst zou gewenst zijn voor incidenten waarbij de veiligheid van leerlingen in het geding is, zoals bij seksueel grensoverschrijdend gedrag. In dit soort gevallen zou de AVG misschien uitsluitingscriteria moeten formuleren. Een soort lerarenregister, net zoals in de zorg het BIG-register zou behulpzaam kunnen zijn’.

Alle zeven scholen hebben een veiligheidsplan. Het incident met seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft op geen enkele van deze scholen geleid tot een aanscherping van de gedragsregels. Men vond de regels voldoende duidelijk en het instrumentarium dat voorhanden was, kon goed toegepast worden in de situatie. Een school heeft de casus grondig geëvalueerd in het bedrijfsvoeringsoverleg. De aanpak van deze casus gaf geen aanleiding voor het formuleren van verbetervoorstellen. Een andere school heeft naar aanleiding van het gebeuren een studiemiddag over seksueel grensoverschrijdend gedrag georganiseerd voor het personeel. En weer een andere schoolleider heeft met alle onderwijsteams de casuïstiek besproken en er bij het personeel op aangedrongen goed de omgangsregels in acht houden en ook op sociale media professionele afstand te bewaren.

Alle schoolleiders geven aan dat zij een volgende keer op dezelfde manier te werk zouden gaan. Geen van hen vond achteraf dat hij niet adequaat had gehandeld, iets over het hoofd had gezien of iets gemist had tijdens het proces. Een van de schoolleiders gaf wel aan dat hij vooraf wat meer duidelijkheid had willen hebben over wat er was voorgevallen en niet zo lang in het ongewisse was gelaten. Ook zou hij eerder professionele hulp hebben ingeroepen voor zijn schoolteam. Een andere schoolleider geeft aan eerder aandacht te willen besteden aan gevoelens dat er iets niet klopt. Op de vraag: ‘Welke leemmomenten heeft u hieruit getrokken?’ wordt geantwoord:

‘Aandacht besteden aan je onderbuikgevoelens. Er was veel contact tussen de leerling en docent. We hadden alerter kunnen zijn. Interne signalen beter en actiever oppakken. Onder docenten wordt er veel besproken, daar moet meer openheid over zijn. Vermoedens moeten doorgesproken worden met de vertrouwenspersonen. Je moet meer alert zijn op je gevoelens dat iets niet goed zit. Meer beleid voeren op wat je moet doen vanaf het begin, hoe en wat je moet aanpakken en hoe je het organiseert’.

7.8 Knelpunten en leermomenten

Bij de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag noemen respondenten een aantal knelpunten die in het voorafgaande al voorbij zijn gekomen. Het tekort aan personeel vormt een belemmering bij het aannemen van nieuw personeel omdat soms de tijd er niet voor is grondig de achtergrond van iemand te checken. Een VOG geeft onvoldoende garanties dat een persoon geen ongeoorloofd gedrag heeft laten zien op een andere school. Immers, een VOG wordt alleen afgewezen als er relevante justitiële documentatie staat geregistreerd. Wanneer er geen aangifte is gedaan, is er ook geen justitiële documentatie op basis waarvan de VOG geweigerd kan worden, terwijl iemand wel betrokken is geweest bij seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Bij jonge leerkrachten die net afgestudeerd zijn en nog niet eerder voor de klas hebben gestaan, heeft een VOG op dit vlak nauwelijks betekenis, zo menen meerdere schoolleiders. Zij hebben nog geen arbeidsverleden op een school. Het kan voor jonge docenten lastig zijn om voldoende professionele afstand te bewaren tot leerlingen omdat het leeftijdsverschil soms niet zo groot is. Sommige scholen coachen jonge docenten hier dan ook op.

De AVG en privacyregels daaromtrent maken het niet gemakkelijk om na te gaan waarom een persoon bij een andere school is vertrokken als deze zelf vaag of onduidelijk blijft over de reden van vertrek.

In een vaststellingsovereenkomst staat dat vaak niet omschreven. Als een arbeidscontract is beëindigd vanwege seksueel grensoverschrijdend gedrag dat geen strafbaar feit is, is het voor schoolleiders moeilijk om daarachter te komen. In deze gevallen is er geen aangifte gedaan bij de politie. Sommigen schoolleiders hebben met de beklaagde wel afspraken gemaakt bij de beëindiging van het contract, bijvoorbeeld dat er geen positieve referenties verstrekt zouden worden of dat de betrokkene moest melden dat hij een intieme relatie had gehad met een leerling.

Uit deze zeven casussen komt naar voren dat in alle gevallen het arbeidscontract met de betrokkenen is beëindigd. Geen van de beschuldigten en daders werkt nog op de betreffende school. Allen zijn direct geschorst of op non-actief gezet lopende het onderzoek, maar niet op staande voet ontslagen. In de meeste gevallen is er een vaststellingsovereenkomst opgesteld zodat iemand nog recht op een uitkering zou hebben, weliswaar zonder transitievergoeding.

In een enkel geval heeft de beschuldigde zich nadat het incident bekend werd, ziek gemeld en dat belemmerde het onderzoek omdat deze niet gehoord kon worden. In zo'n geval moet de school wachten tot deze beter wordt gemeld en het onderzoek afgerond kan worden. In een casus heeft de beschuldigde jarenlang dezelfde klas gehad. Hierdoor is het seksuele grensoverschrijdende gedrag onopgemerkt gebleven en heeft daardoor lang kunnen duren. Betrokkenen hebben hier lering uit getrokken door zelf elk jaar te wisselen van klas.

Alle scholen melden dat zij een vertrouwenspersoon hebben, zowel intern als extern. Een school heeft diens taken en bevoegdheden op de agenda gezet omdat in hun casus zowel de interne als de externe vertrouwenspersoon geen enkele zichtbare rol heeft gespeeld. Anderen scholen hebben min of meer ook deze ervaring. De vertrouwenspersoon heeft geen rol van betekenis gehad.

7.9 Samenvatting

Incidenten, slachtoffers en daders

De zeven casussen laten een zekere variatie in vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag zien. Van ontoelaatbaar gedrag op sociale media, ongewenste fysieke aanrakingen, rondsturen van naaktfoto's tot een ernstig zedenmisdrijf waaronder het bezit van kinderporno of veelvuldige seksuele contacten tussen een leerkracht en minderjarige scholier. Daders zijn meestal mannen, een enkele vrouw. Sommigen zijn nog jong. Opvallend is dat het relatief vaak leerkrachten betreft die geliefd zijn en goed in hun vak. Slachtoffers zijn meestal meisjes verkerend in een kwetsbare situatie. Ook jongens zijn slachtoffer, meestal in groepsverband.

De incidenten zijn het vaakst aan het licht gekomen door melding van de slachtoffers zelf of door ouders. In een van de gevallen heeft een collega het gedrag van een andere collega gemeld aan de teamleiding, die vervolgens het bestuur heeft ingelicht.

Aanpak en maatregelen

In alle gevallen heeft de schoolleider in de kwestie vanaf het begin zijn of haar verantwoordelijkheid genomen, ondersteund door het hoofd personeelszaken of bestuur van de school. Er is per direct een onderzoek gestart, door de school zelf of er is een onafhankelijk bureau daarvoor ingehuurd. Er zijn gesprekken gevoerd met alle betrokkenen en het principe van hoor en wederhoor toegepast. Beklaagden zijn per direct geschorst of op non-actief gezet. Ouders en personeel zijn geïnformeerd. Soms is er opgeschaald naar de burgemeester. Er is contact opgenomen met vertrouwensinspecteurs en als het een zedenmisdrijf betreft, is aangifte gedaan bij de politie. Als de dader schuldig is bevonden, vindt er ontslag plaats op staande voet. In de situaties waarin dat niet gelijk duidelijk is of als er wel sprake is van seksueel grensoverschrijdend gedrag maar niet van een strafbaar feit, is er een arbeidsrechtelijk traject gestart. De school wordt dan op zichzelf teruggeworpen.

Dit leidt meestal tot beëindiging van het contract via een vaststellingsovereenkomst, vaak zonder een transitievergoeding. Stelselmatige ontkenning van de beschuldigde vormt een belemmering voor het onderzoek en de afhandeling ervan. Dat geldt ook als de beklaagde zich ziek meldt. Dan duurt het lang voordat het officieel kan worden afgehandeld.

Handelingsbekwaamheid en -verlegenheid

Niemand van de schoolleiders had eerder een incident meegemaakt waarin er sprake was van grensoverschrijdend gedrag van een personeelslid richting een leerling. Ze hebben allen gehandeld naar eigen inzicht en vermogen, soms ondersteund door bestaande veiligheidsprotocollen. Misschien niet manifest, maar latent is kennis aanwezig over hoe te handelen in dit soort situaties. Men weet dat er een overleg- en meldingsplicht is naar de vertrouwensinspecteur en deze zijn door bijna iedereen opgevolgd. Is er sprake van een strafrechtelijk feit, dan is er ook formeel aangifte gedaan bij de politie, meestal door het bestuur. Geen van allen geeft aan het een volgende keer geheel anders te zullen aanpakken. Er zijn wel leermomenten genoemd, zoals het eerder inschakelen van professionele hulp voor het personeel, meer aandacht besteden aan onderbuikgevoelens en meer openheid over wat docenten onderling met elkaar bespreken.

Aanscherping veiligheidsbeleid

Op geen van deze scholen is het veiligheidsbeleid naar aanleiding van het incident aangescherpt. Men vindt de regels voldoende duidelijk en het beschikbare instrumentarium is goed toepasbaar. Scholen hebben geen aanvullende of nieuwe regels opgesteld. Wel zijn de casussen intern geëvalueerd of besproken met teamleiders. Een casus heeft aanleiding gegeven voor een studiemiddag over seksueel grensoverschrijdend gedrag voor het personeel. Een andere heeft ertoe geleid dat de schoolleider er bij het personeel op heeft aangedrongen de professionele afstand met leerlingen goed te bewaken, niet alleen in de fysieke omgang met leerlingen maar ook op sociale media.

Knelpunten

Er zijn wel een aantal essentiële knelpunten naar voren gekomen. De interne berichtgeving over het incident heeft veel schoolleiders parten gespeeld. Het personeel zit met vragen die niet allemaal door schoolleiders volmondig en open beantwoord kunnen worden. Het is lastig een goede afweging te maken in wat wel en niet meegedeeld mag worden zolang het onderzoek naar de beklaagden nog niet is afgerond. Een school mag geen fouten maken in dit proces. Een leerkracht mag niet onterecht beschuldigd worden. Advocaten van de school, maar ook van de beschuldigde kunnen hierin behulpzaam zijn en schoolleiders informeren en adviseren wat wel en niet gecommuniceerd mag worden. Toch kan niet altijd voorkomen worden dat er een afstand ontstaat tussen de leiding en personeel van de school of dat er gespeculeerd wordt en wilde verhalen in de wereld komen. Een oplossing hiervoor wordt gezocht in een linking-pin tussen de leiding en personeel; een onafhankelijke regisseur die optreedt en ontzorgt.

Preventie

De VOG heeft volgens respondenten geen betekenis in preventieve zin als het om het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Men weet alleen bij het aannemen van personeel dat een persoon geen voor de functie relevant strafblad heeft. Oudere leerkrachten kunnen een VOG hebben die al heel oud is. Daarom adviseert het ministerie van Veiligheid en Justitie om de VOG altijd in te zetten in combinatie met een breder preventiebeleid.

Het lerarentekort vormt een risicofactor bij het aannemen van personeel omdat soms de nood zo hoog is dat een grondige controle op achtergrond en referenties niet degelijk kan plaatsvinden. De AVG maakt het er ook niet gemakkelijker om iemands achtergrond te onderzoeken als de persoon niet duidelijk is over de reden van vertrek bij een andere school. Vaststellingsovereenkomsten bevatten vaak niet de reden van ontslag. In het onderwijs bestaat geen zwarte lijst of register zoals in de zorg.

Impact op school

De impact van seksueel grensoverschrijdend gedrag op de school is ingrijpend, zeker daar waar het langere tijd onopgemerkt is gebleven en daardoor lang heeft kunnen voortduren. Ook slachtoffers kunnen lang zwijgen over wat er gebeurd is. Als beklaagden ontkennen, kan het onderzoek en de afhandeling ervan niet plaatsvinden. De ervaringen van schoolleiders getuigen van een moeilijke tijd voor alle betrokkenen. Geen van allen hoopt het nog eens mee te maken.

8 Vergelijking met andere sectoren

8.1 Benchmark met sport

De Nederlandse sport kent geen wettelijk kader en is civielrechtelijk geregeld. De georganiseerde wedstrijdsport is verenigingsrechtelijk georganiseerd. Dit betekent dat er in beginsel één bond bestaat per tak van sport in Nederland, zoals de zwembond KNZB (of de voetbalbond KNVB, of de hockeybond KNHB, enzovoort). Iedere sportbond bevordert de betreffende tak van sport en behartigt de belangen van zijn leden. Leden zijn de verenigingen/clubs en, of personen, waaronder sporters en meestal ook trainers en coaches. Van de verenigingen/clubs zijn weer de personen lid, waaronder sporters en meestal ook trainers/coaches. De meeste sportbonden zijn lid van NOC*NSF. NOC*NSF is onder meer de organisatie die zorgdraagt voor de belangen van de Nederlandse sport.

8.2 Op het niveau van NOC*NSF

8.2.1 Het regelwerk, blauwdruk en reglement seksuele intimidatie

NOC*NSF heeft een Blauwdruk seksuele intimidatie ontworpen. De laatste Blauwdruk is vastgesteld in de jaarvergadering van NOC*NSF op 19 november 2019 en is te downloaden via de website van NOC*NSF (www.watisjouwgrens.nl/grensoverschrijdend-gedrag/blauwdruk-si). Bezocht in februari 2020). Hierin staan op hoofdlijnen de regels omschreven die worden beoogd te worden opgenomen in het tuchtreglement van de bij NOC*NSF aangesloten sportbonden. Door het aannemen van de Blauwdruk in de jaarvergadering, verbinden alle bij NOC*NSF aangesloten sportbonden zich om de Blauwdruk te implementeren.

