

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Uitbreiding veiligheidsmonitor	2
3. Melding en registratie van incidenten	4
4. Klachtenstelsel	11
5. Evaluatie van het veiligheidsbeleid	16
6. Gegevensverwerking en privacyaspecten	17
7. Caribisch Nederland	20
8. Gevolgen	20
9. Uitvoering en handhaving	20
10. Financiële gevolgen	20
11. Administratieve lasten en regeldruk.....	20
12. Advies en consultatie.....	22
13. Inwerkingtreding.....	22

1. Inleiding

Iedere leerling moet zich op school veilig en geaccepteerd kunnen voelen. Een veilig schoolklimaat is een noodzakelijke voorwaarde om als leerling te kunnen leren en om je als leerling te kunnen ontwikkelen. Om die reden is in 2015 in de onderwijswetgeving verankerd dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de veiligheid van leerlingen op school.¹ Ook voor docenten geldt dat alleen wanneer zij zich vrij en veilig voelen, zij zich maximaal kunnen inzetten voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs en alleen dan kunnen zij een vrije en veilige leeromgeving voor leerlingen creëren. Van een bevoegd gezag mag dan ook worden verwacht dat het actief, gericht en voortdurend werkt aan een veilige school. Een school waarin het vanzelfsprekend is om elkaar aan te spreken op een onveilige sfeer, bijvoorbeeld wanneer een leerling gepest wordt. Een school met een schoolklimaat dat voorkomt dat er onrust ontstaat en incidenten plaatsvinden. En als die onrust toch ontstaat of er toch incidenten plaatsvinden, mag van ieder bevoegd gezag worden verwacht dat er transparant en adequaat wordt opgetreden met oog voor leerlingen wier positie kwetsbaar is. Veiligheidsbeleid kan geen stuk papier zijn dat in een bureaula verdwijnt, maar behoort altijd een handvat te zijn waarmee het bevoegd gezag zorgt voor een veilige leeromgeving voor alle leerlingen.²

Het doel van dit wetsvoorstel is het veiligheidsbeleid van scholen te versterken door duidelijkheid te scheppen over de minimumeisen die ten grondslag liggen aan goed veiligheidsbeleid. Daartoe bevat dit wetsvoorstel een viertal maatregelen. Ten eerste wordt de jaarlijkse monitor van de veiligheidsbeleving op school uitgebreid. Ten tweede introduceert dit wetsvoorstel een registratieplicht voor veiligheidsincidenten, en een meldplicht voor de meest ernstige incidenten. Daar komt bij dat de meld- en overlegplicht bij een vermoeden van een seksueel misdrijf wordt uitgebreid tot situaties waarin er aanleiding bestaat om te vermoeden dat er sprake is van seksuele intimidatie. Ten derde wordt voorgesteld het klachtenstelsel in het funderend onderwijs te versterken door scholen te verplichten een vertrouwenspersoon aan te stellen en zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie die bevoegd is bindende oordelen te geven. Ten vierde wordt, als sluitstuk van het veiligheidsbeleid, een verplichting geïntroduceerd om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren en daarbij een aantal specifieke informatiebronnen in ieder geval mee te nemen. Tezamen bieden de hiervoor genoemde maatregelen een helder kader dat ertoe moet leiden dat op alle scholen een transparant en effectief veiligheidsbeleid tot stand komt en geborgd is dat ouders, leerlingen en personeelsleden met klachten altijd een onafhankelijk oordeel kunnen krijgen over hun klacht.

2. Uitbreiding veiligheidsmonitor

De formulering van effectief veiligheidsbeleid moet altijd beginnen vanuit een helder beeld van de veiligheidsbeleving van leerlingen en onderwijspersoneel. In de sectorwetgeving is reeds verankerd dat bevoegde gezagen de veiligheid van leerlingen moeten monitoren met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld die verplichting uit te breiden naar onderwijspersoneel.

2.1. Achtergrond

De afgelopen jaren is het onderwijspersoneel steeds vaker betrokken geraakt bij incidenten, waardoor hun veiligheidsbeleving onder druk is komen te staan.³ Zo blijkt uit onderzoek van het CBS dat het onderwijspersoneel in verhouding tot andere sectoren relatief vaak slachtoffer is van

¹ Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-238.html>.

² Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653.

³ ResearchNed. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*.

intimidatie, lichamelijk geweld en pestgedrag op het werk.⁴ In 2022 gaf 15,6 procent van de werknemers in het onderwijs aan te maken te hebben gehad met ongewenst gedrag door leerlingen, ouders, collega's of leidinggevendenden.⁵ Uit recent onderzoek blijkt verder dat ongeveer een derde van de docenten in het voortgezet onderwijs aangeeft dat hun gevoel van (sociale) veiligheid in de afgelopen drie jaar is afgenomen.⁶ De Tweede Kamer heeft naar aanleiding hiervan in een aantal moties gevraagd om de veiligheid van het personeel verder te versterken via de onderwijswetgeving.⁷

2.2. Probleemanalyse

De verplichting om de veiligheidsbeleving van leerlingen te monitoren is in 2015 in de onderwijswetgeving opgenomen als onderdeel van de algemene zorgplicht van bevoegde gezagen voor de veiligheid van leerlingen. Het bevragen van leerlingen naar de feitelijke en ervaren veiligheidsbeleving moest scholen in staat stellen het veiligheidsbeleid altijd te toetsen aan de hand van de feitelijke situatie en de ervaringen van leerlingen. Daarmee werd onderstreept dat het veiligheidsbeleid niet uitsluitend een papieren werkelijkheid kan zijn. Deze monitoringsverplichting is, evenals de zorgplicht voor de veiligheid, niet op het onderwijspersoneel van toepassing. De belangrijkste rechtvaardiging voor die keuze was daarin gelegen dat bevoegde gezagen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arboregelgeving) reeds verplicht zijn om beleid te voeren gericht op voorkoming en, indien dat niet mogelijk is, beperking van psychosociale arbeidsbelasting (PSA). Op grond van deze regelgeving moet het bevoegd gezag ook zicht houden op de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel.

