

Blauwdruk tuchtrecht vrijwilligerswerk¹

A. Inleiding

Het ontwikkelen van een tuchtreglement voor één bepaalde organisatie is weliswaar niet eenvoudig, maar wel een haalbare onderneming die tot een werkbaar en eenduidig reglement kan leiden. Moet het reglement echter toepasbaar zijn voor meerdere organisaties, die sterk van elkaar verschillen, dan moet naast de gebruikelijke inhoud van een tuchtreglement ook deze diversiteit van organisatievormen worden meegewogen in de ontwikkeling van het tuchtreglement. Een in 'beton gegoten' tuchtreglement is dan niet gewenst.

De oplossing kan dan juist liggen in een flexibel, algemener geformuleerd tuchtreglement, waar iedere organisatie zich in kan vinden. Het gevaar hiervan is een verlies aan eenduidige toepassing van de opgenomen artikelen. Dit staat op gespannen voet met onder andere het streven van het project "In veilige handen" om tot een gemeenschappelijk registratiesysteem te komen. Wil namelijk de toetsende orgaan in deze, het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), een gezamenlijk registratiesysteem voor het vrijwilligerswerk goedkeuren, dan stelt men juist eisen op het gebied van inhoudelijke en procedurele eenduidigheid.

Het resultaat van een korte inventarisatie binnen een aantal organisaties die met vrijwilligers werkt, benadrukt nog eens de noodzaak van een zo algemeen mogelijk geformuleerd tuchtreglement. Dit komt vooral door de diversiteit van organisatievormen (of de mate waarin men überhaupt georganiseerd is) en het al dan niet aanwezig zijn van de noodzakelijke deskundigheid om een tuchtreglement en alles wat hiermee samenhangt (gedragscode, sanctiesysteem, tuchtcommissie, adviseur sociale veiligheid etc.) de juiste rol te laten spelen in beleid rondom seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Gezien de CBP-eisen en de bestaande diversiteit van deelnemende organisaties, stellen we de volgende benaderingswijze voor. We maken onderscheid tussen datgene wat het CBP nadrukkelijk eist op het gebied van eenduidigheid/geijkvormigheid enerzijds, en in hetgeen zij aan variaties accepteert anderzijds. De nadrukkelijke eisen moeten dan ook in elk tuchtreglement onverkort zijn opgenomen, terwijl we daarnaast de ruimte die het CBP laat voor eigen invulling benutten om het tuchtreglement zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de behoeften en kenmerken van de betreffende organisatie zelf. Er ontstaat daardoor een verplicht deel en een vrij in te vullen deel voor elk tuchtreglement.

Deze opzet leidt tot wat wij de "blauwdruk tuchtrecht vrijwilligerswerk" hebben genoemd. Het bestaat uit een aantal uitgangspunten dat hieronder is verwoord. Een deel van die uitgangspunten is verplicht voor elk tuchtreglement (zie onder B.1.) het andere deel kan door iedere organisatie zelf worden ingevuld (zie onder B.2.). Op basis hiervan kan elke organisatie haar eigen tuchtreglement opstellen, waarin de eisen van het CBP én de eigen kenmerken zijn verwerkt. Bijlage 18b van de toolkit In veilige handen bevat een modeltuchtreglement dat als voorbeeld dient van zo'n ingevuld tuchtreglement. Dit modeltuchtreglement kan door iedere organisatie worden gehanteerd, maar dat ben je niet verplicht. Je hebt de vrijheid tot het ontwikkelen van een eigen tuchtreglement, maar wil je aansluiten bij het CBP, dan ben je daarbij gebonden aan de verplichte onderdelen en formuleringen waarop we hierna nader ingaan. In paragraaf C. wordt de reikwijdte van het tuchtreglement besproken en in paragraaf D. wordt kort ingegaan op de mogelijkheid voor een organisatie haar tuchtrechtspraak uit te besteden aan een andere rechtspersoon.