Om het de sportbonden gemakkelijk te maken heeft NOC*NSF samen met de onafhankelijk juridisch adviseur van het Instituut Sportrechtspraak een reglement seksuele intimidatie ontworpen. Dit reglement is recent gewijzigd en is te downloaden via de website van het Instituut (www.isr.nl). Veel sportbonden zijn aangesloten bij dit Instituut dat het tuchtrecht faciliteert voor de bij het Instituut Sportrechtspraak aangesloten sportbonden. Is een sportbond bij het Instituut aangesloten dan geldt dit reglement seksuele intimidatie direct nadat het bestuur van het Instituut Sportrechtspraak besloten heeft het reglement aan te nemen en de sportbond het (nieuwe) reglement seksuele intimidatie heeft gecommuniceerd aan zijn leden. Dit kan doordat langs verenigingsrechtelijke weg, onder andere via het ledencontract boek 2 BW dat opgenomen is in de statuten van alle bij het Instituut Sportrechtspraak aangesloten sportbonden, verplichtingen worden opgelegd aan de leden van de betreffende sportbond. Eén van de verplichtingen betreft dan dat de leden moeten voldoen aan het reglement seksuele intimidatie in de sport.

Door de Blauwdruk en doordat de meeste bonden zich via het Instituut Sportrechtspraak dus committeren aan dit reglement seksuele intimidatie, dan wel het reglement integraal overnemen (of gedeeltelijk waarbij altijd voldaan moet zijn aan de blauwdruk), ontstaat voor de gehele georganiseerde sport een uniform regelwerk. In dit regelwerk staan procedurele regels; zo is in hoor- en wederhoor voorzien. Het regelwerk voorziet voorts in de tuchtrechtelijke strafbaarstelling van de bepalingen die ook strafbaar zijn in het strafrecht op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel misbruik, maar gaat ook verder dan dat. Zo zijn er veel verschillende gedragsregels opgenomen. Overtreding van de gedragsregels is verboden en kan leiden tot een tuchtrechtelijke sanctie. Het is bijvoorbeeld verboden om te diep in het privéleven van de sporter binnen te dringen, voor zover een en ander niet noodzakelijk/functioneel is voor de sportbeoefening.

Niet-leden worden in de regel ook onder het regelwerk gebracht. Dit gebeurt door contractueel een koppeling te maken met het reglement seksuele intimidatie. Het reglement krijgt dan het karakter van algemene voorwaarden die op het contract van toepassing zijn. NOC*NSF heeft samen met de onafhankelijk juridisch adviseur van het Instituut Sportrechtspraak hiervoor modelbepalingen ontwikkeld. De meeste personen die actief zijn binnen de sport hebben ‘gewoon’ een lidmaatschapsrelatie. Daar wordt door de meeste sportbonden ook actief op gestuurd. Immers, het is eenvoudiger om langs verenigingsrechtelijke weg verplichtingen op te leggen aan de leden, dan via contract.

8.2.2 Centrum Veilige Sport

De verenigingen/clubs en bonden zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het creëren van een veilige sportomgeving en dus voor het tegengaan van ongewenst gedrag. Het Centrum Veilige Sport ondersteunt de bonden daarbij. Binnen NOC*NSF houdt het Centrum Veilige Sport toezicht en regie op de aanpak van grensoverschrijdend gedrag. Het Centrum is een van de meldpunten bij seksuele intimidatie en misbruik en is een kenniscentrum voor sportverenigingen en bonden. Het centrum helpt bij het vormen van beleid, geeft advies en voorlichting en helpt met preventie bij incidenten. Het Centrum Veilige Sport heeft een eigen website, centrumveiligesport.nl. Het Centrum Veilige Sport is in het leven geroepen om sporters, bestuurders, begeleiders, vertrouwenscontactpersonen en andere professionals (waaronder hulpverleners) te helpen bij vragen, twijfels en meldingen op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag of ander grensoverschrijdend gedrag, zoals matchfixing of doping. Het Centrum Veilige Sport bestaat uit meerdere medewerkers en vertrouwenspersonen. De vertrouwenspersoon staat een persoon bij, dit kan bijvoorbeeld een slachtoffer zijn, maar ook een betrokkene, luistert, helpt door het verhaal op een rij te zetten, kent de toepasselijke reglementen, de weg naar het tuchtrecht en kan meegaan naar afspraken. De vertrouwenspersoon kan de persoon ook doorverwijzen. De regie blijft echter bij de persoon zelf. Dit centrum is op alle werkdagen bereikbaar.

8.2.3 Case Management Systeem Sport (CMSS)

In 2018 is in de algemene ledenvergadering van NOC*NSF besloten dat alle sportbonden in hetzelfde administratiesysteem gaan werken. Dit heeft tot doel om een eenduidig overzicht te krijgen van de casuïstiek en incidenten op het gebied van seksuele intimidatie in de sport. Een casus/incident kan hiermee worden gevolgd. Dit systeem staat bekend onder de naam: ‘Case Management Systeem Sport’, kortweg CMSS.

De casemanagers maken een dossier aan voor de vertrouwenspersoon ten behoeve van de begeleiding van slachtoffers of beschuldigen. Zij houden toezicht op een opvolging van schendingen. De vertrouwenspersoon krijgt een dossier toegewezen. Zo ontstaat binnen het systeem een zaak waar verschillende dossiers in kunnen worden opgehangen. Zowel de vertrouwenspersoon van de beschuldigde als de vertrouwenspersoon van het slachtoffer kunnen informatie invoeren. Het Centrum overziet en beheert het gehele dossier en maakt een of twee jaarlijkse rapportage(s). Deze rapportage(s) deelt het Centrum met de sportbonden. De rapportage bevat (geanonimiseerde) informatie die beschikbaar komt vanuit het CMSS voor de bij NOC*NSF aangesloten sportbonden.

Chatfunctie met Fier

Het Centrum Veilige Sport werkt samen met Fier. Fier is het landelijke expertise- en behandelcentrum op het terrein van geweld in afhankelijkheidsrelaties. Fier biedt gespecialiseerde zorg en kent als een van de kennisgebieden, seksueel geweld. Op de website van www.centrumveiligesport.nl is de chat functie van Fier te zien: <https://www.fier.nl/chat-sport>. Fier is gespecialiseerd in communicatie met jongeren en het aangaan van zorggesprekken. Fier verwijst ook door naar het Centrum Veilige Sport.

8.3 Op het niveau van de sportbond en verenigingen/clubs

8.3.1 Tool High Five

Er is recent een tool ontwikkeld voor sportbestuurders en vrijwilligers van verenigingen/clubs. Het gaat om een stappenplan onder de naam 'High 5'. Deze tool voorziet op een laagdrempelige manier in de behoefte van verenigingen om inzicht te krijgen in wat de vereniging allemaal kan doen. Bovendien biedt de tool inzicht in wat een vereniging kan doen om grensoverschrijdend gedrag te voorkomen en is beschikbaar via centrumveiligessport.nl. Het gaat om vijf stappen, van het op de agenda zetten, het aanstellen van een Vertrouwens Contact Persoon tot een scan om na te gaan of het beleid nog leeft. De scan is bedoeld om na te gaan op welke punten de vereniging sterk staat en waar nog extra aandacht nodig is.

8.3.2 Vertrouwenscontactpersonen

Sportbonden kennen Vertrouwenscontactpersonen (VCP's). Sommige verenigingen/clubs, die lid zijn van een sportbond, hebben ook een VCP. Het aantal VCP's bij verenigingen neemt toe. De VCP is het eerste aanspreekpunt voor vragen, vermoedens, meldingen en klachten rond seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag. Een VCP verzorgt de eerste opvang. De melder kan in vertrouwen het verhaal doen. Met de VCP kan iedereen die een vraag heeft over het onderwerp seksuele intimidatie, maar ook over andere vormen van ongewenst gedrag, terecht. Zij hebben vooral een functie als het gaat om:

- het luisteren naar de degene die contact heeft opgenomen;
- een doorverwijsfunctie, bijvoorbeeld naar zorg of naar het Centrum Veilige Sport;
- een adviesfunctie als het gaat om eventuele vervolgstappen als het gaat om de te volgen procedures.

De VCP wijst bijvoorbeeld op de mogelijkheid van een informatief gesprek bij de politie. VCP's nemen geen besluiten. Besluitvorming tot (vervolg)actie ligt bij de melder. Naast voornoemde rol adviseren zij de bond respectievelijk de club om bijvoorbeeld preventieve maatregelen te treffen. De VCP van de vereniging/club kan voor procedurele ondersteuning terecht bij de VCP van de bond. Een VCP'er kan altijd de expertise inroepen van het Centrum Veilige Sport.

8.3.3 Verklaring Omtrent het Gedrag

In de onderstaande tabel van NOC*NSF staat het aantal aangevraagde VOG's opgenomen in de afgelopen vijf jaren. NOC*NSF beveelt aan om het vragen van een VOG aan een persoon regelmatig, bijvoorbeeld vijfjaarlijks, te herhalen.

Tabel 8.1: Aantal VOG's: NB in het jaar 2019 zijn getallen meegenomen tot en met 31 oktober

Contactpunt	Jaar	#VOG	#Verenigingen uniek	Gemiddeld #VOG
NOC*NSF	2019	22.031	1.597	13,80
NOC*NSF	2018	38.087	1.937	19,66
NOC*NSF	2017	42.138	1.909	22,07
NOC*NSF	2016	36.330	1.523	23,85
NOC*NSF	2015	26.049	981	26,55
Totaal		164.635		

Overgenomen uit Seksuele intimidatie en misbruik in de sport: stand van zaken na commissie de Vries NOC*NSF 22 november, 2019.

8.4 Meldingen

Meldplicht

Recent, bij de laatste wijziging in 2019 van de Blauwdruk, is een meldplicht voor bestuurders en begeleiders (denk aan trainers, coaches) in de sport ingevoerd. Begeleiders dienen seksueel grensoverschrijdend gedrag te melden bij een bestuurslid van de club/vereniging. Bestuursleden van een vereniging melden bij de Vertrouwens(Contact)Persoon van de sportbond. Vanaf juni tot en met november 2019 constateert NOC*NSF dat er veertig unieke casussen per maand gemeld worden. Zeventig procent betreft een vorm van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het gaat hierbij om meldingen. Een zaak is daarmee nog niet tuchtrechtelijk afgedaan en/of terechtgekomen in de strafrechtketen. Veel zaken in de sport worden tuchtrechtelijk afgedaan door de tuchtcommissie of commissie van beroep van het Instituut Sportrechtspraak. In 2019 zijn 52 zaken, die binnenkwamen bij het Centrum Veilige Sport, voor een tuchtrechtelijke afdoening doorgestuurd naar het Instituut Sportrechtspraak. Vóór het jaar 2019 kwamen ongeveer maar vijf zaken per jaar voor één van de tuchtrechtelijke organen. Dertien zaken die binnenkwamen bij het Centrum Veilige Sport zijn doorverwezen naar Politie en OM. Zestien casussen zijn zowel door de tuchtrechtelijke organen behandeld, als door politie en OM.

Meldingen bij Vertrouwens(Contact)Persoon

Naast een meldplicht geldt dat iedereen kan melden bij de Vertrouwens(Contact)Persoon van de betreffende sportbond. Melden kan vanzelfsprekend ook bij het Centrum Veilige Sport Nederland. Binnen het Centrum zijn meerdere medewerkers en vertrouwenspersonen bereikbaar voor gesprekken, advies en meldingen. Het Centrum verwerkt ook meldingen van diegenen die liever niet binnen de vereniging of de sportbond melden. Tegelijkertijd met het CMSS is ook het anonieme meldsysteem SpeakUp geïmplementeerd. Een melder kan een melding maken en anoniem blijven. De melder kan een melding elektronisch versturen, een voicemail bericht achterlaten en/of documenten uploaden. De website maakt melding van een formulier waarmee de melder zo eenvoudig mogelijk informatie kan invoeren. Iedere bond heeft een eigen unieke inlogcode voor het systeem. De melder kan kiezen waar de melding terecht komt, bij de bond of bij het Centrum Veilige Sport. Op het moment van de melding via SpeakUp wordt direct een automatisch een dossier aangemaakt in het CMSS. Tussen het Centrum Veilige Sport en de melder kan nu worden gecommuniceerd. De melder blijft daarbij anoniem. De casemanager van het Centrum Veilige Sport of de bond beoordeelt en behandelt de melding.

Meldingen bij het Instituut Sportrechtspraak als voortraject tuchtrecht

Daarnaast kunnen meldingen binnenkomen bij het Instituut Sportrechtspraak. Dit Instituut verzorgt het tuchtrecht voor de meeste sportbonden in Nederland, op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Een beperkt aantal sportbonden verzorgt het tuchtrecht op dit terrein nog zelf, waaronder de hockey- en de tennisbond. Een melding bij het Instituut Sportrechtspraak wordt altijd in het kader van het tuchtrecht gedaan. Na de melding kan (maar hoeft niet) een tuchtzaak (te) volgen. De aanklager (die een orgaan is van de sportbond) beoordeelt de melding en kan besluiten tot nader onderzoek. De aanklager kan bij het onderzoek gebruik maken van een of meerdere onderzoekers. Vervolgens kan de aanklager met de beschuldigde al dan niet een schikking treffen. Indien niet tot een schikking wordt gekomen, bijvoorbeeld omdat de beschuldigde het schikkingsvoorstel afwijst, behandelt de tuchtcommissie de zaak in eerste instantie. Vervolgens bestaat een beroepsmogelijkheid bij de beroepscommissie. Het tuchtrecht kan alleen worden aangewend als sprake is van lidmaatschap of van een overeenkomst waarop het reglement seksuele intimidatie van toepassing is, waardoor het tuchtrecht ook daadwerkelijk van toepassing is. Indien dit niet het geval is, kan de zaak niet tot een tuchtrechtelijke uitkomst leiden.

8.5 Tuchtrechtstelsysteem

De sportbonden kenmerken zich door eigen (niet wettelijk) tuchtrecht. In de sport is een systeem opgetuigd met aanklagers, onderzoekers/onderzoekscommissie, tuchtcommissie in eerste aanleg en een commissie van beroep. De aanklagers en de tuchtcommissies zijn organen van de sportbond waarbinnen de gedraging zich heeft plaatsgevonden. Besluiten gelden als besluiten van de sportbond. De onderzoekers/ onderzoekscommissie werkt onder het gezag van de aanklager. De aanklagers zijn in de regel in het dagelijks leven officier van justitie. De onderzoekers zijn veelal voormalig politieagenten of particulier onderzoekers. Aanklagers en onderzoekers ontvangen een kleine vergoeding. Dit gaat via een subsidie van het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. Leden van de tuchtcommissie(s) ontvangen geen vergoeding. Zij doen dit werk vrijwillig, evenals de bestuursleden van de Stichting Instituut Sportrechtspraak. Leden van de tuchtcommissie zijn in de regel juristen, veelal advocaten en rechters.