De Arboregelgeving stelt evenwel geen eisen aan de wijze waarop en de frequentie waarmee de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel moet worden getoetst. In de praktijk wordt, bij de uitwerking van het veiligheidsbeleid op school, dan ook nog niet altijd informatie over de veiligheidsbeleving en ervaringen van het onderwijspersoneel betrokken. Daarvoor zijn twee redenen te geven. Ten eerste wordt op grond van de huidige Arboverplichtingen door scholen nog onvoldoende systematisch informatie verzameld over de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel. De veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel wordt dan ook op heel uiteenlopende wijzen gemeten. Soms gebeurt dat op basis van een standaardvraag tijdens de jaarlijkse personeelsgesprekken, maar het gebeurt ook op basis van een korte bespreking in het teamoverleg of een beperkt aantal vragen in het medewerkerstevredenheidsonderzoek dat eens in de twee tot vier jaar plaatsvindt. Het gebrek aan een systematische benadering blijkt daarnaast uit het verschil in beleving tussen bestuurders en het onderwijspersoneel over de monitoring van de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel. Bestuurders en directeuren geven in overgrote meerderheid aan dat ze de veiligheid van onderwijspersoneel monitoren, terwijl een groot deel van het onderwijspersoneel aangeeft daar niet bekend mee te zijn.⁸

Ten tweede geldt dat op scholen waar wel al op systematische wijze informatie over de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel wordt verzameld, de wijze van monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen en het onderwijspersoneel vaak te ver uiteenlopen. Dat bemoeilijkt de vergelijkbaarheid van de informatie. Daardoor wordt het lastiger om mogelijke verbanden te leggen tussen de veiligheidsbeleving van leerlingen en docenten.

Door het ontbreken van een gestructureerde, integrale en eenduidige wijze van monitoren van de veiligheidsbeleving van het personeel, kunnen signalen die duiden op een onveilig schoolklimaat

⁴ CBS. (2022, 20 april). *Psychosociale arbeidsbelasting (PSA) werknemers; bedrijfstak* [Dataset]. Geraadpleegd van statline.csb.nl.

⁵ Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (TNO/CBS). (2022). *De NEA Benchmarktool* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.monitorarbeid.tno.nl/nl-nl/visualisaties/nea-benchmarktool/?s=nea&tv=agressie-en-ongewenst-gedrag&qv=afl_ongedr&st=0&_search=0&appendix=visualisatie.php

⁶ DUO. (2022). *Rapportage Sociale veiligheid van docenten*. P. 13.

⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 29240, nr. 93* (aangehouden motie) en *Kamerstukken II, 2019/20, 31289, nr. 115* (aangenomen motie).

⁸ MOOZ & Ecorys. (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*. Bijlage bij *Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122*, p. 77.

over het hoofd worden gezien. Op die manier ontbreekt er op te veel scholen een belangrijk aspect dat betrokken moet worden bij de regelmatige evaluatie van het veiligheidsbeleid.

2.3. Kern van het voorstel

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt regels te stellen over de wijze waarop de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel betrokken moet worden bij het opstellen van het veiligheidsbeleid voor school. Daartoe wordt voorgesteld de monitoringsverplichting uit de sectorwetgeving –die nu nog alleen voor leerlingen geldt– uit te breiden naar het onderwijspersoneel. Daarbij zullen, net als voor de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen, ook specifieke eisen worden gesteld aan de monitoring van het onderwijspersoneel. Zo zullen in ieder geval regels worden gesteld over de inhoud van de monitor, de doelgroep, de frequentie waarmee de monitor wordt afgenomen en het toezenden van de resultaten aan de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Met deze regels wordt beoogd de kwaliteit van de monitoring te borgen.

Om zeker te stellen dat de eisen die de onderwijswetgeving aan de monitoring van het personeel worden gesteld en de verplichtingen waaraan het bevoegd gezag op grond van de Arboregelgeving is gehouden niet uiteen gaan lopen, wordt, voor wat betreft de aandachtsgebieden voor de monitoring van de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel, aangesloten bij de omschrijving van psychosociale arbeidsbelasting in artikel 1, derde lid, onderdeel e, van de Arbeidsomstandighedenwet. Dit maakt het mogelijk om de resultaten van de monitoring ook te gebruiken bij de beoordeling van de naleving van de Arboregelgeving.

De resultaten van de monitor zullen, zoals voor de resultaten van de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen nu reeds het geval is, geanonimiseerd naar de inspectie worden gestuurd. Indien de resultaten van de monitor aanleiding geven tot zorgen over de veiligheid van het onderwijspersoneel kan de inspectie op haar beurt een signaal geven aan de Nederlandse Arbeidsinspectie. Die kan dat signaal vervolgens meenemen in haar risicogericht toezicht.