B. Uitgangspunten:

Een tuchtreglement dient ter uniformering van een aantal procedurele stappen en inhoudelijke beslissingen ten aanzien van vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag die in een organisatie plaatsvinden. Omdat de deelnemende organisaties samen een registratiesysteem gaan hanteren, moeten op een aantal aspecten de verschillende tuchtreglementen inzake seksueel grensoverschrijdend gedrag eenduidig zijn geformuleerd, waardoor een gezamenlijke basis ontstaat voor de behandeling van zaken betreffende seksueel grensoverschrijdend gedrag. Naast dit streven naar uniformering en eenduidigheid zullen de organisaties binnen omschreven grenzen onderdelen van hun tuchtreglement zelf van uitleg en specificaties mogen voorzien.

B.1. Verplicht voor elk tuchtreglement

De volgende procedurele stappen en/of inhoudelijke normen, moeten op één en dezelfde manier worden uitgelegd en toegepast:

¹ Drs. P. Moget en Drs. M. Weber (NOC*NSF)



1. de definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag;
2. de gedragscode voor begeleiders;
3. de tuchtrechtelijke behandeling van een klacht inzake seksueel grensoverschrijdend gedrag;
4. het sanctiesysteem;
5. uitvoering meldplicht van sancties aan de beheerder van het registratiesysteem;
6. verplichting uitvoering en handhaving sanctie;
7. samenstelling tuchtcommissie en commissie van beroep.

Ad 1: *de definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals deze moet luiden voor elk tuchtreglement.*

De gehanteerde definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag geldt voor alle participerende organisaties. Met name staat hierin centraal hoe het slachtoffer het gedrag van de pleger ervaart. Dit is een onvervreemdbaar element in deze definitie. Van belang bij het beoordelen of het bij een bepaald gedrag om seksueel grensoverschrijdend gedrag gaat, is niet of het de intentie van de pleger was, maar hoe degene die het gedrag moet ondergaan dit heeft ervaren.

Het moge duidelijk zijn dat ook alle overtredingen die worden genoemd in de Zedenparagraaf van het Wetboek van Strafrecht vallen onder de definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Zie voor de definitie van de term "seksueel grensoverschrijdend gedrag" onder begripsbepalingen artikel 1 lid s. van het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Ad 2: *de gedragscode voor begeleiders zoals deze moet luiden voor elk tuchtreglement.*

De gedragscode voor begeleiders moet worden toegepast op alle personen die als begeleider van pupillen kunnen worden aangemerkt. Van het begrip "begeleider" wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven. In feite is de gedragscode voor begeleiders een uitwerking van de definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De gedragscode voor begeleiders is ontwikkeld omdat juist de relatie begeleider-pupil kwetsbaar is vanwege onder andere de afhankelijkheid en de machtsongelijkheid. Dit noodzaakt extra waarborgen om de veiligheid van de pupil te realiseren. Deze waarborgen zijn beschreven in termen van geboden en verboden voor begeleiders. De toepassing en handhaving ervan is voor alle deelnemende organisaties verplicht. Zie voor de gedragscode begeleiders artikel 4 van het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Ad 3: *de tuchtrechtelijke behandeling van een aangifte over seksueel grensoverschrijdend gedrag zoals deze beschreven dient te worden in elk tuchtreglement.*

Een tuchtrechtelijke behandeling van een klacht over gedrag dat als seksueel grensoverschrijdend gedrag wordt ervaren, geschiedt altijd op de in het vigerende tuchtreglement beschreven wijze. Sancties of maatregelen tegen plegers die buiten het tuchtreglement tot stand komen, kunnen er daarom niet toe leiden dat de betrokkene wordt opgenomen in het registratiesysteem. Om een deugdelijke procesgang te garanderen voor alle partijen, behoren in een tuchtreglement de volgende onderwerpen en processtappen te zijn geregeld:

- begripsbepalingen;
- definitie seksueel grensoverschrijdend gedrag, inclusief zedenparagraaf Wetboek van Strafrecht;
- gedragscode begeleiders;
- wat men verstaat onder een overtreding en wanneer deze strafbaar is;
- termijnen, de gehele procedure mag met het oog op de redelijkheid niet meer dan 3 maanden in beslag nemen (bij voorkeur sneller);
- procedure van het doen van een klacht bij de tuchtcommissie;
- communicatie met beklagde omtrent de klacht;
- beschrijving proces klachtbehandeling;
- (indien van toepassing) wijze van vooronderzoek;
- beschrijving van de mondelinge behandeling tijdens een zitting van de tuchtcommissie;
- rol van getuigen en deskundigen tijdens een zitting van de tuchtcommissie;
- mogelijkheid tot ondersteuning van partijen door raadslieden;
- beschrijving op te leggen sancties;
- wijze van uitspraak doen door de tuchtcommissie;
- beroepmogelijkheid tegen uitspraak tuchtcommissie;
- tenuitvoerlegging en handhaving sanctie;
- registratie sanctie in het registratiesysteem;
- samenstelling en wijze van benoemen en ontslaan leden tuchtcommissie en commissie van beroep;
- beschrijving bevoegdheden tuchtcommissie en commissie van beroep;
- wijze van vaststelling en wijzigen tuchtreglement.

Zie voor formulering van deze processtappen de bijbehorende artikelen van het modeltuchtreglement.

Ad 4: *het sanctiesysteem dat in elk tuchtreglement moet worden opgenomen.*

Een tuchtreglement maakt gebruik van een sanctiesysteem dat voor alle participerende organisaties op dezelfde wijze geldt. Dit sanctiesysteem heeft tot doel het herstellen van de sociale veiligheid van en rondom een slachtoffer van seksueel grensoverschrijdend gedrag, alsmede van de activiteitenomgeving waarin zich het incident m.b.t. seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft voorgedaan. Het sanctiesysteem is dus geen middel voor het straffen van plegers van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals het Wetboek van Strafrecht dat beoogt, maar een middel tot herstel van veiligheid. De tuchtcommissie kan en mag ook geen andere sanctie opleggen dan een van de in het tuchtreglement genoemde sancties. Met betrekking tot de concrete sancties zijn alleen maximum periodes genoemd. Dit geeft de tuchtcommissie de mogelijkheid om naar bevind van zaken een passende sanctie en sanctieperiode vast te stellen, waarbij men alleen is gehouden aan een maximum.

Zie voor het sanctiesysteem artikelen 19 en 20 van het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag voor vrijwilligersorganisaties.

Ad 5: *uitvoering meldplicht van sancties aan de beheerder van het registratiesysteem.*

Door gebruikmaking van een uniform tuchtreglement hebben de participerende organisaties de mogelijkheid tot het gebruiken van een gezamenlijk registratiesysteem. Tuchtrechtelijke sancties die tot stand zijn gekomen door juiste toepassing van een uniform tuchtreglement, zijn geschikt om in het registratiesysteem te worden opgenomen. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan de sociale en fysieke veiligheid van personen die gebruik maken van diensten of participeren aan activiteiten van de organisaties. Deze veiligheid zal echter een schijnveiligheid blijken indien we elkaar niet verplichten alle (behalve de berisping) door de tuchtcommissies opgelegde sancties te melden aan de beheerder van het registratiesysteem. Deze verplichting moet dan ook worden opgenomen in elk tuchtreglement.

Zie voor de uitvoering meldplicht artikel 22 van het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag voor vrijwilligersorganisaties.

Ad 6: *verplichte uitvoering en handhaving sanctie.*

Om ervoor te zorgen dat de door de tuchtcommissies of commissie van beroep opgelegde sancties ook daadwerkelijk worden uitgevoerd, dient in elk tuchtreglement te worden opgenomen dat de organisatie de uitspraken van de tuchtcommissie en commissie van beroep uitvoert en handhaaft, ook indien deze uitspraken het gevolg zijn van tuchtprocedures in andere participerende organisaties.