8.6 Registratiesysteem

Indien het tot een definitieve tuchtrechtelijke veroordeling komt van de beschuldigde, worden de gegevens (persoonsgegevens en de duur van de sanctie) van de beschuldigde opgenomen in het Register veroordeelden seksuele intimidatie in de sport van NOC*NSF. Bonden kunnen navraag doen bij dit register of een persoon op deze lijst staat. Strafrechtelijke veroordelingen komen niet in het systeem voor. Eerst dient de strafzaak (ook) tuchtrechtelijk te worden afgedaan. Via een verkorte behandeling (het slachtoffer hoeft niet wederom gehoord te worden) wordt de zaak tuchtrechtelijk afgedaan en sanctie wordt dan vervolgens in het registratiesysteem opgenomen. Op dit moment wordt de werking van de lijst nader beschouwd en vermoedelijk aangepast omdat bij de sport(bonden) de behoefte bestaat de duur van de registratie en het aantal geregistreerden uit te breiden, bijvoorbeeld ten aanzien van de duur van de plaatsing op de lijst. De duur van de sanctie komt nu overeen met de duur van plaatsing op de lijst.

Op dit moment wordt ook gewerkt aan richtsnoeren voor de hoogte van de sancties, zodat enerzijds meer uniformiteit ontstaat en anderzijds door sportbonden is aangegeven dat zij de sanctieduur als (te) laag ervaren. Ook wordt verkend of er een mogelijkheid bestaat de lijst verder uit te breiden, bijvoorbeeld met personen die binnen scouting of andere organisaties zich schuldig hebben gemaakt aan seksueel grensoverschrijdend gedrag.

8.7 Overige maatregelen

Naast het tuchtrechtelijk sanctiesysteem, waarbij sprake kan zijn van een berisping, een schorsing voor een bepaalde duur, maar bijvoorbeeld ook van roeyement (waardoor de betrokkene wordt geweerd uit de betreffende tak van sport), nemen bonden/clubs ook andere maatregelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om ontslag, indien sprake is van een arbeidsrelatie. Ook wordt wel besloten tot de opzegging van het lidmaatschap, een toegangsverbod of het intrekken van bijvoorbeeld een trainerslicentie. Dit zijn bestuurlijke maatregelen, ofwel maatregelen die het bestuur kan nemen indien de maatregel noodzakelijk, geschikt en evenredig is om bijvoorbeeld de orde en, of veiligheid binnen de club te herstellen. In het tuchtreglement is overigens voorzien in de mogelijkheid een toegangsverbod op te leggen voor de duur van het tuchtrechtelijk proces.

Intermezzo: Grote stijging aantal tuchtzaken over seksuele intimidatie in de sport⁷⁰

Het aantal zaken bij het Instituut voor Sportrechtspraak (ISR) is in een jaar tijd vertienvoudigd. Veel zaken draaien om seksueel overschrijdend gedrag. Bestuurders van het ISR waarschuwen dat het instituut het aantal zaken mogelijk niet meer aankan als de stijging zoals verwacht verder doorzet. De stijging heeft volgens het bestuur vooral te maken met de toegenomen aandacht voor seksueel overschrijdend gedrag door #metoo en het onderzoek van de commissie-De Vries, die namens sportkoepel NOC-NSF misbruik in de sport onderzocht.

Ook is de stijging te verklaren, zeggen de bestuurders, doordat meer bonden zich bij het ISR hebben aangesloten. Zo heeft de KNVB zich afgelopen zomer aangesloten. 'Er is veel meer aandacht voor het onderwerp dan een aantal jaar geleden', zegt ISR-secretaris Van Aller. 'Zowel binnen als buiten de sportwereld. Het wordt steeds duidelijker dat meldingen niet meer binnen de vereniging of bestuurskamer opgelost moeten worden. De sfeer is een stuk opener geworden in de sport.'

In totaal 69 van de 75 sportbonden in Nederland zijn aangesloten bij het ISR. Iedere bond die aangesloten is, heeft een meldplicht. De grootste twee nog niet aangesloten bonden zijn de tennisbond en de hockeybond. Het instituut buigt zich over zaken die onder meer te maken hebben met seksuele intimidatie, doping en matchfixing. Het ISR kan leden van een sportbond royeren als strafmaatregel. Bij veel zaken loopt ook een strafrechtelijk onderzoek van het OM en de politie.

Denk bijvoorbeeld aan Atletiekvereniging C.A.V. Energie uit Barendrecht. Dit is een van de clubs waar een Rotterdamse atletiektrainer jarenlang diverse meisjes tussen de elf en achttien jaar misbruikte. Jerry M. bekende tegenover het ISR het misbruik van negen meisjes tussen 1983 en 2017. De coach moet in februari voor de rechter in Dordrecht verschijnen.

8.8 Belangrijkste verschillen onderwijs en sport

Eén van de belangrijkste verschillen betreft het feit dat de sport geen wettelijke basis kent en het onderwijs wel. De sport is dus civielrechtelijk van aard. Daarnaast kenmerkt de sport zich door een verenigingsstructuur. De sport kent ook geen inspectiedienst, zoals het onderwijs die wel kent. De sport werkt met veel vrijwilligers, waaronder begeleiders, trainers/coaches maar ook bestuurders. De interne meldplicht betreft binnen het onderwijs het personeel. Zzp-ers vallen buiten de meldplicht binnen het onderwijs, terwijl steeds meer met zzp-ers in het onderwijs wordt gewerkt. Ook op eventuele actieve vrijwilligers rust geen meldplicht. Dit is anders in de sport. Vaak zijn zzp-ers ook lid van de bond, dan wel staat in de contracten dat het reglement seksuele intimidatie van toepassing is.

Binnen het onderwijs worden bij de opvolging van meldingen voornamelijk twee sporen gevolgd: een strafrechtelijke en een civielrechtelijke via het arbeidsrecht. Indien geen sprake is van een strafrechtelijke zaak wordt eventueel ook het arbeidsrecht aangewend. Binnen de sport bestaat het tuchtrecht. Bovendien is een ingenieus uniform regelwerk ontstaan, waardoor alle bonden op hoofdlijnen hetzelfde reglement seksuele intimidatie hanteren. Dit reglement ziet niet alleen op strafrechtelijke gedragingen maar ook op gedragsregels, die door alle leden moeten worden opgevolgd. Het regelwerk wordt geregeld ge-updated, laatstelijk in 2019. Het onderwijs kent geen (uniform) regelwerk dat toeziet op niet-strafrechtelijke maar wel ongewenste gedragingen. Bij een overtreding van het reglement seksuele intimidatie kan een tuchtrechtelijke veroordeling volgen, bijvoorbeeld een schorsing voor een bepaalde duur of zelfs royement en plaatsing op de lijst van het register veroordeelden seksuele intimidatie in de sport van NOC*NSF. Het onderwijs kent in tegenstelling tot de sport geen registratielijst. Daarnaast kent de sport onderzoekers en aanklagers.

⁷⁰ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/16/grote-stijging-aantal-tuchtzaken-over-seksuele-intimidatie-in-de-sport-a3983964>.

Op last van de aanklager kan na een melding van seksueel grensoverschrijdend gedrag nader onderzoek volgen. Binnen de sport wordt nadrukkelijk ook gekeken naar andere dan tuchtrechtelijke maatregelen. Denk aan een toegangsverbod, het intrekken van een licentie enz. In beide systemen zal bij ongewenst gedrag de arbeidsovereenkomst kunnen worden ontbonden. Tot slot kunnen vrijwilligers binnen de sport gratis een VOG aanvragen.

8.9 Benchmark sector kinderopvang

8.9.1 Maatregelen in de kinderopvang

In 2010 kwam aan het licht dat Robert M. op onder andere verschillende kinderdagverblijven in Amsterdam een groot aantal jonge kinderen seksueel had misbruikt.⁷¹ Deze zogenoemde Amsterdamse Zedenzaak heeft in Nederland veel stof doen opwaaien. Men was geschokt dat zoiets kon gebeuren en wilde dergelijke zaken in de toekomst koste wat het kost voorkomen. De commissie Gunning deed in 2011 een onderzoek naar hoe deze delicten hadden kunnen plaatsvinden en wat ervan geleerd kon worden. Uit analyse van de gebeurtenissen in Amsterdam vielen deze commissie drie zaken op die verbeterd moesten worden:

- er werd niet zorgvuldig genoeg gescreeend bij nieuwe medewerkers;
- er waren teveel mogelijkheden voor volwassenen om zich met kinderen af te zonderen;
- er was niet genoeg structuur en deskundigheid om signalen van vermoedelijk misbruik om te zetten in actie en maatregelen.⁷²

Op basis van deze bevindingen werden vanaf 2013 nieuwe verplichtingen ingesteld voor de gehele branche van kinderopvang (kinderdagverblijven, gastouders en huisgenoten, peuterspeelzalen en BSO). Dit met het doel om de drempel tot eventueel seksueel misbruik en kindermishandeling zo hoog mogelijk te maken. Deze nieuwe regels worden in onderstaande paragrafen besproken.

8.9.2 Zorgvuldige screening

Voorheen moesten personen die werkzaam waren in een kinderopvang vooraf en eenmalig een VOG aan de werkgever overleggen, net als in het onderwijs.⁷³ Die VOG mocht op dat moment niet ouder dan twee maanden zijn (in het onderwijs is dat nu zes maanden), maar hoefde niet verlengd te worden als hier geen directe aanleiding voor was. De commissie Gunning deed in 2011 de aanbeveling om verplicht te stellen dat de VOG voor kinderopvanglocaties regelmatig opnieuw aangevraagd moest worden.

Op basis van deze aanbeveling is vanaf 2013 stapsgewijs de continue screening ingevoerd. Dit houdt in dat alle personen die werkzaam zijn op een locatie waar kinderen opgevangen worden, of hier structureel aanwezig zijn tijdens opvanguren, zich moeten inschrijven in het Personenregister Kinderopvang. Voor deze inschrijving is een VOG van niet ouder dan twee maanden nodig. Justis controleert vervolgens dagelijks van alle geregistreerde personen of er een nieuw strafbaar feit is gepleegd. Houders van kinderopvanglocaties moeten in het in het register aangeven welke geregistreerde personen op hun kinderopvanglocatie werkzaam zijn. Als iemand vier maanden niet op deze manier aan een organisatie is gekoppeld binnen het register, wordt hij/zij verwijderd (dit kan wel eenmalig verlengd worden). Indien er sprake is van een nieuw strafbaar feit, krijgt de werkgever melding om een nieuwe VOG te vragen. In de tussentijd wordt de inschrijving in het register geblokkeerd.⁷⁴

71 https://nl.wikipedia.org/wiki/Amsterdamse_zedenzaak

72 Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam (2011).

73 Zie Wet Kinderopvang 2005 (art. 50) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2005-12-29#Hoofdstuk3>

74 Zie Wet Kinderopvang 2020 (art. 1.50) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2020-01-01#Hoofdstuk1>

8.9.3 Minder mogelijkheid tot afzonderen

Volgens de Commissie Gunning vormt het vermijden van situaties waarin maar één volwassenen bij de kinderen aanwezig is een belangrijke drempel voor seksueel misbruik van kinderen. Een maatregel om deze situaties te vermijden is het zogeheten vierogen-principe. Dit houdt in dat er altijd minstens twee volwassenen aanwezig zijn op de opvanglocatie, die de kinderen (en elkaar) kunnen zien en/of horen. Hiervoor kan het nodig zijn om het aantal medewerkers per aantal kinderen op te schroeven. Ook zijn bouwkundige oplossingen denkbaar, zoals het gebruiken van ramen, spiegels en camera's.

Het vierogen-principe is sinds 1 juli 2013 verplicht gesteld voor de kinderopvang. De houder van een kinderopvang moet er voor zorgen dat zijn of haar medewerkers uitsluitend kunnen werken terwijl ze gezien of gehoord kunnen worden door minstens een andere volwassene.⁷⁵ Of een kinderopvang aan deze verplichting voldoet, wordt getoetst door de inspecteur kinderopvang. In de leidraad voor het vierogen-principe⁷⁶ staat beschreven waar de inspecteur op toetst. Scholen moeten daarnaast in hun beleidsplan opnemen hoe het vierogen-principe is vormgegeven, de oudercommissie hierover laten adviseren, de ouders informeren over de invulling van het principe en uiteraard de opvang daadwerkelijk zo organiseren dat er altijd vier ogen (of oren) aanwezig zijn tijdens de opvang van kinderen.

8.9.4 Signalen omzetten in actie en maatregelen

Sinds 2013 zijn kinderopvangorganisaties verplicht om een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te hebben, net als organisaties in de gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en justitie. Voor de kinderopvang geldt er sinds 2013 een *meldplicht* indien een medewerker wordt verdacht van een geweld- of zedendelict richting een kind. Deze meldplicht komt overeen met die in het onderwijs. In de kinderopvang moet net als in het onderwijs de houder bij melding in overleg treden met een vertrouwensinspecteur (overlegplicht). Als de vermoedens op basis van dit overleg blijven bestaan, heeft de houder een *aangifteplicht*. Daarnaast, en daarin gaat de wetgeving voor de kinderopvang een stapje verder dan die voor het onderwijs, is het vanaf 2019 verplicht om binnen deze meldcode te werken met een *afwegingskader*⁷⁷. Dit afwegingskader beschrijft wanneer en op basis van welke overwegingen het noodzakelijk is om dergelijke vermoedens te melden. Het is toegevoegd als extra stap in de verplichte meldcode.^{78,79} Het in kaart brengen van de signalen, het bespreken van de signalen met een deskundige college of aandachtsfunctionaris⁸⁰, gesprekken met de ouder (en het kind), en het raadplegen van Veilig Thuis moeten allemaal in een dossier worden geregistreerd. Op basis van die stappen wordt dan met behulp van het afwegingskader besloten of melden noodzakelijk is en of er passende hulp kan worden georganiseerd.