3. Melding en registratie van incidenten

Veiligheidsincidenten op school hebben een grote impact op het veiligheidsklimaat van de school en op de veiligheidsbeleving van leerlingen en het onderwijspersoneel. Effectief veiligheidsbeleid probeert dergelijke incidenten dan ook op de eerste plaats te voorkomen. Maar dat zal niet altijd mogelijk zijn. Als zich onverhoopt toch een veiligheidsincident voordoet, is het belangrijk dat scholen transparant en daadkrachtig optreden. Daarbij mag ook van scholen worden verwacht dat zij zo veel mogelijk lering trekken uit de incidenten, zo nodig het veiligheidsbeleid aanpassen en bereid zijn over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen. Om de totstandkoming van veiligheidsbeleid te ondersteunen dat zo veel mogelijk veiligheidsincidenten voorkomt en het bevoegd gezag aan te zetten transparant te zijn over de wijze waarop met incidenten is omgegaan, bevat dit wetsvoorstel een drietal maatregelen, te weten: een algemene registratieplicht voor veiligheidsincidenten, een meldplicht voor de meest ernstige veiligheidsincidenten en een verruiming van de bestaande meld-, overleg en aangifteplicht voor zedenmisdrijven naar een melden en overlegplicht voor seksuele intimidatie.

3.1. Registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten

3.1.1. Achtergrond

De afgelopen jaren heeft een aantal ingrijpende veiligheidsincidenten het nieuws gehaald. Steeds vaker vinden er steekpartijen plaats op scholen, en het wapenbezit onder leerlingen neemt toe. In sommige gevallen heeft het handelen van het onderwijspersoneel gezorgd voor een onveilige situatie. Een bekend voorbeeld is de schrijnende situatie waarin een aantal leerlingen door medewerkers van een school verplicht werd om tegenover hun ouders uit de kast te komen over hun seksuele geaardheid en in dat verband zelfs kort in een lokaal werd opgesloten. Deze feiten kwamen pas jaren later aan het licht.⁹ Naar aanleiding van deze laatste situatie heeft de Tweede

⁹ Rosenberg, E. (2021, 26 maart). "School duwt kinderen ongevraagd uit de kast", *NRC*.; Inspectie van het Onderwijs. (2021). *Specifiek (herstel)onderzoek bestuurlijk handelen Gomarus*.

Kamer een motie van de leden Peters en Pouw-Verweij aangenomen. In de motie verzochten zij de meldplicht aan de inspectie, die nu alleen geldt voor seksuele misdrijven, uit te breiden naar incidenten die betrekking hebben op de (sociale) veiligheid en het welbevinden van leerlingen.¹⁰ In hetzelfde debat heeft de toenmalig minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media toegezegd een uitbreiding van de meldplicht te realiseren.¹¹ In de brief Vrij en veilig onderwijs van november 2022 heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (hierna: MPVO) die toezegging verder uitgewerkt en met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan de toezegging voldaan.¹²

3.1.2. Probleemanalyse

Uit de landelijke veiligheidsmonitor blijkt dat een op de tien leerlingen in het primair onderwijs weleens gevoelens van onveiligheid ervaart.¹³ In het voortgezet onderwijs heeft meer dan de helft van de leerlingen een veiligheidsincident op school meegemaakt.¹⁴ Een derde van die leerlingen geeft aan daar veel last van te hebben gehad.¹⁵ In veel gevallen bestaan veiligheidsincidenten uit fysiek geweld, discriminatie of wapenbezit. Bij het gebruik van fysiek geweld op school raken leerlingen soms ook gewond: bij incidenten waarbij een leerling in elkaar wordt geslagen is dat in 23 procent van de incidenten het geval, bij vechtpartijen is dat in 15 procent van de incidenten het geval.¹⁶

Het bezit en het gebruik van wapens onder leerlingen neemt toe. In veel steden is sprake van een verhardende straatcultuur, die steeds vaker ook op scholen en in hun omgeving merkbaar is. In 2019 sloegen tientallen scholen landelijk alarm vanwege een forse toename van wapenbezit onder leerlingen.¹⁷ Die toename lijkt sindsdien te hebben doorgezet en wordt inmiddels ook op andere plekken in het land waargenomen. Ook de inspectie ziet wapenbezit onder leerlingen toenemen.¹⁸

Ook andere cijfers, die een indruk geven van het aantal veiligheidsincidenten dat zich op scholen voordoet, laten de afgelopen jaren een negatieve ontwikkeling zien. Zo is in de afgelopen jaren het aantal leerlingen dat aangeeft gepest te worden toegenomen in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. Dit aandeel is tussen 2021 en 2022 in het primair onderwijs gestegen van 14 procent naar 17 procent, en in het voortgezet onderwijs van 6 procent naar 9 procent.¹⁹ Voor het primair onderwijs was deze trend ook in 2021 al zichtbaar, terwijl er in de jaren na de inwerkingtreding van de Wet veiligheid op school in 2015 juist consequent een daling zichtbaar was.

Bevoegde gezagen treden in de meeste gevallen adequaat op bij incidenten die de sociale veiligheid onder druk zetten. Desondanks is dat nog niet altijd het geval, zoals het eerder aangehaalde voorbeeld over leerlingen die onder dwang uit de kast moesten komen laat zien. Daarnaast is het ook van groot belang dat bevoegde gezagen leren van de incidenten. Zo nodig moet het bevoegd gezag het veiligheidsbeleid aanpassen met het doel om incidenten in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen. Dat is alleen goed mogelijk als bevoegde gezagen zicht hebben op hoe vaak een bepaald incident zich voordoet of welke incidenten zich gedurende een bepaald tijdvak hebben voorgedaan. Uit de Landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021 blijkt dat drie van de tien schoolleiders in het primair onderwijs niet kan inschatten hoe vaak incidenten met verbaal geweld en lichamelijk geweld zonder verwonding op hun schoollocatie waren voorgekomen. Ook in het voortgezet onderwijs heeft een substantieel deel (28 tot 53 procent) van de

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31289, nr. 491.