Zie voor de verplichte uitvoering en handhaving sancties artikel 21 van het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Ad 7: *samenstelling tuchtcommissie en commissie van beroep.*

Het is van belang dat in beide commissies kennis en deskundigheid aanwezig is op het gebied van tuchtrechtelijke procedures en op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Om dit te garanderen is vereist dat in zowel de tuchtcommissie als in de commissie van beroep minimaal één jurist zitting heeft en minimaal één deskundige op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Zie voor de samenstelling tuchtcommissie en commissie van beroep artikel 6 van het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag.

B.2. Aanpasbaar naar eigen organisatie

De volgende procedurele stappen dan wel inhoudelijke normen kunnen tussen de participerende organisaties verschillen:

1. uitwerking van definitie seksueel grensoverschrijdend gedrag en gedragscode voor begeleiders in concreet gedrag;
2. de wijze waarop klacht wordt gedaan;
3. verband tussen overtreding en sanctie, sanctieperiode.

Ad 1: *uitwerking van definitie seksueel grensoverschrijdend gedrag en gedragscode voor begeleiders naar concrete handelingen en situaties.*

Een tuchtreglement dient bruikbaar en toegesneden te zijn voor de organisatie die ermee werkt. De in het tuchtreglement opgenomen definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag en de gedragscode voor begeleiders, kunnen door elke afzonderlijke organisatie op het niveau van concrete gedragingen toepasbaar worden gemaakt voor de aard van de activiteiten en kwetsbaarheden die de eigen organisatie kent. Elke organisatie is hier vrij in. Wel zijn de concrete (geboden of verboden) gedragingen gebonden aan de begrenzingen van de definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag en van de artikelen van de gedragscode. Het zelf door een organisatie beschrijven van concrete gedragingen die als geboden of verboden gelden, heeft tot voordeel dat binnen de organisatie grote herkenbaarheid en duidelijkheid wordt gecreëerd over wat men binnen de eigen organisatie

verstaat onder seksueel grensoverschrijdend gedrag en hoe men de gedragscode moet interpreteren. Een tweede voordeel is dat de concrete verboden of geboden houvast bieden voor een tuchtcommissie bij het beoordelen van gedragingen waarover is geklaagd. Een concrete invulling kan echter nooit volledig zijn en een tuchtcommissie zal dan ook moeten en mogen terugvallen op het gestelde in de gedragscode van het modeltuchtreglement. In het geval een organisatie geen concrete uitwerking zoals hier wordt bedoeld heeft geformuleerd, zal de tuchtcommissie bij een klacht op basis van de definitie van seksueel grensoverschrijdend gedrag en/of de gedragscode in het modeltuchtreglement seksueel grensoverschrijdend gedrag vrijwilligersorganisaties, zelf beoordelen of de klacht al dan niet gegrond is.

Ad 2: *de wijze waarop klacht wordt gedaan.*

Een uniform tuchtreglement stelt weliswaar eisen aan de inhoud van een klacht, maar schrijft niet dwingend voor hoe de klacht bij de tuchtcommissie terecht komt. De organisatie mag zelf bepalen aan wie de aangifte van de klager moet worden gericht, bijvoorbeeld aan een lid van het bestuur, aan een adviseur sociale veiligheid, rechtstreeks aan de tuchtcommissie, etc. Uiteindelijk moet de aangifte bij de tuchtcommissie terecht komen en is de organisatie verantwoordelijk voor het zo spoedig mogelijk doorsturen ervan naar de tuchtcommissie wanneer de klacht aan haar is gericht. De organisatie is tegelijkertijd verantwoordelijk voor het vertrouwelijk omgaan met de kennis die men verkrijgt middels de klacht.