75 Zie Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 (art. 51)
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031613/2016-09-01>

76 Leidraad vierogenprincipe (2014)

77 Zie Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (art. 5 lid 1b)
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0039936/2019-01-01#Hoofdstuk2>

78 Protocol 'kindermishandeling en grensoverschrijdend gedrag' voor de kinderopvang (2018)

79 <https://www.kinderopvangtotaal.nl/nieuw-afwegingskader-meldcode-kindermishandeling/>

80 In de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is vastgelegd dat elke organisatie en iedere beroepskracht die met kinderen, ouders en ouderen werkt, verplicht is om met de meldcode te werken. Vanuit deze wet wordt geadviseerd om een aandachtsfunctionaris aan te stellen: een speciaal geschoolde beroepskracht (meestal een leidinggevende) die het onderwerp huiselijk geweld en kindermishandeling binnen de instelling borgt. Deze persoon is deskundige op dit gebied en is op de hoogte van de werkwijze van de meldcode, en heeft tevens contact met partijen als Veilig Thuis. In het onderwijs is bijvoorbeeld de intern begeleider of zorgcoördinator vaak de aandachtsfunctionaris.

8.9.5 Vergewisplicht in de zorg

Volgens de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz)⁸¹ moeten zorginstellingen verplicht controleren of nieuwe medewerkers geschikt zijn om zorg te verlenen, door het arbeidsverleden te onderzoeken. Dit wordt ook wel de *vergewisplicht* genoemd.⁸² Manieren om dit te doen zijn bijvoorbeeld navraag doen bij eerdere werkgevers, het BIG-register bekijken, informatie opvragen bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) vragen aan de potentiële nieuwe werknemer. De VOG is niet voor alle zorginstellingen verplicht, maar wel voor instellingen volgens de Wet Langdurige zorg en instellingen die intramurale geestelijke gezondheidszorg leveren.⁸³ Verder is het aan de zorgaanbieder om te beslissen welke bronnen nodig zijn om nieuwe medewerkers te controleren op geschiktheid.

In de kinderopvangwetten wordt (net als in de onderwijswetten) niet gesproken van de vergewisplicht zoals in de zorg⁸⁴, maar het is wel voor alle medewerkers verplicht om een VOG te overleggen. Op deze manier kan een kinderopvang houder controleren of een potentiële werknemer in het verleden voor een zedendelict is geregistreerd. Daarnaast kunnen natuurlijk altijd andere bronnen worden geraadpleegd zoals vorige werknemers, maar dit is geen wettelijke verplichting.

81 Zie artikel 4 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0037173/2020-01-01>).

82 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/vraag-en-antwoord/vergewisplicht>.

83 <https://www.igj.nl/onderwerpen/controleren-arbeidsverleden>

84 Komt niet voor in de relevante wetten en is voor de kinderopvang in deze bewoording niet bekend, bevestigt ook een beleidsmedewerker van de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK).

9 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen samen uit de verschillende delen van het onderzoek en beantwoorden de onderzoeksvragen. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is:

Wat zijn de mogelijkheden van verschillende actoren in het onderwijs om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs te voorkomen en wat is bekend over de haalbaarheid en effectiviteit van deze maatregelen?

We bespreken de onderzoeksresultaten aan de hand van de deelvragen waarin de hoofdvraag is uitgewerkt (zie ook hoofdstuk 2).

9.1 Analyse van wet- en regelgeving en bestaande maatregelen

Welke maatregelen hebben scholen en besturen in po, vo, (v)so en mbo om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of tegen te gaan?

De maatregelen die volgen uit wet- en regelgeving kunnen we onderverdelen in preventieve en repressieve maatregelen. Preventief wordt er (1) toegezien op de selectie van nieuw personeel door middel van de verplichte VOG en (2) is bij wet een veiligheidsplan en de monitoring daarvan voorgeschreven. Wat repressieve maatregelen betreft (3) zijn personeelsleden verplicht om melding te maken van elk vermoeden van SGG. Tevens is er (4) een opvolgbeleid geregeld met een verplichte klachtenregeling en een verplichting tot overleg en aangifte bij een vermoeden van een misdrijf tegen de zeden.

Binnen elk van deze vier facetten kunnen scholen ook zelf stappen ondernemen om de schoolomgeving zo veilig mogelijk te maken voor de leerlingen en studenten. Bij selectie hoeft niet alleen om de verplichte VOG worden gevraagd, maar kan de school ook referenties opvragen van nieuwe medewerkers. Een goed veiligheidsplan moet niet worden gezien als louter een verzameling protocollen en regels, maar behoort ook te gaan leven en onderdeel te worden van de cultuur op school. Die cultuur dient ook zodanig te worden ontwikkeld dat de wettelijke meldplicht niet wordt gezien als 'oncollegiaal' maar als bijdrage aan een veilig schoolklimaat. En het bestuur en de personeelsleden behoren goed op de hoogte te zijn van het opvolgbeleid en dit ook consistent toe te passen.

Welke van deze bestaande maatregelen zijn al dan niet effectief gebleken?

Het verplicht overleggen van een VOG door medewerkers blijkt bij lange na geen effectief instrument om SGG te voorkomen. Schoolleiders zouden de maatregel niet willen afschaffen, maar hebben weinig vertrouwen dat het potentiële daders buiten de school kan houden. Er zijn diverse situaties denkbaar waarin toch personen voor de klas komen te staan tegen wie ooit klachten waren over ongewenst gedrag. Tekenend is wat dat betreft dat in elk van de zeven scholen in dit onderzoek met ervaring met een SGG-incident, de beklagde wel over een VOG beschikte. Aan de andere kant laat de Amsterdamse zedenzaak in de kinderopvang uit 2011 zien dat screening wel degelijk relevant kan zijn. Robert M. was immers veroordeeld voor het bezitten van kinderporno, voordat hij kwam te werken in de kinderopvang.⁸⁵

85 Commissie Gunning rapport

Als middel om SGG te voorkomen is het voorgeschreven veiligheidsplan weliswaar nuttig, maar sowieso niet rechtstreeks effectief. Vaak staat er in het veiligheidsplan ook niet expliciet iets opgenomen over SGG, maar wel meer algemene gedragsregels met betrekking tot de grenzen in het contact met leerlingen. Het wordt dan dermate evident gevonden dat seksueel grensoverschrijdend gedrag ontoelaatbaar is, dat men vindt dat dit niet expliciet benoemd hoeft te worden. De waarde van het veiligheidsplan en het periodiek monitoren en bijstellen daarvan, ligt vooral in het beïnvloeden van het schoolklimaat en de cultuur, die op zichzelf juist wel cruciaal zijn in de preventie van SGG.

De meldplicht bij het vermoeden van een delict wordt algemeen gezien als een goede maatregel die duidelijkheid schept voor medewerkers, maar werkt toch in de praktijk niet optimaal. Weliswaar is helder dát het melden van een vermoeden van SGG verplicht is, maar de lastigheid is dat bij zulke vermoedens toch vaak een ‘grijs gebied’ blijft bestaan over welk gedrag wel en niet toelaatbaar is of wanneer het vermoeden wel of niet voldoende sterk is, terwijl tegelijkertijd de consequenties voor betrokkenen zeer groot kunnen zijn. Er ontbreekt kortom een duidelijk handelingskader. Dat leidt tot handelingsverlegenheid of tot een eigen afweging van schoolbesturen over wat wel en niet toelaatbaar is.

Het opvolgbeleid ten slotte is evenmin optimaal effectief, om verschillende redenen. In de eerste plaats blijkt deze van de vier centrale maatregelen bij schoolleiders het minst goed bekend. Mogelijk daardoor worden vertrouwensinspecteurs naar eigen zeggen niet altijd onverwijld in kennis gesteld wanneer een leerkracht SGG heeft vertoond, hetgeen bijvoorbeeld weer het eventuele opsporingsonderzoek kan bemoeilijken. Ook kunnen besturen liever overgaan tot een vaststellingsovereenkomst met de leerkracht in plaats van formeel melding te doen. Dat versterkt voor een volgende school weer het eerste knelpunt in deze opsomming, namelijk de ontoereikendheid van de VOG-verplichting, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat.

Welke bestaande maatregelen (uit andere sectoren) worden in het onderwijs nog onvoldoende benut?

De mate waarin de bestaande maatregelen in het onderwijs worden benut, bespreken we verderop bij de vraag naar de bruikbaarheid van de maatregelen.

In de voorlaatste onderzoeksvraag in dit hoofdstuk bespreken we ook maatregelen in de sectoren sport en kinderopvang die afwijken van of verder gaan dan die in het onderwijs. Enkele van deze maatregelen lijken ook goed toepasbaar in het onderwijs. Kort samengevat gaat het daarbij onder andere om meer uniformiteit in reglementen (niet alleen gericht op strafrechtelijke gedragingen maar ook op gedragsregels), een centrale registratie van veroordeelden en/of gesanctioneerden, periodieke in plaats van eenmalige screening van personeel, het voorkómen van de mogelijkheid tot afzondering van volwassenen met kinderen, en een handreiking bij de afweging om wel of niet melding te doen van vermoedens van ongewenst gedrag.

Hoe de bestaande mogelijkheden in het onderwijs nog beter benut kunnen worden en welke maatregelen uit andere sectoren in het onderwijs kunnen worden overgenomen, is onderdeel van het volgende hoofdstuk: Aanbevelingen.

Wat is de juridische basis van de maatregelen?

De maatregelen in het onderwijs vinden hun basis enerzijds in de onderwijswetten voor de verschillende sectoren, zoals de WPO, WEB, WVO en WEC⁸⁶, die elk een wettelijk kader bieden specifiek gericht op het tegengaan van SGG van personeelsleden richting leerlingen. Daarnaast stelt het Wetboek van Strafrecht specifiek ontucht met minderjarigen strafbaar. Naast de sectorwetten zijn er ook themawetten (medezeggenschap, toezicht, leerplicht e.d.) en overige wetten en regelgeving in relatie tot onderwijs (zoals Wet op jeugdzorg en Wet openbaarheid van bestuur) die relevant zijn voor het wettelijk kader.

9.2 Bekendheid met het wettelijke kader en bruikbaarheid van bestaande maatregelen

Zijn schoolleiders en besturen bekend met het wettelijke kader omtrent het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?

Voor zover dat uit de omvang van dit onderzoek geconcludeerd mag worden, zijn schoolleiders doorgaans niet goed bekend met de precieze wetgeving rond SGG. Wel blijken zij over het algemeen redelijk goed op de hoogte van de concrete voorschriften en mogelijkheden die uit de wetgeving volgen, en van de daarop gebaseerde voorschriften op hun eigen school.

Welke bestaande maatregelen en mogelijkheden om zicht te krijgen op personeel dat seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont, zijn bekend bij scholen en worden (indien zich een incident voordoet) toegepast?

Wat de concrete voorschriften en maatregelen betreft zijn de schoolleiders over het algemeen goed bekend met in ieder geval de verplichte VOG voor elke medewerker, het hebben en monitoren van een veiligheidsplan en de meldplicht voor onderwijspersoneel bij elk vermoeden van een delict. De overlegplicht daarentegen, om na een melding in overleg te treden met een vertrouwensinspecteur, lijkt bij een random peiling onder scholen waar geen incident is voorgevallen minder goed bekend.

Alle maatregelen worden in de praktijk toegepast, maar niet altijd even consequent of even snel. Dat laatste lijkt met name te gelden voor de meldplicht voor personeel en de opvolgplicht voor besturen, hetgeen we verder toelichten en beschrijven bij de overige onderzoeksvragen.

Hoe beoordelen verschillende actoren in het onderwijs deze maatregelen?

Er is wisselend vertrouwen in de opbrengst van de maatregelen en voorschriften. In principe onderschrijven de schoolleiders elke maatregel, maar tegelijkertijd achten zij geen van deze (op zichzelf beschouwd) toereikend.

In de eerste plaats biedt de VOG onvoldoende garanties volgens niet alleen de geïnterviewde schoolleiders en coördinatoren, maar alle betrokkenen in dit onderzoek. Men weet alleen bij het aannemen van personeel dat een persoon geen strafblad heeft en dat gegeven is veel te beperkt.

Wat betreft het verplicht opstellen en monitoren van het veiligheidsbeleid verwachten de schoolleiders niet zozeer dat dit beleid en de opgenomen gedragsregels direct SGG kunnen voorkomen, maar wel dat het veiligheidsplan kan helpen om de juiste cultuur op school te bevorderen. Dat gedragsregels in het veiligheidsplan volgens betrokkenen geen verbetering behoeven, blijkt ook uit de interviews met ervaringsscholen. Het incident met seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft op geen enkele van deze scholen geleid tot een aanscherping of aanvulling van de gedragsregels in het veiligheidsplan, ook niet na evaluatie naar aanleiding van het incident.

⁸⁶ Respectievelijk de Wet op het primair onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra.

Men vond de regels voldoende duidelijk en het instrumentarium dat voorhanden was, kon goed toegepast worden in de situatie. Leermomenten hadden meer betrekking op het nog eerder in gang zetten van de ondernomen acties, het vergroten van bewustzijn of alertheid en het vergroten van openheid tussen docenten.

In interviews met schoolleiders wordt de meldplicht bij het vermoeden van een delict door de meerderheid een goede maatregel gevonden die duidelijkheid schept voor medewerkers. Tegelijkertijd wordt door sommige schoolleiders en door de vertrouwensinspecteurs erop gewezen dat navolging van de meldplicht lastig kan zijn door onzekerheid over de ernst van gesignaleerd gedrag of van de aanwijzingen daarvoor. De overlegplicht met een vertrouwensinspecteur wordt vaak positief beoordeeld, niet alleen om de verplichting zelf, maar ook vanwege de goede ervaringen die een aantal schoolleiders heeft met deze inspecteurs. De schoolleiders die daadwerkelijk met een SGG-incident te maken kregen, zijn niet unaniem positief over de rol die de inspectie soms neemt.

Binnen het opvolgbeleid is ten slotte een klachtenregeling verplicht, en daarin kan het aanstellen van een vertrouwenspersoon een onderdeel zijn. Het nut van deze vertrouwenspersonen is volgens betrokkenen echter niet gegarandeerd. Schoolleiders vermoeden dat leerlingen eerder zaken melden bij een medewerker die dichterbij hen staat, zoals bijvoorbeeld een mentor, en in de verdiepende cases met ervaringsscholen bleek slechts in één geval door de interne vertrouwenspersoon een signaal afgegeven over mogelijk ontoelaatbaar gedrag.