¹¹ Handelingen II 2021/22, nr. 6, item 11, p. 11-12.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653.

¹³ ResearchNed. (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021*. P. 30.

¹⁴ ResearchNed. (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021*. P. 109.

¹⁵ ResearchNed. (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021*. P. 113.

¹⁶ ResearchNed. (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021*. P. 109-110.

¹⁷ Van Gaalen, E. (2020, 21 februari). "Tientallen scholen slaan alarm: heftig geweld en toename wapens leerlingen", *Algemeen Dagblad*.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs. (2022). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs: schooljaar 2021/2022*. P. 10.

¹⁹ ResearchNed. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. P. 19.

schoolleiders geen goed zicht op hoe vaak geweldsincidenten plaatsvinden.²⁰ Slechts de helft van de scholen heeft vastgelegd welke incidenten in en rond de school door het personeel dan wel leerlingen aan het bevoegd gezag gemeld moeten worden.²¹ Daar komt bij dat voor zover er wel voldoende informatie over incidenten beschikbaar is, schoolbesturen die informatie niet altijd gebruiken om het veiligheidsbeleid te toetsen en zo nodig bij te stellen. Een derde van de poscholen en een kwart van de vo-scholen geeft aan de beschikbare informatie over incidenten niet te gebruiken om het beleid bij te stellen.²²

3.1.3. Kern van het voorstel

Van een bevoegd gezag mag niet alleen worden verwacht dat het lering trekt uit veiligheidsincidenten, maar ook transparant is over de wijze waarop op een veiligheidsincident is gereageerd. Veiligheidsincidenten kunnen lang niet altijd worden voorkomen, maar dat laat onverlet dat veiligheidsincidenten een grote impact kunnen hebben op het schoolklimaat. Een bevoegd gezag moet in dat soort gevallen zicht hebben op wat er is gebeurd en bereid zijn om achteraf uit te leggen op welke wijze het heeft geprobeerd om de incidenten te voorkomen en de gevolgen van het incident heeft geprobeerd te beperken. Ter ondersteuning van deze houding bevat het wetsvoorstel een registratieplicht voor veiligheidsincidenten en een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten.

Registratieplicht veiligheidsincidenten

Dit wetsvoorstel beoogt de registratie van veiligheidsincidenten op alle scholen in het funderend onderwijs verplicht te stellen en bevat daarnaast minimumeisen waaraan die registratie moet voldoen. Met dit doel wordt in het wetsvoorstel een aantal incidenten genoemd die in ieder geval als een veiligheidsincident worden aangemerkt en dus door scholen geregistreerd moeten worden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bedreigingen, discriminatie en fysiek geweld met lichamelijk letsel. Het staat scholen daarnaast vrij om incidenten toe te voegen die zij, als onderdeel van het eigen veiligheidsbeleid, ook willen registreren.

De registratieplicht geldt op de eerste plaats voor incidenten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden. Daarbij moet worden gedacht aan incidenten die in het schoolgebouw, of op het schoolplein plaatsvinden. Maar ook voor incidenten tijdens activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden georganiseerd, geldt de registratieplicht. In enkele gevallen dient het bevoegd gezag ook veiligheidsincidenten te registreren die niet onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvinden. Dit is het geval als het veiligheidsincident ernstige gevolgen heeft voor de orde en veiligheid op school. Dat geldt voor situaties waarbij het incident een dusdanig effect op de veiligheid en de veiligheidsbeleving binnen de school heeft dat het bevoegd gezag daarop heeft moeten reageren. Gedacht kan worden aan een situatie waarin twee leerlingen buiten de school met elkaar in gevecht raken en daardoor (ernstig) lichamelijk letsel ontstaat en dit gevecht vervolgens ook op school leidt tot onrust. Gezien de impact die deze incidenten kunnen hebben op de school dienen dergelijke incidenten onderdeel te zijn van het veiligheidsbeleid en de aanpak die daaruit voortvloeit.

De incidentenregistratie is onderdeel van de basisinformatie waarmee de school zicht houdt op het eigen veiligheidsklimaat en het effect van het veiligheidsbeleid. Het is dus ook zaak dat deze informatie wordt betrokken bij de evaluatie van het beleid zodat het leereffect ervan optimaal is. Daarnaast kan de informatie uit de registratie ook worden meegenomen in het toezicht. Bij een regulier onderzoek, of tussentijds als daar op basis van meldingen of andere signalen aanleiding toe is, kan de inspectie vragen om de incidentenregistratie in te zien. Als er signalen zijn dat de veiligheid op een school in het gedrang is, of er twijfels zijn over de uitwerking van het veiligheidsbeleid in de praktijk, vormt de incidentenregistratie een goede informatiebron voor het toezicht.

Meldplicht ernstige veiligheidsincidenten

²⁰ ResearchNed. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. P. 72 en p. 156.

²¹ Landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021 p. 69-70.

²² ResearchNed. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. P. 69 en p. 153.