Ad 3: *relatie tussen overtreding en sanctie, sanctieperiode.*

Een uniform tuchtreglement maakt gebruik van sancties die qua zwaarte van elkaar verschillen. De tuchtcommissie bepaalt al naar gelang de ernst van de overtreding, welke sanctie zij gepast acht. Naast het principe dat voor gelijke zaken gelijke sancties moeten gelden, kan de tuchtcommissie per zaak specifieke omstandigheden mee laten wegen bij het vaststellen van een sanctie. De beschikbare sancties, de respectievelijke maxima daarvan, alsmede opgebouwde jurisprudentie, vormen de begrenzingen van dit verder flexibel sanctiesysteem. De commissie van beroep, waartoe partijen zich kunnen richten indien men het met de sanctie in eerste aanleg niet eens is, speelt in de ontwikkeling van jurisprudentie een toetsende rol.

C. Reikwijdte tuchtreglement

Een tuchtreglement geldt onder andere voor personen die zonder dat ze lid zijn van een organisatie, als vrijwilliger activiteiten verrichten. Om niet-leden onder het tuchtrecht te brengen is het wel noodzakelijk dat zij een verklaring ondertekenen waarin zij verklaren tijdens hun bijdrage aan de organisatie ondergeschikt te zijn aan het gestelde van de artikelen 3 en 4 van het modeltuchtreglement.

Dus ook een klacht tegen een persoon die geen lid is van de een organisatie, maar wiens gedrag blijkens de klacht als seksueel grensoverschrijdend gedrag is ervaren en dit gedrag plaats heeft gevonden tijdens of vanwege activiteiten die onder verantwoordelijkheid van die organisatie vallen, wordt door de tuchtcommissie behandeld. Indien de tuchtcommissie tot het oordeel komt dat de gedragingen van deze persoon kunnen worden aangemerkt als seksueel grensoverschrijdend gedrag, dan kunnen alle sancties worden toegepast die in het sanctiesysteem beschreven staan en in elk tuchtreglement uniform moeten zijn opgenomen. Een probleem is dat de sanctie 'royement' per definitie niet kan gelden voor niet-leden. In het geval een tuchtcommissie of commissie van beroep de sanctie 'royement' toepasselijk vindt voor de norm die de pleger heeft overtreden, dan komt voor niet-leden daarvoor de sanctie 'schorsing' in de plaats. De periode van schorsing is dan gelijk aan de periode waarover men het royement zou uitspreken als de pleger lid was van de organisatie. Tijdens deze schorsingsperiode kan de betrokkene geen lid worden van de organisatie of van een andere participerende organisatie.

Het feit dat iemand geen lid is van een organisatie vormt dus geen beletsel om hem sancties op te leggen zoals het weren uit een organisatie of uit een functie, nadat met betrekking tot hem een dergelijke sanctie door de tuchtcommissie is uitgesproken. Door ook hier het registratiesysteem te hanteren, wordt de handhaving van deze sancties over de gehele breedte van de deelnemende organisaties mogelijk. Werknemers vallen ook onder de werking van het modeltuchtreglement als ze begeleidingstaken verrichten en kunnen middels het tuchtreglement worden gesanctioneerd. Eventuele arbeidsrechtelijke gevolgen die de sanctie heeft, kunnen niet via het tuchtreglement worden geregeld.

D. Uitbesteding tuchtrechtspraak

Deelnemende organisaties die geen eigen tuchtrechtspraak kunnen organiseren voor incidenten betreffende seksueel grensoverschrijdend gedrag en deze tuchtprocedure uitbesteden aan een andere rechtspersoon, moeten met betrekking tot het tuchtreglement dat zij dan hanteren, aan dezelfde voorwaarden voldoen als organisaties die een eigen tuchtreglement opstellen.

De uitbesteding van de toepassing van het tuchtrecht aan een andere organisatie, moet worden neergelegd in een overeenkomst tussen de betreffende vrijwilligersorganisatie en de organisatie die dit uitvoert. Zonder een dergelijke overeenkomst ontbreekt de rechtsgrond om tuchtrecht op deze wijze toe te passen.