[Wat zijn de knelpunten om zicht te krijgen op seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs?](#)

Bij het aannemen van personeel is in de eerste plaats een knelpunt dat de voorgeschreven eenmalige VOG onvoldoende garanties geeft dat een persoon geen ongeoorloofd gedrag heeft laten zien op een andere school. Een ander knelpunt wordt gevormd door het lerarentekort, omdat soms de nood zo hoog is dat een grondige controle op achtergrond en referenties niet degelijk kan plaatsvinden. Ook maakt de AVG het er niet gemakkelijker op om iemands achtergrond te onderzoeken als de persoon niet duidelijk is over de reden van vertrek bij een andere school. Vaststellingsovereenkomsten bevatten vaak niet de reden van ontslag. Als een arbeidscontract is beëindigd vanwege seksueel grensoverschrijdend gedrag dat geen strafbaar feit is, is het voor schoolleiders moeilijk om daarachter te komen. In het onderwijs bestaat er immers geen ‘zwarte lijst’ zoals dat in de zorg bestaat.

Wat betreft het veiligheidsplan zien de schoolleiders weliswaar zelf geen echte knelpunten. De cultuur binnen de instelling en een veilig schoolklimaat zijn het allerbelangrijkst in het voorkómen van en optreden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Het belang dat aan het schoolklimaat wordt toegekend, wordt in dit onderzoek niet tegengesproken, maar mogelijk doordat het veiligheidsplan daar soms aan ondergeschikt wordt beschouwd, lijkt er een grote mate van variëteit te bestaan in hoe scholen in het algemeen omgaan met hun veiligheidsplan. De plannen verschillen per school zowel qua inhoud als de uitvoering daaraan. Sommige scholen besteden ook weinig aandacht aan gedragscodes, terwijl er wel behoefte is aan meer duidelijkheid over de gedragsregels en criteria om incidenten te duiden: enerzijds als handvat om afgewogen te kunnen beslissen om tot melding of aangifte over te gaan, en anderzijds preventief om de schoolcultuur en het bewustzijn te verbeteren.

In de scholen waar incidenten plaats hadden gevonden, kwamen essentiële knelpunten rond de meldplicht naar voren die we eerder al bespraken bij de tweede onderzoeksvraag onder 9.1. Belangrijkste probleem lijkt hier niet de vrees te zijn om ‘oncollegiaal’ te handelen, maar om een onvoldoende gefundeerd besluit te nemen om tot handelen over te gaan. De afweging of het gesignaleerde gedrag ernstig genoeg is voor een melding, of dat de aanwijzingen voor dit gedrag sterk genoeg zijn, is voor medewerkers vaak lastig te maken. Er ontbreekt een inzichtelijk en toepasbaar afwegings- of handelingskader.

In dit onderzoek komen verschillende beelden naar boven van de omgang met de opvolgplicht. Volgens de vertrouwensinspectie wordt niet altijd en niet altijd meteen een incident of vermoeden bij de vertrouwensinspectie gemeld. Mogelijk kan het knelpunt schuilen in onbekendheid met de maatregel, maar ook kunnen zoals eerder beschreven de verwachte consequenties voor alle betrokkenen voor schoolleiders een drempel en daarmee dus een knelpunt vormen. Wordt er wel een melding en eventueel aangifte gedaan, dan treden nog andere knelpunten op. Een daarvan kan stelselmatige ontkenning door de beschuldigde zijn. Ook kan een dader zich ziek melden. In zulke gevallen kan het lang duren voordat het officieel kan worden afgehandeld.

Ervaren schoolleiders drempels om (preventief en reactief) op te treden?

Indien we wederom de vierdeling van maatregelen hanteren in aannamebeleid van nieuw personeel, het inrichten van een veiligheidsplan, het naleven van de meldplicht voor personeel en het naleven van de opvolgplicht voor besturen, dan kunnen drempels voor schoolleiders vooral worden onderscheiden bij het eerste en het laatste aspect.

Wat het zorgvuldig screenen van nieuwe medewerkers betreft, wordt in het algemeen strikt nageleefd dat een VOG moet worden overlegd. De drempels bij het aannemen van personeel hebben meer betrekking op de extra aandacht die schoolleiders hieraan kunnen besteden. De VOG is slechts een onderdeel van een breder integriteitsbeleid om seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs te voorkomen. Schoolleiders beseffen dat ook. Het lijkt met name door de personeelstekorten in het onderwijs te komen, dat schoolleiders toch niet structureel hun nieuwe medewerkers gedegen controleren door bijvoorbeeld referenties op te vragen. Of er wordt gebruik gemaakt van uitzendbureaus zonder daarbij op screening te letten of deze expliciet af te stemmen, terwijl men beseft dat daar de controles zeker niet altijd grondig worden toegepast.

Net zoals bij de medewerkers handelingsverlegenheid kan optreden bij het naleven van de meldplicht, zo kunnen schoolleiders aarzelingen hebben bij het naleven van de opvolgplicht. Ook zij hebben moeite met het definiëren van een incident: is de ernst van het gedrag groot genoeg, is het vermoeden sterk genoeg? Nog sterker speelt voor de schoolleider mee welke complexe gevolgen een melding bij de vertrouwensinspectie en/of aangifte bij de politie voor alle direct en indirect betrokkenen binnen en buiten de school kunnen hebben - zowel wanneer het vermoeden terecht zal blijken als wanneer dit onterecht zal blijken. Een van die consequenties waar schoolleiders tegenop kunnen zien, is de interne berichtgeving over het incident. Het personeel zit met vragen die niet allemaal door schoolleiders volmondig en open beantwoord kunnen worden. Het is lastig een goede afweging te maken in wat wel en niet meegedeeld mag worden zolang het onderzoek naar de beschuldigingen nog niet is afgerond. Een school mag geen fouten maken in dit proces. De afstand die hierdoor ontstaat tussen personeel en leiding kan nog jaren doorwerken. Zeker als een schoolleider bekend is met deze consequenties of er mogelijk zelfs ervaring mee heeft, kan ook dat een drempel vormen om een melding te doen. De vertrouwensinspecteurs signaleren al met al dat besturen zich niet in alle gevallen aan de opvolgplicht houden en soms de melding bij de vertrouwensinspectie niet onverwijld doen, of liever overgaan tot een vaststellingsovereenkomst met de leerkracht dan dat zij een formele melding doen.

9.3 Aard en omvang van seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs

Wat kan er gezegd worden over de aard en de omvang van het seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs?

Uit verschillende bronnen kunnen verschillende conclusies worden getrokken. Op basis van de gegevens uit de landelijke veiligheidsmonitoren in po, (v)so, vo en mbo kunnen over de aard en omvang van SGG in het onderwijs geen betekenisvolle uitspraken worden gedaan. In het po kan slechts worden gezegd dat SGG wel eens voorkomt, maar niet of daar personeel bij betrokken was. In het vo kon wel worden vastgesteld of er geweld voorkwam in een hiërarchisch verband, maar daarbinnen kunnen geen geweldsoorten en dus SGG afzonderlijk worden onderscheiden. In het mbo wordt wel gevraagd naar daderschap van personeel bij 'seksuele intimidatie': in totaal 3,4 procent van de studenten heeft hier mee te maken gehad.

Een Nederlands onderzoek (2000, 2003) onder leerlingen in het vo laat zien dat bijna een op de vijf leerlingen te maken had gehad met SGG; meisjes vaker dan jongens, en jongens vaker met verbale incidenten en meisjes vaker met fysieke incidenten. In ruim een kwart van die gevallen is de beschuldigde een volwassene met een relatie tot school (in de overige gevallen ging het om leeftijdgenoten) en bij meisjes was de beschuldigde vaker een schoolgerelateerde volwassene dan bij jongens. De daders waren overwegend mannelijk, ongeacht het geslacht van de slachtoffers. Ook bleek SGG door leeftijdgenoten in meerderheid verbaal van aard, terwijl SGG door schoolgerelateerde volwassenen vaker non-verbaal, fysiek of een combinatie daarvan betreft. Met andere woorden, in deze Nederlandse studie wordt geconcludeerd dat docenten ernstiger vormen van seksuele intimidatie vertonen dan medestudenten. Onderzoek naar andere onderwijsvormen en -niveaus is niet gevonden.

Uit de registraties van de Onderwijsinspectie blijken er jaarlijks ruim 100 meldingen te worden geregistreerd van seksueel misbruik. De betrokkenheid van een TBP bij deze zaken kan oplopen tot de helft van de meldingen per jaar. Daarnaast worden er per jaar grofweg 200 meldingen geregistreerd van seksuele intimidatie; het aandeel waarbij personeel betrokken is, ligt bij deze meldingen lager. Het totale aantal meldingen van seksuele intimidatie is het grootst in het po, gevolgd door het vo, maar in het vo is het aandeel waarbij een TBP betrokken is veel groter. Meldingen van seksueel misbruik, zowel in totaal als het deel waarbij een TBP is betrokken, komen het meest voor in het vo, gevolgd door po.

De Nationale Politie registreert jaarlijks zo'n 50 zedenzaken⁸⁷ die onderwijsgerelateerd zijn en waarbij een medewerker is betrokken. De slachtoffers zijn meestal meisjes en zijn gemiddeld 14 jaar ten tijde van het delict. In de onderzoeksperiode, de jaren 2016-2018, is er van in totaal 147 zedenregistraties in 35 procent van de gevallen aangifte gedaan. In de overige zaken blijft het bij een informatief gesprek. De aard van aangiftes heeft vooral betrekking op de delicten 'seksueel misbruik van kinderen' en 'seksueel misbruik in een afhankelijkheidsrelatie'. De 40 geregistreeerde verdachten zijn gemiddeld 39 jaar oud, bijna allemaal mannen.

Bij de gegevens van de Onderwijsinspectie en politie moet wel worden bedacht dat het om registraties gaat, dat wil zeggen zaken die bekend zijn geworden omdat betrokkenen dat hebben gemeld. De geregistreeerde aantallen zullen een onderschatting zijn van de werkelijkheid, omdat slachtoffers meestal geen melding doen. In de literatuur vinden we aanwijzingen dat slechts zo'n zestien procent aangifte doet. Bovendien is de aangiftebereidheid groter als de pleger een onbekende is van het slachtoffer, wat bij SGG door een (eigen) leerkracht juist niet het geval is.

87 Zedenzaken vallend onder de artikelen 239-254 Wetboek van Strafrecht.

Werken momenteel personen in het onderwijs met een zedenverleden?

De voorgaande vraag werd beantwoord aan de hand van verschillende beschikbare bronnen zoals veiligheidsmonitoren, studies, en registraties van inspectie en politie. De vraag of er momenteel personen met een zedenverleden in het onderwijs werken, kan met behulp van deze bronnen echter niet beantwoord worden.

Wel kunnen we een antwoord op de vraag (of strikt genomen een veronderstelling) baseren op de bevindingen in dit onderzoek met betrekking tot de VOG's in het onderwijs. Met een VOG-aanvraag wordt alleen naar het justitiële verleden van een betrokkene gekeken. Er zijn diverse situaties denkbaar waarin een VOG is of wordt verstrekt aan personen tegen wie ooit klachten waren over ongewenst gedrag. Dit is bijvoorbeeld mogelijk wanneer de aangifte nog in behandeling is bij de politie) een zaak kan namelijk pas worden gescreend wanneer het OM de zaak heeft opgepakt (of wanneer een personeelslid ontslag neemt na een incident en er geen aangifte wordt gedaan en hij of zij vervolgens start op een andere school of instelling. Bovendien is een VOG niet verplicht voor alle personen werkzaam in het onderwijs (o.a. niet voor stagiairs, bestuurders, vrijwilligers zoals hulpouders, zzp'ers, uitzendkrachten). Niet alleen in theorie, maar ook bij de ervaringsscholen in dit onderzoek kwamen voorbeelden voorbij waarin incidenten geen justitieel vervolg kregen en beschuldigten dus aan een andere school hun loopbaan kunnen vervolgen. Al met al ligt het daarom in de rede te veronderstellen dat er op dit moment wel personen in het onderwijs werken met een zedenverleden, al valt er niets te zeggen over aard of omvang.

Wat is bekend over recidive en zedendelicten?

Studies naar SGG in het voortgezet onderwijs zijn beperkt voorhanden en studies in primair of speciaal onderwijs zijn zeer schaars. Er zijn bij de onderzoekers echter helemaal geen - Nederlandse of buitenlandse - studies bekend, die specifiek ingaan op de recidive van docenten en leraren. In het onderzoek zijn wel algemene recidivestudies verzameld, die laten zien dat recidivecijfers sterk variëren afhankelijk van onder andere type zedendelict, geslacht, leeftijd, dader-slachtofferrelatie, enzovoort. Een studie wijst bijvoorbeeld uit dat recidive voor kindmisbruikers hoger is dan voor incestverkrachters, maar lager dan voor verkrachters van volwassen slachtoffers. In een andere studie blijkt het risico op recidive bij verkrachting (volwassen slachtoffers) het hoogst is in de daderleeftijd 18-24 jaar waarna de kans op recidive afneemt, terwijl het risico op recidive bij extra familiair kindmisbruik het hoogst is tussen de 25 en 35 jaar, waarna het risico pas afneemt. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit soort conclusies van toepassing zou kunnen zijn op onderwijssituaties. Bovendien zijn de verzamelde studies vaak gebaseerd op registraties van politie en justitie, terwijl het merendeel van de zedenmisdrijven niet wordt gemeld en daardoor onopgemerkt blijft (zie ook opmerking bij conclusie 0).

9.4 Vergelijkend onderzoek andere sectoren en landen

Welke relevante en effectieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of terug te dringen gelden in andere sectoren en wat zijn daarbij de afwegingen en resultaten?

Er is in dit onderzoek een vergelijking gemaakt met de sportsector en op hoofdlijnen de kinderopvang. We richten ons in deze conclusie niet op alle maatregelen in deze sectoren, maar vooral op de verschillen met het onderwijs.

Binnen de sport is, in tegenstelling tot het onderwijs, een uniform privaatrechtelijk regelwerk ontwikkeld dat toeziet op zowel strafrechtelijke als op ongewenste gedragingen. Hierdoor hanteren alle sportbonden op hoofdlijnen hetzelfde reglement seksuele intimidatie. Dit reglement ziet niet alleen op strafrechtelijke en ongewenste gedragingen maar ook op gedragsregels, die door alle leden (waaronder sporters en begeleiders) moeten worden opgevolgd.