In aanvulling op de registratieplicht introduceert dit wetsvoorstel ook een meldplicht voor een aantal zeer ernstige veiligheidsincidenten. In het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen dat bevoegde gezagen verplicht zijn om een veiligheidsincident waarbij ernstige sociale, psychische of fysieke schade ontstaat voor een leerling, ouder of personeelslid onverwijld te melden aan de inspectie. Van ernstige sociale, psychische of fysieke schade is sprake als de schade die door het veiligheidsincident ontstaat een ontwrichtend effect heeft op de school en haar leerlingen, ouders of personeel. Ook voor de meldplicht geldt dat het kan gaan om incidenten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden, maar ook om incidenten die niet onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden, maar wel invloed hebben op de orde en veiligheid in school. Een tragisch voorbeeld is de zelfdoding door een leerling als gevolg van pesten. Dat geldt ook als dat pesten niet op school heeft plaatsgevonden. Deze ernstige veiligheidsincidenten worden geacht een dermate grote impact te hebben op de veiligheidsbeleving op school dat ook de inspectie daarvan onmiddellijk op de hoogte moet zijn. Daarnaast kan ook gedacht worden aan veiligheidsincidenten die onder de registratieplicht vallen, maar van een dergelijk ernstige aard zijn dat het ernstige schade toebrengt. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn voor bedreigingen die zo ernstig zijn dat dit leidt tot de tijdelijke sluiting van een school. In deze gevallen dient het bevoegd gezag het incident zowel te registreren als ook te melden bij de inspectie.

Uiteraard betekent het enkele feit dat zich op een school een ernstig veiligheidsincident heeft voorgedaan niet automatisch dat het veiligheidsbeleid van die school onvoldoende is. Een (ernstig) incident kan namelijk overal plaatsvinden. De manier waarop de inspectie met een melding omgaat, zal daarom afhangen van de concrete situatie. De inspectie zal op basis van de melding de afweging maken wat in die situatie een passende (re)actie is vanuit haar rol als toezichthouder. Een melding kan een aanleiding vormen voor een gesprek tussen de inspectie en het bevoegd gezag over het veiligheidsbeleid van de school en de aanpak van incidenten. In veel situaties zal een telefonisch gesprek over de door de school gekozen aanpak afdoende zijn. Als er bijvoorbeeld sprake is van incidenten die herhaaldelijk voorkomen of incidenten die langer voortduren, kan het echter nodig zijn om het veiligheidsbeleid snel tegen het licht te houden en aan te passen.

De inspectie kan door middel van de informatie over ernstige veiligheidsincidenten sneller en gericht ingrijpen in het geval dat er sprake is van een onveilig schoolklimaat voor leerlingen. Zo kan de inspectie de school bevragen over de maatregelen die zijn getroffen en waar nodig ondersteunen om de juiste stappen te nemen na een of meerdere ernstige veiligheidsincidenten. Indien de school niet op een adequate wijze handelt na een of meerdere ernstige veiligheidsincidenten kan de inspectie de school daarop aanspreken.

3.2. Uitbreiding onverwijld overlegplicht zedenmisdriven

In onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs worden aanbevelingen gedaan dat maatregelen wenselijk zijn om het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs te verkleinen.²³ Voormalig minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media heeft in 2021 aan de Tweede Kamer toegezegd opvolging te geven aan deze aanbeveling.²⁴ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan die toezegging. Het wetsvoorstel beoogt de meld- en overlegplicht bij zedenmisdriven nader te verduidelijken en uit te breiden tot situaties waarin er aanleiding bestaat om te vermoeden dat een met taken belast persoon een leerling seksueel heeft geïntimideerd.

3.2.1. Achtergrond

De bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht voor zedenmisdriven is in 1999 opgenomen in de onderwijswetgeving voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. En in 2010 is een gelijkkluidende verplichting bij amendement toegevoegd aan de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), om zo de bescherming van minderjarige leerlingen en studenten in alle sectoren gelijk te trekken.²⁵

²³ Bureau Beke en ResearchNed. (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*. P. 58, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII*, nr. 91.

²⁴ *Aanhangsel Handelingen II, 2020/21, nr. 2779*.

²⁵ Amendement van het lid Jan Jacob Van Dijk c.s., *Kamerstukken II 2008/09, 31821, nr. 23*.

Ingevolge deze verplichting dient het onderwijspersoneel dat op enigerlei wijze bekend is geworden met een mogelijk zedenmisdrif, gepleegd door een met taken belast persoon jegens een minderjarige leerling, daarvan melding te maken bij het bevoegd gezag. Daarnaast dient het bevoegd gezag dat weet heeft van een mogelijk zedenmisdrif onverwijld in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur. In samenspraak met de vertrouwensinspecteur wordt vervolgens bepaald of er sprake is van een redelijk vermoeden van een zedenmisdrif en of er dus aangifte moet worden gedaan.²⁶ De vertrouwensinspecteur beschikt namelijk over de deskundigheid die nodig is om te bepalen of sprake is van een redelijk vermoeden van een zedenmisdrif. De bedoeling van de meld-, overleg- en aangifteplicht is om de beoordeling of in een concreet geval reden is om aangifte te doen van een zedenmisdrif uit handen te nemen van het bevoegd gezag, omdat zij daar niet de expertise voor heeft.

