

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Uit de evaluatie van de Wet veiligheid op school¹, een onderzoek naar het functioneren van het klachtenstelsel² en onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs³ is de afgelopen jaren het beeld naar voren gekomen dat er verbeteringen mogelijk zijn om tot een grotere sociale veiligheid in het funderend onderwijs te komen. Ook vanuit de politiek is hiervoor de nodige aandacht zo blijkt uit diverse debatten en specifieke moties. Dit heeft eind 2021 geleid tot de nodige ambities op dit vlak in het Coalitieakkoord. In maart 2022 heeft de Minister van Primair en Voortgezet Onderwijs (MPVO) in een brief aan de Kamer zijn visie uiteengezet over wat er nodig is om de sociale veiligheid op scholen te versterken. In november 2023 heeft hij de Kamer verder geïnformeerd over de invulling van de maatregelen die in de wetsvoorstel worden uitgewerkt. Voor de diverse elementen uit het voorstel is onderstaand de aanleiding uiteengezet.

Monitor onderwijspersoneel:

De Algemene Onderwijsbond, CNV Onderwijs en de Federatie van Onderwijsvakorganisaties hebben in 2019 en in de jaren daarvoor al expliciet aandacht gevraagd voor de sociale veiligheid van onderwijspersoneel. Zij wezen daarbij op de dalende veiligheidsbeleving van onderwijspersoneel. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding hiervan in een aantal moties gevraagd om de veiligheid van het personeel verder te versterken via de onderwijswetgeving.⁴ In het Coalitieakkoord '*Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*' is aan deze wens gehoor gegeven en opgenomen dat de wet sociale veiligheid wordt uitgebreid naar leraren.

Voortbordurend op het Coalitie Akkoord heeft MPVO in maart 2022 de volgende toezegging gedaan aan de kamer: "Om nog beter zicht te krijgen op die veiligheid zet ik in op punten waarmee die jaarlijkse monitoring kan worden versterkt. Ik denk daarbij allereerst aan een uitbreiding naar het onderwijspersoneel zodat scholen ook meer zicht krijgen op de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel. "

Uitbreiding meld- overlegplicht zedendelicten naar seksuele intimidatie

In opdracht van OCW is in 2020 onderzoek uitgevoerd naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs. De onderzoekers concludeerden dat bevoegde gezagen zich niet in alle gevallen houden aan de bestaande overlegplicht met de vertrouwensinspecteur en ook niet altijd onverwijld een melding maken. Veelal komt dit doordat zij niet op de hoogte zijn van mogelijke gevallen, of doordat zij de ernst van het gedrag onderschatten en niet inzien dat het gaat om een mogelijk zedenmisdrif. Daarnaast handelt het bevoegd gezag niet altijd op de juiste manier wanneer sprake is van seksuele intimidatie. Eén van de aanbevelingen uit het rapport is om voor alle vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag door een met taken belast persoon een meld- en overlegplicht voor schoolbesturen in te voeren. Dit houdt in dat er naast

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/11/evaluatie-wet-veiligheid-op-school-eindrapport>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/14/eindrapport-klachtenstelsel-po-en-vo>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/eindrapport-seksueel-grensoverschrijdend-gedrag-in-het-onderwijs>

⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 29240, nr. 93 (aangehouden motie) en Kamerstukken II, 2019/20, 31289, nr. 115 (aangenomen motie).

de bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht voor seksueel misbruik, een meld- en overlegplicht geïntroduceerd wordt voor seksuele intimidatie.

Voortbordurend op die aanbevelingen heeft MPVO in november aan de Kamer toegezegd deze aanbeveling uit te gaan werken en de meld- en overlegplicht seksueel misbruik uit te breiden naar seksuele intimidatie.

Registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten

Tijdens het debat over het Gomarus op 30 september 2021, dat plaatsvond naar aanleiding van berichten over leerlingen die gedwongen werden om uit de kast te komen, hebben de leden Peters (CDA) en Pouw-Verweij (JA21) een motie over de meldplicht ingediend. Met deze motie werd het kabinet verzocht om ervoor te zorgen dat de bestaande meldplicht voor zedenmisdriven wordt uitgebreid naar (sociale) veiligheid en het welbevinden van leerlingen.