Bij een overtreding van het reglement seksuele intimidatie volgt mogelijk een tuchtrechtelijke veroordeling zoals een schorsing of zelfs roeyement. Na een onherroepelijke tuchtrechtelijke veroordeling volgt plaatsing op de lijst van het register veroordeelden seksuele intimidatie in de sport van NOC*NSF voor de duur van de sanctie. Een sportbond kan contact opnemen met NOC*NSF om te checken of een persoon voorkomt op deze lijst. Het onderwijs kent in tegenstelling tot de sport niet zo'n registratielijst.

Ook kent de sport aanklagers en onderzoekers die na een melding een zaak verder kunnen onderzoeken. De aanklager brengt vervolgens de zaak aan bij het tuchtrechtelijk orgaan van de bond. Zowel bij een strafrechtelijke als na een civielrechtelijke tuchtrechtelijke veroordeling kan bij SGG de arbeidsovereenkomst worden ontbonden.

In tegenstelling tot het onderwijs wordt in de sport niet eenmalig een VOG aangevraagd. Er wordt op aangedrongen om voor medewerkers en vrijwilligers elke vijf jaar het aanvragen van een VOG te herhalen.

In de kinderopvang zijn naar aanleiding van de Amsterdamse Zedenzaak verbeteringen doorgevoerd. In de eerste plaats is (in tegenstelling tot het onderwijs waar eenmalig voor nieuw personeel een VOG wordt aangevraagd) in de kinderopvang een continue screening ingevoerd. Alle personen die op een locatie werkzaam zijn of daar structureel aanwezig zijn, moeten zich inschrijven in het Personenregister Kinderopvang. Daarvoor is niet alleen een (zeer recente) VOG nodig, maar vervolgens wordt dagelijks gecontroleerd of door geregistreerde personen een nieuw strafbaar feit is gepleegd.

In de tweede plaats is het zogeheten vierogen-principe in de kinderopvang verplicht gesteld, wat inhoudt dat er altijd minstens twee volwassenen aanwezig zijn op de opvanglocatie, die de kinderen (en elkaar) kunnen zien en/of horen. De houder van een kinderopvang moet er voor zorgen dat de medewerkers uitsluitend kunnen werken volgens dit principe, en wordt hierop getoetst door de inspecteur kinderopvang.

In de derde plaats geldt er in de kinderopvang, net als in het onderwijs, een meldplicht bij een vermoeden van een geweld- of zedendelict en geldt er voor de houder van de kinderopvang een overlegplicht met een vertrouwensinspecteur. Een verschil met het onderwijs is echter dat daarbij in de kinderopvang wordt gewerkt met een afwegingskader, dat beschrijft op basis van welke overwegingen het noodzakelijk is om vermoedens te melden. De te doorlopen stappen moeten in een dossier worden geregistreerd, en op basis daarvan wordt besloten of melden noodzakelijk is en of passende hulp kan worden georganiseerd.

[Welke relevante en effectieve maatregelen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te voorkomen of terug te dringen gelden er in Caribisch Nederland?](#)

Er is in het onderzoek kort aandacht besteed aan het voorkomen van SGG op scholen in het Caribisch gebied. De wetgeving in Caribisch Nederland met betrekking tot seksueel grensoverschrijdend gedrag is in principe hetzelfde als in Europees Nederland. Meldingen van SGG op de Caribische eilanden zijn niet bekend. Uit gesprekken in dit onderzoek komt de indruk naar voren dat de meldingsbereid bij inwoners niet groot is en dat op het gebied van SGG, naast allerlei andere problemen (financieel, psychisch et cetera), veel verborgen blijft. Deze indruk zou echter in nader onderzoek geverifieerd moeten worden. Het veiligheidsbeleid op scholen begint pas sinds kort meer vorm en inhoud te krijgen.

10 Aanbevelingen

In dit onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag (SGG) op scholen, met als brandpunt de met Taken Belaste Personen (TBP), komt een aantal knelpunten naar voren die een adequate aanpak van het probleem in de weg staan. Meer algemeen benadrukken respondenten het cruciale belang van de cultuur op school. Voor de overheid is het lastig om daar beleid op toe te spitsen. Scholen moeten zelf op basis van het wettelijk kader intern duidelijke afspraken maken, transparant zijn, bewustzijn en reflectie op eigen gedrag stimuleren (met leidinggevend in een voorbeeldfunctie) en de problematiek van SGG regelmatig bespreken. De overheid kan dit stimuleren door bijvoorbeeld het delen van best practices, concrete handreikingen doen en acties te ondernemen in termen van aanvullend beleid en regelgeving. Hoewel het onderzoek een verkennend karakter heeft, zijn de geconstateerde knelpunten dermate fundamenteel dat er in dit stadium reeds enkele aanbevelingen mogelijk zijn die kunnen worden uitgevoerd. De aanbevelingen zijn afkomstig van de respondenten of door de onderzoekers herleid uit de onderzoeksbevindingen.

Centraal risicoverkleinend beleid

Onder deze noemer zijn verschillende aanbevelingen mogelijk die zijn terug te voeren op de constatering dat het beleid rond de aanpak van SGG in het onderwijs, in vergelijking met andere sectoren en maatschappelijke terreinen, de nodige stappen behoeft om het risico van SGG op scholen te verkleinen. Op dit moment bestaat er geen overzicht van TBP-en die zich schuldig hebben gemaakt aan SGG. Regelmatig gaat het om afdoening in de arbeidsrechtelijke sfeer, door middel van wederzijds goedvinden of gedwongen ontslag. Andere onderwijsinstellingen zijn hiervan niet op de hoogte en de betrokkene gaat mogelijk elders aan de slag, terwijl sprake kan zijn van een veelheid aan incidenten en meldingen. Daarnaast zien we dat lichtere vergrijpen nauwelijks tot sancties en registratie van sancties leiden. De onderstaande aanbevelingen verdienen nader onderzoek:

- I Om voornoemde risico's zoveel mogelijk te voorkomen, komen wij tot de aanbeveling om te kijken naar de mogelijkheid van de introductie van een tuchtrechtelijk systeem op basis van overkoepelende uniforme regels in het onderwijs. Vergelijkbaar met andere sectoren en beroepsgroepen waar het tuchtrecht wordt ingezet. Op deze wijze ontstaat een meer uniform regelgevend kader (ook voor lichtere vergrijpen) op het terrein van SGG waar TBP-en zich aan moeten houden. Daarnaast ontstaat er door centrale uniforme afdoening een overzicht van de aard en omvang van zaken. Dus ook van zaken die niet in het strafrecht zijn afgedaan. Eventueel kan een dergelijk systeem worden gekoppeld aan een registratiesysteem van personen voor de periode dat zij tuchtrechtelijk zijn gesanctioneerd.
- II Eventueel gekoppeld aan het tuchtrechtelijke systeem maar ook los daarvan, zouden scholen in de af te sluiten arbeidscontracten een binding kunnen opnemen aan gedragsregels (in de vorm van een -uniforme- gedragscode of reglement) en de sancties op het overtreden ervan. Nader te bepalen overtredingen van de gedragsregels rondom SGG (en ander wangedrag) kunnen leiden tot in het contract (of in algemene voorwaarden) opgenomen maatregelen/sancties en, of kunnen tuchtrechtelijk afgedaan worden (indien een dergelijk systeem bestaat). Vanzelfsprekend kan daarnaast (indien sprake is van een overtreding van het Wetboek van Strafrecht) ook het strafrecht worden ingezet.
- III In dit verband is het ook wenselijk om de juridische mogelijkheden na te gaan voor een centrale registratie van arbeidsrechtelijke beëindigingen van contracten in verband met SGG. Neem in de (standaard)arbeidscontracten dan (ook) de bepaling op dat een met TBP instemt dat hij/zij in het register terechtkomt bij SGG. Vanzelfsprekend gelden privacyregels voor het verwerken van persoonsgegevens in een register.

- IV Thans bestaat er geen verplichting om te overleggen als er seksuele intimidatie wordt geconstateerd bij een met TBP. Het betrokken schoolbestuur gaat ervan uit dat er geen strafbare feiten zijn gepleegd. Dit is echter in de praktijk vaak moeilijk te bepalen, zeker voor leken. Bovendien kan een opeenstapeling van incidenten/meldingen ook leiden tot ambtshalve vervolging. De aanbeveling is om voor alle vormen van SGG een overlegplicht in te voeren. Als hulpmiddel voor de besturen en directies zou een concreet handelingsprotocol ontwikkeld moeten worden aan de hand waarvan precies kan worden bepaald wie in welke gevallen wat moet doen (vergelijk meldcode kindermishandeling).

Decentraal risicomijdend beleid

De schoolbesturen en -directeuren hebben een cruciale rol in de aanpak van SGG binnen hun eigen school(gemeenschap). De aanbevelingen die in dit verband kunnen worden gedaan, zijn erop gericht om de risico's op SGG zoveel mogelijk te vermijden.

- V De VOG in het onderwijs hoeft maar één keer te worden aangevraagd per werkgever. Het is zeer aan te bevelen als de VOG regelmatig moet worden verlengd of als zelfs continue screening wordt toegepast, naar voorbeeld in de kinderopvang. Daarbij is het aan te bevelen om een VOG voor iedere werkzame persoon te overleggen. In het licht van het beleid rondom sportvrijwilligers is het te overwegen om voor alle school-medewerkers een gratis VOG in te voeren.
- VI Verplicht schoolbesturen om referenties in te winnen, zoals dat in de zorg verplicht is. Vanwege het tekort aan personeel wordt er minder kritisch gekeken bij aanname van nieuwe docenten. Een vergewis-plicht zou een goed middel zijn om het risico op SGG verder te voorkomen (naast een registratiesysteem; zie aanbeveling I).

Decentraal preventief beleid

Schoolbesturen en -directies verdiepen zich vaak pas in de manier van omgaan met deze problematiek als zich een incident voordoet. Preventief is er ook winst te behalen als het gaat om de aanpak van SGG.

- VII Scholen (d.w.z. de medewerkers) weten niet altijd wat de taken en bevoegdheden van een vertrouwenspersoon zijn. Daarom is er betere communicatie naar scholen nodig, zodat medewerkers en bestuursleden in ieder geval weten bij wie ze een melding kunnen maken van SGG. In dat verband zou de status van interne en externe vertrouwenspersonen (veel) duidelijker voor het voetlicht gebracht moeten worden.
- VIII Sociale media in relatie tot SGG is nog onderbelicht in het schoolbeleid, maar wordt steeds belangrijker. Er moet meer aandacht komen voor hoe scholen, directies en leerkrachten hiermee om kunnen gaan.

Bijlage I: Geraadpleegde literatuur

- Andrews, D. A., & Bonta, J. (2006). *The psychology of criminal conduct* (4th ed.). Newark, NJ: LexisNexis.
- Blokland, A. & Lussier, P. (2015). *Sex Offenders: a Criminal Career Approach*. Chichester: Wiley & Sons, Ltd.
- Cantalupo, N. C., & Kidder, W. C. (2017). Mapping the Title IX iceberg: Sexual harassment (mostly) in graduate school by college faculty. *Journal of Legal Education*, 66(4), 850-881.
- Cantor, D., Fisher, B., Chibnall, S. H., Townsend, R., Lee, H., Thomas, G., ... & Westat, Inc. (2015). Report on the AAU campus climate survey on sexual assault and sexual misconduct.
- Cunliffe, J., & Shepherd, A. (2007). Re-offending of adults: Results from the 2004 cohort (Home Office Statistical Bulletin). Retrieved from www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb0607.pdf
- Goller, A., Jones, R., Dittmann, V., Taylor, P. & Graf, M. (2016). Criminal Recidivism of Illegal Pornography Offenders in the Overall Population - A National Cohort Study of 4612 Offenders in Switzerland. *Advances in Applied Sociology*, 6, 48-56.
- Gunning-Schepers, L., Naeyé, J., Schaardenburg, E. van, & Driel, P. van. (2011). Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam. Amsterdam: Commissie Gunning.
- Haas, S. de. (2012). Seksueel grensoverschrijdend gedrag onder jongeren en volwassenen in Nederland. *Tijdschrift voor Seksuologie*, 36(2), 136-145.
- Harris, A., & Hanson, R. K. (2004). Sex offender recidivism: A simple question (Corrections User Report No. 2004-03). Ottawa, Ontario, Canada: Public Safety Canada.
- Harris, G. T., Rice, M. E., Quinsey, V. L., Lalumière, M. L., Boer, D., & Lang, C. (2003). A multi-site comparison of actuarial risk instruments for sex offenders. *Psychological Assessment*, 15, 413-425.
- Hanson, R.K. (2002). Recidivism and Age: Follow-Up Data From 4,673 Sexual Offenders. *Journal of Interpersonal Violence*, 17(10), 1046-1062.
- Hanson, R.K. (2005). The characteristics of persistent sexual offenders: A meta-analysis of recidivism studies. *Journal of consulting and clinical psychology*, 73(6), 1154-1163.
- Hanson, R. K., & Bussière, M. T. (1998). Predicting relapse: A meta-analysis of sex offender recidivism studies. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 66, 348-362.
- Hanson, R. K., & Morton-Bourgon, K. E. (2004). Predictors of sexual recidivism: An updated meta-analysis. (Research Rep. No. 2004 - 02). Ottawa, Canada: Public Safety and Emergency Preparedness Canada.
- Hanson, R. K., & Morton-Bourgon, K. E. (2005). The characteristics of persistent sexual offenders: A meta-analysis of recidivism studies. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 73(6), 1154-1163.
- Helmus, L. M., Thornton, D., Hanson, R. K., & Babchishin, K. M. (2012). Improving the predictive accuracy of Static-99 and Static-2002 with older sex offenders: Revised age weights. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 24(1), 64-101
- Hill, C., & Kearl, H. (2011). *Crossing the line: Sexual harassment at school*. American Association of University Women. Washington, DC.