3.2.2. Probleemanalyse

Uit de gegevens van de vertrouwensinspectie blijkt dat de meldingen van seksuele intimidatie op scholen in de afgelopen vijf jaar zijn gestegen. In het schooljaar 2021-2022 zijn 261 meldingen van seksuele intimidatie binnengekomen. In ruim zestig procent van deze gevallen werd een met taken belast persoon beschuldigd van de seksuele intimidatie. Verder blijkt uit de veiligheidsmonitor dat 13 procent van de leerlingen in het primair onderwijs en 17 procent van de leerlingen uit het voortgezet onderwijs seksueel grensoverschrijdend gedrag heeft meegemaakt.²⁷

Onder seksueel grensoverschrijdend gedrag worden zowel seksueel misbruik als seksuele intimidatie verstaan. Scholen gaan lang niet altijd goed om met beiden vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Leerlingen geven aan niet tevreden te zijn over hoe scholen omgaan met meldingen van seksuele intimidatie en seksueel geweld. Zo geeft 61 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs die een melding hebben gedaan aan dat er niets mee is gedaan en 15 procent dat de stappen van de school niet hebben geholpen. Daarmee is slechts 24 procent van de meldingen effectief afgehandeld.²⁸ Dit brengt niet alleen risico's met zich mee voor de leerling maar ook voor de beschuldigde, die het slachtoffer kan worden van roddels of een andere vorm van sociale onveiligheid. Veel leerlingen geven daarnaast aan dat zij geen melding hebben gedaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag, omdat zij niet durfden of bang waren niet geloofd te worden.²⁹ Gevallen van seksuele intimidatie kunnen om deze reden onbekend blijven bij het bevoegd gezag en daardoor lang voortduren. Leerlingen kunnen herhaaldelijk geconfronteerd worden met seksueel grensoverschrijdend gedrag, zonder dat daar actie op wordt ondernomen.

Tekortkomingen bestaande meld- en overlegplicht

De huidige meld- en overlegplicht geldt in slechts voor situaties waarin een vermoeden bestaat dat sprake is van zedenmisdriften in de zin van het Wetboek van Strafrecht. Vaak blijkt het ingewikkeld om te bepalen of het in een specifiek geval gaat om een zedenmisdrif of dat veeleer sprake is van een (zeer ernstige vorm) van seksuele intimidatie. Daarvoor is expertise nodig van het strafrecht, die bij onderwijspersoneel en bevoegde gezagen vaak onvoldoende aanwezig is. Het overleg met de vertrouwensinspecteur is juist bedoeld om die expertise in te brengen bij het beoordelen van een specifiek voorval dat aanleiding geeft te vermoeden dat sprake is van een zedenmisdrif. In de praktijk beslissen scholen evenwel vaak zelf of sprake is van een redelijk vermoeden van een mogelijk seksueel misdrijf en dus of aangifte zal worden gedaan dan wel of er reden is met de inspectie in overleg te treden. Daarbij wordt de inspectie dan niet betrokken. Soms doen zij daarbij eerst ook zelf onderzoek om vermoedens te bevestigen.³⁰

Een reden voor bevoegde gezagen om bij een beschuldiging niet onmiddellijk naar de inspectie te stappen is vaak gelegen in de omstandigheid dat een beschuldiging van een zedenmisdrif ook grote gevolgen heeft voor de beschuldigde. Bevoegde gezagen willen dan ook voorkomen dat zij

²⁶ Wet houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met onder meer de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs, *Stb.* 1999, 313.

²⁷ ResearchNed. (2023). Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs. P. 19.

²⁸ ResearchNed. (2023). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*. P. 36.

²⁹ Beijersbergen, R. & Sahla N. (2021, 15 april). "Zorgen over seksuele intimidatie op scholen: 'Het staat vaak niet op het netvlies'". *NOS Nieuw*.

³⁰ Bureau Beke en ResearchNed. (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*. P. 56-58, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII*, nr. 91.

met die beschuldiging onterecht naar buiten treden. Een bevoegd gezag heeft immers ook niet alleen een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van leerlingen, maar is als werkgever ook verantwoordelijk voor het personeel. Ook kan een beschuldiging van een zedenmisdrijf tot veel onrust leiden binnen de schoolgemeenschap. In de praktijk blijkt ook niet elke aantijging altijd terecht of gegrond te zijn. Om al deze redenen maken scholen op dit moment nog vaak een afweging ten voordele van de persoonlijke omstandigheden van het personeelslid en te weinig met het oog op de veiligheid van de leerling.³¹ Ook speelt angst voor negatieve publiciteit en aantasting van de reputatie van de school vaak een rol.³² Dat kan er toe leiden dat in de praktijk een melding van een mogelijk zedenmisdrijf niet adequaat wordt afgehandeld.

Dit is echter niet zoals de wetgever de meld-, overleg- en aangifteplicht en de daarmee gepaard gaande afweging heeft bedoeld. De meldplicht bij de vertrouwensinspectie is bedoeld om laagdrempelig en zonder angst voor reputatieschade voor het betrokken personeelslid of de school, op laagdrempelige maar objectieve wijze te kunnen toetsen of aangifte moet worden gedaan. En zelfs als er geen sprake is van een zedenmisdrijf in de zin van het Wetboek van Strafrecht kan sprake zijn van een hoogst onwenselijk gedrag. Ook in die situaties beschikt de vertrouwensinspectie over de juiste ervaring om schoolbesturen te kunnen adviseren over welke stappen passend en geboden zijn. Uiteraard moet het bevoegd gezag in haar handelen ook de belangen van het betreffende personeelslid betrekken, maar de afweging tussen het belang van de veiligheid van leerlingen en het belang van goed werkgeverschap richting personeel moet wel altijd gevoed worden door de kennis van zaken over zedenmisdrijven en grensoverschrijdend gedrag.