In zijn maart 2022 heeft MPVO toegezegd werk te maken van een meldplicht voor scholen voor incidenten van ernstige sociale onveiligheid, zodat we meer zicht en grip krijgen op wat er op scholen gebeurt en hoe zij met incidenten omgaan.

Versterken klachtenstelsel

In het najaar van 2021 kwam oudervereniging Balans met een analyse van ruim 300 meldingen over onveiligheid buitenshuis. Daaruit kwam het beeld naar voren dat het in 81% van de meldingen die zij ontvingen over situaties in het onderwijs gaat en dat ouders zich daar vaak niet gehoord en geholpen voelen bij meldingen/klachten over onveiligheid. Deze rapportage heeft ook in de Kamer de nodige weerklank gevonden en heeft uiteindelijk ook in het Coalitieakkoord van januari 2022 geleid tot de ambitie om ouders met klachten beter gehoord te laten voelen en beter te helpen..

Eind 2021 heeft OCW Regioplan de opdracht gegeven het functioneren van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs te onderzoeken. Daaruit kwamen aanbevelingen naar voren, onder andere over de positie van de vertrouwenspersonen en een bindend advies vanuit de klachtencommissies. Dat heeft geleid tot een toezegging in een brief aan de Kamer van 14 juli 2022: "we willen voorkomen dat leerlingen, ouders of leraren vastlopen met hun klachten en in een situatie terechtkomen waar ze niet meer uit kunnen komen. Voor dit soort uiterste situaties willen we een opschaal-mogelijkheid creëren. Deze onafhankelijke opschaal-mogelijkheid wordt de komende maanden uitgewerkt mede op basis van het rapport van Regioplan dat onderzoek deed naar het klachtenstelsel in het primair en voortgezet onderwijs."

Evaluatie van veiligheidsbeleid

In de evaluatie van de wet veiligheid op school stelden de onderzoekers dat om actief aandacht te krijgen voor het veiligheidsbeleid, het veiligheidsbeleid en de resultaten van de monitor sociale veiligheid voor leerlingen naar de MR gestuurd moeten worden. Tevens benadrukte MPVO in maart 2022 dat het essentieel is dat er een gedragen veiligheidsbeleid ligt, dat is opgesteld in samenspraak met de MR en de leerlingenraad en dat in de praktijk wordt gebracht door betrokkenen goed te informeren, een samenhangende preventieve aanpak te ontwikkelen en kordaat te handelen bij incidenten. Het goed en gezamenlijk evalueren van de uitkomsten van de monitor, maar ook de in deze wet uiteengezette registratieplicht én het jaarrapport van de vertrouwenspersoon zijn hierin van belang.

2. Wie zijn betrokken?

Dit wetsvoorstel heeft consequenties voor ouders en leerlingen; onderwijspersoneel; schoolleiding; schoolbesturen; vertrouwenspersonen; medezeggenschapsraden; (landelijke) klachtencommissies; de rol van de Inspectie van het Onderwijs (waaronder de vertrouwensinspecteurs).

Hierom is er vooraf aan de consultatie gesproken met de PO-raad, de VO-Raad, de Inspectie van het Onderwijs (waaronder de vertrouwensinspecteurs), onderwijspersoneel (door middel van een DenkmeemetOCW sessie), schoolleiders en leden van het expertisenetwerk sociale veiligheid, waaronder ouderorganisaties, het LAKS, Stichting School en Veiligheid, de Stichting Onderwijsgeschillen en de Geschillencommissies Bijzonder Onderwijs.

3. Wat is het probleem?

Er is onvoldoende zicht vanuit scholen en de Inspectie van het Onderwijs op de veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel. Zo worden incidenten van sociale onveiligheid waarbij leerlingen, personeel of ouders zijn betrokken ook niet altijd naar behoren geregistreerd of gemeld en wordt de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel niet voldoende gemonitord. Door het gebrek aan een integraal beeld van de veiligheid kan de school niet altijd de juiste stappen nemen om de incidenten van sociale onveiligheid goed af te handelen. Ook is het hiermee lastig voor scholen om structureel de juiste stappen te zetten, zoals het veiligheidsbeleid aanscherpen, om het veiligheidsklimaat op de school te beschermen en te versterken. Daarnaast mist de Inspectie van het Onderwijs mogelijk informatie die bij het toezicht betrokken dient te worden om na te gaan of scholen zich aan hun zorgplicht houden.