- Jennings, G.J., Piquero, A.R., Zimring, F.E. & Reingle, J.M. (2015). Assessing the Continuity of Sex Offending Over the Life Course: Evidence From Two Large Birth Cohort Studies. In: A. Blokland and
- P. Lussier (Eds), *Sex Offenders: a Criminal Career Approach*. Chichester: Wiley & Sons, Ltd.
- Kruize, P., & Gruter, P. (2016). Eens een dief, altijd een dief? Een verkenning rond het meten van de effectiviteit van de Verklaring Omtrent Gedrag. Uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en WODC.
- Mann, R.E., Hanson, R.K. & Thornton, D. (2010). Assessing Risk for Sexual Recidivism: some Proposals on the Nature of Psychologically Meaningful Risk Factors. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 22(2), 191-217.
- Nelen, W., Wit, W. de, Golbach, M., Druten, L. van, Deen, C., & Scholte, R. (2018). *Sociale veiligheid in en rond scholen*. Nijmegen: Praktikon
- Nieuwbeerta, P., Blokland, A. & Bijleveld, C. (2003). Lange Termijn Recidive van Daders van Seksuele Delicten. *Tijdschrift voor de Criminologie*, 4(45), 369-377.
- Plaisier, M. (2018). Protocol 'kindermishandeling en grensoverschrijdend gedrag' voor de kinderopvang. De meldcode inclusief afwegingskader, de meldplicht en hoe om te gaan met seksueel grensoverschrijdend gedrag tussen kinderen onderling.
- Quinsey, V. L., Lalumière, M. L., Rice, M. E., & Harris, G. T. (1995). Predicting sexual offenses. In J. C. Campbell (Ed.), *Assessing dangerousness: Violence by sexual offenders, batterers, and child abusers* (114-137). Thousand Oaks: Sage.
- Rutgers/SOA Aids. (2019). Seks onder je 25^{ste} vso - Seksuele gezondheid van jongeren in cluster 3 en 4 van het voortgezet speciaal onderwijs. Utrecht: Rutgers/SOA Aids Nederland.
- Sample, L. L. & Bray, T. M. (2003). Are sex offenders dangerous? *Criminology and Public Policy*, 3, 59-82.
- Seto, M. C., & Eke, A. W. (2015). Predicting Recidivism among Adult Male Child Pornography Offenders: Development of the Child Pornography Offender Risk Tool (CPORT). *Law and Human Behavior*, 39, 416-429.
- Seto, M. C., Hanson, R. K., & Babchishin, K. M. (2011). Contact Sexual Offending by Men With Online Sexual Offenses. *Sexual Abuse*, 23, 124-145.
- Timmerman, G. (2003). Sexual harassment of adolescents perpetrated by teachers and by peers: An exploration of the dynamics of power, culture, and gender in secondary schools. *Sex roles*, 48(5-6), 231-244.
- Toly, R. van, Bijman, D., & Kans, K. (2018). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2017-2018*. 's Hertogenbosch: ECBO
- VanDiver, D.M., Braithwaite, J. & Stafford, M.C. (2018). An Assesment of Recidivism of Female Sexual Offenders: Comparing Recidivists to Non-Recidivists over Multiple Years. *American Journal of Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1007/s12103-018-9451-9>
- Wijk, A. van, Dickie, S., Hardeman, M. & Ham, T. van (2018). *Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord. Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk*. Arnhem, Bureau Beke.
- Wood, L., Hoefer, S., Kammer-Kerwick, M., Parra-Cardona, J. R., & Busch-Armendariz, N. (2018). Sexual harassment at institutions of higher education: Prevalence, risk, and extent. *Journal of interpersonal violence*, 0886260518791228.

Bijlage II: Recidive en zedendelicten

Uit onderzoek is bekend dat zedendelinquenten een lager risico hebben op recidive als het gaat om niet-seksuele delicten dan andere typen delinquenten (Harris et al. 2003; Sample & Bray, 2003; Cunliffe & Shepherd, 2007). Daarnaast laten cijfers over zedenrecidive zien dat tien tot twintig procent van de veroordeelde zedendelinquenten binnen vijf jaar recidiveert, wat een lager percentage is dan vaak wordt gedacht (Hanson & Bussière, 1998; Hanson, 2002; Harris & Hanson, 2004; Hanson, 2005; cf. Mann, Hanson & Thornton, 2010).⁸⁸ Toch komen in de literatuur ook subgroepen zedendelinquenten naar voren waarbij recidivepercentages hoger zijn, zowel voor seksuele als niet-seksuele delicten.

In 1998 brachten Hanson en Bussière een meta-analyse⁸⁹ uit van 61 longitudinale vervolgstudies, met een steekproef van 28.972 (mannelijke) zedendelinquenten.⁹⁰ De resultaten van deze studie toonden aan dat de totale recidive van deze steekproef dertien procent bedroeg. Het seksuele recidivepercentage voor verkrachters bleek echter hoger (18%) dan het percentage voor kindmisbruikers (12%). Tevens wezen de resultaten op hogere recidivecijfers voor verkrachters op niet-seksuele geweldsdelicten (22%) en overige delicten (46%) dan kindmisbruikers met recidivepercentages van respectievelijk 10 en 37 procent (zie voor deze cijfers Hanson & Bussière, 1998; cf. Nieuwbeerta, Blokland & Bijleveld, 2003).

In een latere meta-analyse door Hanson (2002) werden tien longitudinale vervolgstudies geanalyseerd, met een steekproef van 4.673 mannelijke zedendelinquenten.⁹¹ Het seksuele recidivepercentage voor de volledige steekproef was zeventien procent (Hanson, 2002, p. 1053). Vervolgens is zedenrecidive onderzocht voor intra familiale kindmisbruikers (i.e. plegers van incest), extra familiale kindmisbruikers en verkrachters. Resultaten wezen uit dat incestplegers het minst vaak recidiveerden op een zedendelict (8%), terwijl de recidivepercentages voor verkrachters (17%) of extra familiale kindmisbruikers (19%) hoger lagen.

Al eerder berekende Quinsey et al. (1995) in een onderzoek de recidivepercentages voor verkrachters van volwassen vrouwen, homo- en heteroseksuele kindmisbruikers (extra familiair) en incestplegers (intra familiair). Het onderzoek wees een recidivepercentage uit voor verkrachters van 23 procent.⁹² Daarnaast lieten de resultaten zien dat incestverkrachters minder vaak recidiveren (8%) dan heteroseksuele kindmisbruikers (18%) en homoseksuele kindmisbruikers (35%)⁹³ (cf. Jennings, Piquero, Zimring & Reingle, 2015). Al met al laten deze drie studies zien dat extra familiale (homoseksuele) kindmisbruikers het meeste kans hebben op herhaling van een zedendelict, terwijl deze kans voor incestplegers het laagst is.

88 De bevindingen van recidivestudies zijn mogelijk niet helemaal representatief, omdat slechts een kleine groep zedendelinquenten wordt gearresteerd en veroordeeld. Dit betekent dat slechts een klein deel van het totaal aantal zedendelinquenten wordt meegenomen in wetenschappelijke studies (Blokland & Lussier, 2015). Een hoger recidivepercentage wordt gevonden in de studie van Nieuwbeerta, Blokland en Bijleveld (2003), waarin 488 zedendelinquenten met een onderzoeksperiode van 25 jaar zijn onderzocht.

89 Een meta-analyse is een studie waarbij de resultaten van eerdere studies worden samengevoegd om zodoende meer gegronde uitspraken te doen over het onderzochte fenomeen.

90 De gemiddelde follow-up periode bedroeg 4-5 jaar. Voor specifieke analyses gold dat de steekproef kleiner was. De recidivecijfers zijn hoofdzakelijk gebaseerd op nationale en provinciale strafdossiers, dossiers van behandelingsprogramma's en zelfrapportages, zie Hans en Bussière, 1998.

91 Met een follow-up periode van 2-23 jaar.

92 Gebaseerd op een analyse van 7 follow-up studies, met een steekproef van 458.

93 Gebaseerd op een analyse van 17 follow-up studies met een steekproef van 4.483.

Voornoemde recidivestudies hebben voornamelijk de zogenoemde hands-on plegers (fysiek contact tussen pleger en slachtoffer) onderzocht. Seto, Hanson en Babchishin publiceerden in 2010 een studie waarin zij (met behulp van twee meta-analyses) het criminele verleden en de recidivecijfers van mannelijke online-zedendelinquenten (met name downloaders van kinderpornografie) onderzochten, de zogenoemde hands-off plegers. De resultaten van de eerste meta-analyse (N=4.464) toonden aan dat twaalf procent van de online zedendelinquenten een (bij de autoriteiten bekende) verleden in fysieke zedendelicten had.⁹⁴ Uit zelfrapportages bleek dit aantal vele malen hoger, namelijk 55 procent.

De tweede meta-analyse (N=2.630) wees vervolgens uit dat bijna ruim vier procent van de online-zedendelinquenten binnen anderhalf tot zes jaar een nieuw zedendelict pleegden; binnen ditzelfde tijdsbestek pleegde twee procent een fysiek zedendelict en ruim drie procent een nieuw delict op kinderpornografie. In een follow-up studie met 266 plegers van kinderpornografie, vinden Seto en Eke (2015) hogere recidivepercentages op fysieke en online seksuele delicten. In totaal pleegde elf procent een nieuw zedendelict, drie procent een zedendelict met een minderjarig slachtoffer en negen procent een delict betreffende kinderpornografie. Recentelijk hebben van Wijk et al. (2019) de recidive onderzocht van Nederlandse downloaders van kinderporno die een buitengerechtelijke afdoening hebben gehad (dus niet voor de rechter zijn geweest). Van deze groep recidiveert negentien procent volgens politieregistraties en pleegt een nieuw zedendelict. Een vergelijkingsgroep die wel voor de rechter is geweest recidiveert significant minder naar een nieuw zedendelict (9%).

Ten slotte onderzochten VanDiver, Braithwaite en Stafford (2018) de recidivepercentages van 471 geregistreerde vrouwelijke zedendelinquenten, met een gemiddelde follow-up van 18,8 jaar. De resultaten van deze studie laten zien dat de vrouwen die seksueel recidiveerden (N=34) zich onderscheiden van vrouwen die niet seksueel recidiveerden (N=437) op drie factoren, namelijk: eerdere aanhoudingen voor alcohol- of druggerelateerde overtredingen, eerdere aanhoudingen voor andere overtredingen en bekendheid met het slachtoffer van het index-delict.

Hoewel bovenstaande resultaten een indicatie geven van de recidivekansen voor verschillende groepen zedendelinquenten, benadrukken onderzoekers dat de invloed van statische en dynamische risicofactoren moet worden meegewogen in (specifieke) risicoschattingen op recidive (Quinsey et al, 1995; Andrews & Bonta, 2006). Statische risicofactoren hangen samen met de geschiedenis van een pleger, zoals leeftijd, eerdere overtredingen of veroordelingen (Andrews & Bonta, 2006) en kenmerken van eerdere overtredingen, zoals het geslacht van een slachtoffer of de dader-slachtoffer relatie (VanDiver, Braithwaite & Stafford, 2018). Dynamische risicofactoren zijn psychologische of gedragskenmerken van een delinquent (Andrews & Bonta, 2006; cf. Mann et al., 2010).

In vier meta-analyse studies van Hanson en collega's (Hanson & Bussière, 1998; Hanson, 2002; Hanson & Morton-Bourgon, 2004, 2005) zijn verschillende statische en dynamische risicofactoren geïdentificeerd die sterk verband houden met (zedendelinquente) recidive onder zedendelinquenten (cf. Mann et al, 2010). De resultaten van Hanson en Bussière (1998) wijzen uit dat niet-seksuele recidive onder meer wordt voorspeld door enkele statische factoren, zoals leeftijd (jong), burgerlijke status (ongetrouwd) en een crimineel verleden. De meta-studie van Hanson en Morton-Bourgon uit 2004, bestaande uit een analyse van 95 studies met een totale steekproef van 31.000 zedendelinquenten, wijst daarnaast op een verleden van geweldsmisdrijven en een traumatische kindertijd als statische voorspellers van niet-seksuele geweldsrecidive en op een verleden van regelovertredingen als voorspeller van andere vormen van niet-seksuele recidive (cf. Hanson & Morton-Bourgon, 2005).

94 In de studie van Seto et al. (2010) wordt gesproken van 'contact sexual offence history'.

Voor wat betreft dynamische voorspellers van niet-seksuele recidive wijzen Hanson en collega's op de invloed van algemene psychologische problemen, antisociale karaktereigenschappen, een antisociale persoonlijkheid en deviante seksuele interesses (Hanson, 1998; Hanson & Morton-Bourgon, 2004).⁹⁵

In hun meta-analyse laten Hanson en Bussière (1998) zien dat seksuele recidive het beste wordt voorspeld door een dynamische risicofactor, namelijk een deviante seksuele voorkeur. In de meta-studie van Hanson en Morton-Bourgon uit 2005 waarin 82 studies zijn geanalyseerd met een totale steekproef van 29.450 zedendelinquenten, worden naast een deviante seksuele voorkeur ook andere dynamische factoren geassocieerd met een verhoogd risico op seksuele recidive, te weten: seksuele preoccupaties, emotionele verbondenheid met kinderen, gebrek aan emotioneel intieme relaties met volwassenen, impulsiviteit, antisociale persoonlijkheidsstoornis, psychopathie, vijandigheid, slechte cognitieve probleemoplossende vaardigheden en negatieve sociale invloeden (cf. Mann, Hanson & Thornton; VanDiver et al, 2018).

Risicoverhogende statische factoren voor zedenrecidive zijn onder meer een eerder gepleegd seksueel misdrijf, slachtofferkeuze - waarbij het met name gaat om mannelijke, extra familiale of onbekende slachtoffers - en leeftijd (Hanson & Bussière, 1998). Voor wat betreft het laatste vinden Hanson (2002) en Helmus, Thornton, Hanson en Babchishin (2012) dat het risico op zedenrecidive afneemt met de leeftijd. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat dit leeftijdseffect verschilt voor verkrachters, extra familiale kindmisbruikers en incestplegers (intra familiale kindmisbruikers). Hanson (2002) laat zien dat verkrachters het hoogste risico hebben op recidive in de leeftijdscategorie 18-24, waarna het recidivecijfer geleidelijk daalt met de leeftijd. Daarentegen lopen extra familiale kindmisbruikers volgens de studie van Hanson het hoogste risico op zedenrecidive tussen de 25 en 35 jaar, waarna het risico pas afneemt. Het risico op zedenrecidive van incestplegers, ten slotte, neemt slechts summier af tot na de leeftijd van 50 jaar.