Een andere tekortkoming van de huidige meld-, overleg- en aangifteplicht is dat deze alleen ziet op een mogelijk zedenmisdrijf tussen een personeelslid van de school en een minderjarige leerling. De reden om de deze verplichting te beperken tot minderjarige leerlingen was dat deze leerlingen naar het oordeel van de regering een verdergaande bescherming behoeven dan meerderjarige leerlingen. Het idee was toen dat meerderjarige leerlingen geacht kunnen worden voor zichzelf op te komen.³³ Ook voor meerderjarige leerlingen geldt echter dat zij zich in een onderwijssituatie veelal in een afhankelijkheidspositie bevinden ten opzichte van een personeelslid. Zij voelen daardoor niet altijd de vrijheid om seksueel grensoverschrijdend gedrag te melden, bijvoorbeeld uit angst dat dit gevolgen heeft voor hun opleiding. Dat geldt ook voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Ook in die sectoren geldt de meld-, overleg- en aangifteplicht alleen ten aanzien van minderjarigen. Dit heeft tot gevolg dat de bepaling maar een deel van de leerlingen en studenten beschermt. Het is problematisch als signalen van zedenmisdrijven jegens meerderjarige leerlingen of studenten niet op dezelfde manier worden behandeld als bij een minderjarig slachtoffer.

3.2.3. Kern van het voorstel

Dit wetsvoorstel beoogt de bestaande de meld- en overlegplicht te verduidelijken en uit te breiden. Ten eerste wordt de reikwijdte van de meld- en overlegplicht uitgebreid naar seksuele intimidatie. Er is in de context van het wetsvoorstel sprake van seksuele intimidatie wanneer een met taken belast persoon een leerling op indringende wijze seksueel benadert. Uitgangspunt is dat elke seksuele benadering van een met taken belast persoon richting een leerling ongewenst is. Hierbij kan gedacht worden aan ongewenste aanrakingen van seksuele aard, het maken van gebaren of opmerkingen van seksuele aard, maar ook seksueel getinte toenaderingen die online plaatsvinden vallen onder de meld- en overlegplicht. De meld- en overlegplicht geldt dus voor alle vermoedens van seksuele intimidatie. Dit moet er toe leiden dat scholen eerder en vaker in overleg treden met de vertrouwensinspecteurs met wie een juiste afweging kan worden gemaakt over de strafbaarheid van het gedrag. Ook zal deze uitbreiding van de reikwijdte scholen een kader bieden om nadrukkelijker en eenduidiger op te treden tegen seksuele intimidatie. Het oriëntatiepunt van het overleg blijft nog altijd de vraag of er een redelijk vermoeden is dat door het personeelslid een zedenmisdrijf is gepleegd, maar de vertrouwensinspecteur kan in aanvulling op het overleg over de strafbaarheid van het incident, scholen ook adviseren hoe zij de incidenten van seksuele intimidatie juist af kunnen handelen en het slachtoffer en de vermeende dader de juiste ondersteuning kunnen

³¹ ResearchNed. (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021*. P. 63.

³² Bureau Beke en ResearchNed. (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*. P. 58, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21, 35570-VIII*, nr. 91.

³³ *Kamerstukken II 1997/98, 25979*, nr. 3.

bieden. Daarnaast kan de vertrouwensinspecteur doorverwijzen naar Stichting School & Veiligheid, die kan adviseren hoe het bevoegd gezag haar personeel kan beschermen. Het advies over de afhandeling schept geen verplichtingen voor het bevoegd gezag, maar biedt de bevoegde gezagen wel handvatten om met de precaire voorvallen om te gaan. Overigens kunnen bevoegde gezagen de vertrouwensinspecteur ook om advies vragen als het gaat om een geval van een vermoeden van intimidatie of van een zedenmisdrijf door iemand anders dan een met taken belast persoon (bijvoorbeeld een ouder, een andere leerling of bijvoorbeeld een stagebegeleider), al bestaat er dan geen meld- en overlegplicht.

Ten tweede wordt de drempel verlaagd. Niet langer is de (onverwijld) meld- en overlegplicht gekoppeld aan de vraag of een met taken belast persoon zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan een zedenmisdrijf. In het vervolg staat de vraag centraal of er aanleiding bestaat om te vermoeden dat een met taken belast persoon zich schuldig heeft gemaakt aan seksuele intimidatie of aan een zedenmisdrijf. Dit moet er toe leiden dat scholen eerder en vaker met de vertrouwensinspectie in contact treden. Voor het voldoen aan de meld- en overlegplicht is het niet nodig dat het bevoegd gezag of personeelslid zelf vermoedt dat het feit heeft plaatsgevonden. Het gaat erom dat er een aanleiding is waardoor een dergelijk vermoeden zou kunnen ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan een gesprek dat een medewerker opvangt tussen leerlingen, een collega of een leerling die meldt iets gezien of gehoord te hebben en andere signalen die mogelijk nog niet concreet zijn, maar wel aanleiding kunnen geven tot een vermoeden. Op deze manier wordt de afweging of iets grensoverschrijdend gedrag is of niet eerder en vaker gedeeld met de vertrouwensinspecteur. Ook in het geval dat personeel of het bevoegd gezag denkt te weten dat de beschuldiging van seksuele intimidatie onjuist is, moet worden gemeld aan het bevoegd gezag en in overleg worden getreden met de vertrouwensinspecteur. Dat overleg dient in deze gevallen als een extra controle op de overwegingen van het bevoegd gezag die ten grondslag liggen aan deze conclusie.