Daarnaast blijkt dat ouders en leerlingen niet in voldoende mate gehoord en geholpen worden wanneer zij een klacht hebben. Zo heeft nog niet elke school interne en externe vertrouwenspersonen aangewezen en blijkt dat de opvolging van het advies van de klachtencommissies door de scholen ook geregeld te vrijblijvend is. Er is nog onvoldoende zicht of het advies van het klachtencommissie altijd wordt gevolgd door scholen, terwijl dit wel wenselijk is.

4. Wat is het doel?

Het doel van dit wetsvoorstel is dat scholen beter zicht krijgen op de veiligheid van hun leerlingen en onderwijspersoneel, waarbij zij de juiste stappen kunnen zetten om incidenten af te handelen en het veiligheidsklimaat op school structureel kunnen verbeteren. Ook zal de inspectie beter zicht hebben op de veiligheid op school en kan daarmee haar rol als toezichthouder op de zorgplicht van scholen beter vervullen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Iedere leerling en personeelslid verdient een school waar zij zich veilig kunnen voelen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er niet altijd voldoende zicht is op de veiligheid op school. Zonder aanpassingen bestaat het risico dat veiligheidsincidenten of gevoelens van onveiligheid gemist worden en niet juist worden opgepakt. Dit gaat ten koste van het veilige schoolklimaat voor de leerlingen en het onderwijspersoneel.

6. Wat is het beste instrument?

De veiligheid op school vereist een integrale aanpak en kan niet met één maatregel worden versterkt, het vereist een aanpak die op verschillende punten ingrijpt. Met dit wetsvoorstel worden de volgende maatregelen genomen:

- Er komt een verplichting om de veiligheid van onderwijspersoneel te monitoren
- Er komt een registratieplicht voor veiligheidsincidenten
- Er komt een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten
- De bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht voor seksueel misbruik wordt uitgebreid naar seksuele intimidatie
- Het klachtenstelsel en de rol van landelijke klachtencommissies wordt versterkt en geprofessionaliseerd.
- Er komt een verplichting voor scholen om een interne en externe vertrouwenspersoon te hebben.
- Er komt een verplichting voor scholen om hun veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren.

Zo krijgt de school beter zicht op de veiligheid op school, krijgen zij de handvatten om hun veiligheidsbeleid te versterken én krijgt de inspectie beter zicht op de situatie in de scholen.

Zoals eerder genoemd vereist de veiligheid op school een integrale aanpak. Dit betekent dat naast de voorgestelde wetgeving ook wordt ingezet op communicatie en samenwerking met het veld. Zo is er een expertisenetwerk opgezet met veldpartijen, is een leidraad seksueel grensoverschrijdend gedrag geschreven door de sectorraden, vertrouwensinspecteurs en Stichting School en Veiligheid, en wordt er een steunpunt opgezet voor melding en klachten in het onderwijs.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het wetsvoorstel raakt in eerste instantie de scholen en de schoolbesturen. Zij krijgen meer plichten in het monitoren van de veiligheid van personeel, het registreren en melden van veiligheidsincidenten (waaronder een specifieke meld- en overlegplicht voor seksuele intimidatie), het aanstellen van vertrouwenspersonen en zij worden verplicht hun veiligheidsbeleid te evalueren aan de hand van de monitoringsuitkomsten, de incidentenregistratie en het jaarrapport van de vertrouwenspersoon. Daarbij zal onderwijspersoneel vaker en uitgebreider bevroegd worden op hun sociale veiligheid. Ook krijgen wordt de bestaande meldplicht omtrent seksueel misbruik uitgebreid naar seksuele intimidatie. Voor leerlingen en ouders zit de verandering vooral in de (interne) begeleiding bij de afhandeling van klachten. Ten aanzien van de externe klachtbehandeling zullen scholen verplicht worden aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie en zal het advies van de klachtencommissie ook zwaarder wegen.