⁹⁵ Deze statische en dynamische risicofactoren komen overeen met de voorspellers van niet-seksuele zeden voor andere groepen daders.

Bijlage III: De VOG

Gevallen onder verscherpt toetsingskader

In de hieronder genoemde gevallen geldt een verscherpt toetsingskader waarin als uitgangspunt wordt genomen dat de VOG wordt geweigerd. Voor deze gevallen geldt bovendien dat de VOG enkel kan worden afgegeven indien de weigering van de VOG evident disproportioneel is. Of de weigering evident disproportioneel is, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval.

1. De aanvrager is voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels twee of meer malen veroordeeld tot:
 - een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf;
 - (on)voorwaardelijke terbeschikkingstelling aan de staat (TBS);
 - (on)voorwaardelijke jeugddetentie;
 - een (on)voorwaardelijke plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ), tuchtschool of algemeen psychiatrisch ziekenhuis (APZ) en/of
 - een (on)voorwaardelijke taakstraf;
 - een beroepsverbod.
2. De aanvrager is in de twintig jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels éénmaal veroordeeld tot:
 - een (on)voorwaardelijke gevangenisstraf;
 - (on)voorwaardelijke TBS;
 - (on)voorwaardelijke jeugddetentie;
 - een (on)voorwaardelijke PIJ, plaatsing in een tuchtschool of APZ en/of;
 - een (on)voorwaardelijke taakstraf.
3. Met betrekking tot de aanvrager is in de tien jaren voorafgaand aan het moment van beoordeling ter zake van een misdrijf tegen de zeden als bedoeld in deze beleidsregels:
 - een veroordeling uitgesproken inhoudende de oplegging van een andere straf dan een gevangenisstraf of taakstraf, schuldigverklaring zonder strafoplegging, of is;
 - een door het Openbaar Ministerie aangeboden transactie geaccepteerd, of;
 - een strafzaak voorwaardelijk geseponeerd.

Bijlage IV: Steekproef web- en bronneninventarisatie veiligheidsbeleid*

	Veiligheidsplan*	Actueel	Klachtenregeling	Vertrouwens- persoon	SGG
Mbo-instelling 1	X	X	X	X	X
Mbo-instelling 2			X	X	
Mbo-instelling 3			X	X	
Mbo-instelling 4			X	X	
Mbo-instelling 5	X	X	X	X	
Mbo-instelling 6			X	X	X
Mbo-instelling 7					
Basisschool 1		X	X	X	X
Basisschool 2	X	X	X	X	
Basisschool 3	X		X	X	
Basisschool 4			X	X	
Basisschool 5					
Basisschool 6	X		X	X	X
Basisschool 7	X	X	X	X	X
Basisschool 8	X	X	X	X	X
Basisschool 9	X		X	X	X
Voortgezet onderwijs 1	X	X	X	X	X
Voortgezet onderwijs 1	X	X	X	X	
Voortgezet onderwijs 1	X	X	X	X	
Voortgezet onderwijs 1	X		X	X	
(V)SO	X	X	X	X	X
(V)SO	X	X	X	X	X
(V)SO			X	X	X
(V)SO	X	X	X	X	
(V)SO	X	X	X	X	
(V)SO	X	X	X	X	X
SBAO			X	X	
SBAO	X	X	X	X	X
SBAO	X	X	X	X	X

Het was niet altijd eenduidig te stellen of er wel of geen sprake was van een veiligheidsplan en of beleid. Zo werd er in sommige gevallen niet gesproken van een veiligheidsplan maar waren er wel protocollen terug te vinden. Nuances zijn gedocumenteerd en in de betreffende tekst van dit rapport opgenomen.

8. Wat vindt u van deze maatregel (het verplicht uitwerken van een veiligheidsplan) als het gaat om het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?*

VOG

9. Een andere maatregel waar een school op terug kan vallen is de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), die elke medewerker wettelijk verplicht is aan de werkgever te overleggen.
- Hoe gaat jullie school hiermee om?
 - Heeft bij jullie school iedereen een VOG?
10. Wat vindt u van deze maatregel als het gaat om het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
11. Heeft u vertrouwen in het instrument?

Meldplicht

12. Een belangrijk element uit de wetgeving voor het kunnen tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag is de zogeheten meldplicht. Bent u hiervan op de hoogte?
13. Wat vindt u van deze maatregel als het gaat om het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
14. Heeft u in uw school ervaring met de meldplicht? Is er wel eens een melding gedaan? Kunt u daar iets over vertellen?

Vertrouwensinspecteur

15. Na een melding dient het schoolbestuur met een vertrouwensinspecteur in overleg te gaan. Dit is een extern persoon afkomstig uit een klein team van inspecteurs binnen de Inspectie van het Onderwijs. Bent u op de hoogte van deze gang van zaken?
16. Wat vindt u van deze maatregel als het gaat om het voorkomen van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
17. Heeft u in uw school ervaring met een vertrouwensinspecteur? Kunt u daar iets over vertellen?

Vertrouwenspersonen

(N.B. Klachtenregeling is verplicht; vertrouwenspersoon kan onderdeel zijn, maar is niet verplicht.)

18. Heeft uw school een interne vertrouwenspersoon?
- Zo ja, wat is zijn of haar positie binnen de school? Zo nee, waarom niet?
 - Wat zijn uw ervaringen met het functioneren van de interne vertrouwenspersoon?
19. Heeft uw school een externe vertrouwenspersoon?
- Zo ja, wat is zijn of haar functie en organisatie? Zo nee, waarom niet?
 - Wat zijn uw ervaringen met het functioneren van de externe vertrouwenspersoon?

Eigen maatregelen

20. Heeft uw school zelf ook eigen maatregelen getroffen bij het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
- Zo ja, welke zijn dat en waarom heeft u hiervoor gekozen?
 - Kunt u ook iets zeggen over de werking van die maatregelen?
21. Heeft uw school wel eens te maken gehad met seksueel grensoverschrijdend gedrag van een leraar of ander personeel richting een leerling?
- Zo ja, kunt u iets over uw ervaringen vertellen? Met andere woorden, heeft u toen iets gehad aan de bestaande maatregelen die we zonet besproken hebben?
22. Denkt u dat personeelsleden een drempel ervaren bij het melden van ongewenst gedrag van een andere collega?
- Hoe komt dat, denkt u?
 - Wat speelt mee in de overweging om wel of niet een signaal af te geven?

Belangrijkste knelpunten

23. Resumerend: Alles overziend wat betreft de mogelijkheden voor preventie van seksueel grensoverschrijdend gedrag: Wat zijn volgens u nu de belangrijkste knelpunten om goed zicht te krijgen op seksueel grensoverschrijdend gedrag?
24. En wat zijn volgens u nu de belangrijkste knelpunten om goed op te kunnen treden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag?

Eigen toevoeging

25. Heeft u zelf nog aanbevelingen ten aanzien van het beleid om in het onderwijs grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan?
26. Wilt u nog iets toevoegen? Hebben wij iets vergeten te vragen wat wel erg belangrijk is bij dit onderwerp?

Afronding

Bijlage VI: Topiclijst diepte-interviews

Onderzoek seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs Topiclijst diepte-interviews

Introductie

Het onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs heeft tot doel om zicht te krijgen op de effectiviteit en relevantie van de bestaande maatregelen en mogelijkheden die scholen hebben om dit gedrag te voorkomen of tegen te gaan. Het gaat hier om de ervaring en beoordeling van deze maatregelen vanuit de optiek van de school. Omdat u in het verleden te maken heeft gehad met seksueel grensoverschrijdend gedrag op uw school, zijn uw ervaringen voor ons heel erg belangrijk. Niet alleen het gebeuren zelf, maar ook hoe u er destijds mee bent omgegaan, welke van de bestaande maatregelen u heeft toegepast, of deze u geholpen hebben, wat u gemist heeft en wat u een volgende keer anders zou doen?

Aard van de problematiek

- Hoe is het incident aan het licht gekomen?
- Wat is er gebeurd, hoe lang was het aan de gang en waar?
- Wie waren de beklaagde/pleger (dader) en slachtoffer?
- Was er sprake van een redelijk vermoeden van seksueel grensoverschrijdend gedrag?
- Waren er (achteraf) signalen geweest, zo ja waar bestonden die uit?
- Hadden leerkrachten, derden die signalen kunnen oppikken?
- Wanneer was u ervan overtuigd/wist u dat het daadwerkelijk had plaatsgevonden?
- Hoe, door wie en bij wie werd het gemeld?
- Wat was de ernst van het gebeuren? Ging het om seksuele intimidatie of seksueel misbruik?
- Hoe heeft het slachtoffer gereageerd nadat het aan het licht is gekomen?
- Welke rol hebben de ouders gehad? Of de huisarts van het slachtoffer?
- Hoe heeft de beklaagde/pleger (dader) gereageerd?

Handelingsbekwaamheid -handelingsverlegenheid

- Hoe heeft u het aangepakt? Welke stappen heeft u genomen?
- Heeft u een melding gedaan bij de vertrouwenspersoon van onderwijsinspectie? Wanneer?
- Wat gebeurde er met uw melding? Hoe is het daarna verder gegaan en hoe was de afloop?
- Welke mogelijkheden had u op dat moment als schoolleider om adequaat te handelen?
- Voelde u zich in staat om dit (zorgvuldig) aan te pakken?
- Hoe en met wie heeft u hierover gesproken?
- Hoe werd er binnen de school op gereageerd?
- Heeft u de ouders erbij betrokken?
- Heeft u de politie ingeschakeld? Wat voor advies gaf de politie?
- Is er hulpverlening opgestart?
- Heeft u nog anderszins advies ingewonnen of hulp gevraagd? Zo ja, waarvoor en bij wie?
- Waar had u vooral behoefte aan toen u met deze problematiek in aanraking kwam?

Beoordeling bestaande maatregelen, regels en andere mogelijkheden

- Kende u het wettelijke kader?
- Welke maatregelen of regels heeft u in deze feitelijke situatie toegepast?
- Hoe bruikbaar waren deze op dat moment? Zijn deze (achteraf) effectief gebleken?
- Heeft u nog andere zaken ingezet om met het gebeuren om te gaan? Zo ja, welke?
- Wat was de effectiviteit of relevantie daarvan?

Aanpassing schoolbeleid en gedragsregels (reactief/preventief)

- Had de school een veiligheidsplan? Hoe levendig was dat op dat moment?
- Heeft u naar aanleiding van dit gebeuren uw school c.q. veiligheidsbeleid aangepast?
- Heeft u andere of strengere gedragsregels opgesteld? Zo ja, welke?
- Hoe heeft u hier binnen uw school (en daarbuiten) over gecommuniceerd?
- Hoe is daar op gereageerd?
- Heeft u iemand aangewezen (vertrouwenspersoon/zorgcoördinator) om het veiligheidsplan te monitoren?

Knelpunten, risicofactoren en leermomenten

- Heeft u knelpunten ervaren om goed zicht te krijgen op personeel dat seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont? Zo ja, welke?
- Welke risicofactoren zijn er (bijv. invulling functie vertrouwenspersoon, beleid rondom VOG, krapte op de arbeidsmarkt)?
- Hoe kan dat mogelijk verbeterd worden? Welke oplossingsrichtingen zijn er (bijv. vergewisplicht, waarschuwingsregister, tuchtrecht)?
- Hoe zou u het een eventuele volgende keer aanpakken?
- Wat zou u anders doen? Wat zou u beslist niet meer doen?
- Wat moet er volgens u expliciet veranderen om seksueel grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan?

Tot slot

- Heeft u nog iets toe te voegen wat belangrijk is voor dit onderzoek en ik niet naar gevraagd heb?

ResearchNed | Bureau Beke

18 december 2019

Bijlage VII: Overzicht van figuren en tabellen

Figuur 2.1: Onderzoekopzet studie seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs.	12
Figuur 3.1: Vier facetten van belang bij een vermoeden van een misdrijf tegen de zeden.	29
Figuur 5.1: Percentage po-personeel dat aangeeft dat de gedragsregels voor personeel betrekking hebben op verschillende terreinen	41
Figuur 5.2: Mate waarin volgens leidinggevend op po-scholen preventief beleid wordt gevoerd ter voorkoming van (seksuele) intimidatie.....	41
Figuur 5.3: Percentage leerlingen dat wel eens slachtoffer is geweest van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag	43
Figuur 5.4: Percentage v(s)o-personeel dat aangeeft dat gedragsregels voor personeel betrekking hebben op verschillende terreinen	44
Figuur 5.5: Mate waarin leiding v(s)o aangeeft dat er op school preventief beleid wordt gevoerd ter voorkoming van (seksuele) intimidatie.....	45
Figuur 5.6: Aandeel mbo'ers dat aangaf dat een docent of personeelslid dader was van het ervaren seksueel grensoverschrijdend gedrag	46
Figuur 6.1: Meldingen bij de onderwijsinspectie (2016-2019)	51
Figuur 6.2: Seksuele intimidatie en seksueel misbruik, totaal en aandeel met TBP (2016-2019)	51
Figuur 6.3: Seksuele intimidatie naar onderwijsniveau, totaal en met TBP (2016-2019).....	52
Figuur 6.4: Seksueel misbruik naar onderwijsniveau, totaal en met TBP (2016-2019).....	52
Tabel 4.1: Respons	31
Tabel 4.2: Bekend met wettelijk kader.....	32
Tabel 4.3: SGG expliciet in veiligheidsplan	32
Tabel 4.4: Oordeel maatregel veiligheidsplan	33
Tabel 4.5: Oordeel maatregel VOG.....	33
Tabel 4.6: Vertrouwen in VOG als preventief middel	34
Tabel 4.7: Oordeel maatregel meldplicht	34
Tabel 4.8: Oordeel maatregel vertrouwensinspecteur.....	35
Tabel 4.9: Aanwezigheid vertrouwenspersonen	36
Tabel 6.1: Soort zedenmisdrijf naar jaar (n=147)	59
Tabel 6.2: Leeftijd van slachtoffers naar jaar (n=70).....	60
Tabel 6.3: Beslissing OM	61
Tabel 6.4: Soort zedenmisdrijf aangiftes (n=50).....	61
Tabel 6.5: VOG-aanvragen en -weigeringen, in absolute aantallen.....	64
Tabel 8.1: Aantal VOG's: NB in het jaar 2019 zijn getallen meegenomen tot en met 31 oktober.....	81

Bureau **Beke**

Research**Ned**