Voorkomen moet worden dat elke benadering die kan worden gezien als seksueel van aard leidt tot een meld- en overlegplicht voor het personeelslid respectievelijk het bevoegd gezag. Om die reden is slechts een indringende seksuele benadering reden om te melden dan wel in overleg te treden. De indringendheid kan worden afgeleid uit de intensiteit of de duur van de seksuele benadering. Wanneer uitingen of gedragingen met een seksuele connotatie overgaan in seksuele intimidatie zal context-afhankelijk zijn. In het funderend onderwijs zal daarvan sneller sprake zijn dan in het mbo of hoger onderwijs. In het mbo en hoger onderwijs is er meer ruimte om factoren als de intensiteit of de duur van de seksuele benadering mee te wegen bij het vaststellen van de indringendheid. Zo ligt het in de rede dat een docent dans een student in het hoger of middelbaar beroepsonderwijs op een bepaalde, functionele, manier aanraakt ten behoeve van een dansles. Er zal in deze situaties niet direct sprake zijn van seksuele intimidatie in de zin van het wetsvoorstel.

Naast de nieuwe beoordelingsmaatstaf komt het criterium van minderjarigheid te vervallen. Met het oog op de wens om seksuele intimidatie in afhankelijkheidsrelaties in het onderwijs tegen te gaan, is het onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen niet meer te verantwoorden. Ook meerderjarige leerlingen en studenten moeten kunnen rekenen op een veilig onderwijsklimaat en een adequate afhandeling van signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Het doel van de voorgestelde wijzigingen is om op scholen een cultuur te realiseren waarin men open kan praten over wat gewenst is en wat niet, en waar grenzen liggen. Die openheid is ook van belang om bij voorkomende incidenten niet in een krampachtige reflex te schieten waarbij het belang van ofwel het slachtoffer ofwel de vermeende dader uit het oog wordt verloren. Een laagdrempelig contact met de vertrouwensinspecteurs die de juiste expertise hiervoor hebben, is daarbij van grote waarde en dient vooral ter ondersteuning van het bevoegd gezag. De vertrouwensinspecteur kan goed beoordelen wat de ernst van het incident is, weet wat er dan noodzakelijk is, en kan helpen om de verschillende belangen goed te wegen.

Mbo en ho

Omdat de bovenstaande argumenten in gelijke mate gelden voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld ook voor die sectoren de meld-, overleg- en aangifteplicht voor zedenmisdrijven uit te breiden met een meld- en overlegplicht voor seksuele intimidatie. Voorop staat dat een aanleiding tot een vermoeden van een

zedemisdrijf door een met taken belast persoon jegens een student altijd moet worden gemeld, ongeacht de leeftijd van de student of de relatie tot de met taken belaste persoon. Dan moet overleg volgen met de vertrouwensinspecteur en moet mogelijk aangifte worden gedaan. Ook wordt in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs als hoofdregel ingevoerd dat een indringende seksuele benadering van een met taken belast persoon jegens een student onder de meld- en overlegplicht valt. Wel wordt een uitzondering opgenomen op de meld- en overlegplicht bij een indringende seksuele benadering voor situaties van (evidente) gelijkwaardigheid waarbij een meerderjarige student is betrokken. Anders dan in het primair en voortgezet onderwijs, is het in het mbo en ho denkbaar dat een vrijwillige en gelijkwaardige (seksuele) relatie ontstaat tussen een meerderjarige student van de instelling en een met taken belast persoon bij diezelfde instelling. Een met taken belast persoon kan bijvoorbeeld ook een medestudent zijn met een bijbaan als onderwijsassistent in een andere faculteit of met een bijbaan in de kantine van de universiteit. In dat geval is een indringende seksuele benadering niet inherent problematisch en hoeft er geen sprake te zijn van een intimiderend karakter. Het is in het mbo en ho in dergelijke gevallen dus niet verplicht om elk signaal van een seksuele relatie tussen student en personeel te melden. In geval van twijfel zal wel altijd een melding worden gemaakt of overleg worden gevoerd.

4. Klachtenstelsel

Een cruciaal onderdeel van goed veiligheidsbeleid is een goede klachtenafhandeling. Dat is natuurlijk extra belangrijk voor situaties waarin zich incidenten hebben voorgedaan en die situaties niet naar tevredenheid van ouders, leerlingen of personeelsleden zijn afgehandeld. In meer algemene zin geldt dat een veilig schoolklimaat ook altijd betekent dat leerlingen, ouders en personeelsleden die ontevreden zijn over iets wat de school heeft gedaan, nagelaten of besloten, daarmee ergens terecht kunnen én recht hebben om een extern perspectief bij de beoordeling van de klacht te betrekken. Klachtenafhandeling vindt zo mogelijk uiteraard eerst op school zelf plaats, maar als het nodig is uiteindelijk ook buiten de school. Dit wetsvoorstel beoogt het huidige klachtenstelsel te verbeteren door een herkenbaarder systeem van checks and balances ten aanzien van de behandeling en opvolging van klachten.

4.1. Achtergrond

In het najaar van 2021 rapporteerde oudervereniging Balans over hun analyse van ruim 300 meldingen over onveiligheid buitenshuis, waarvan 81 procent gaat over situaties in het onderwijs.³⁴ Uit de meldingen bleek dat ouders zich vaak niet gehoord en geholpen voelen bij meldingen of klachten over onveiligheid. Deze rapportage heeft ook in de Tweede Kamer de nodige weerklank gevonden. Naar aanleiding van mondelinge vragen is in 2021 toegezegd een onderzoek in te stellen naar het klachtenstelsel met daarin aandacht voor de genoegdoening van de klager, het oplossen van conflicten en de rol van de vertrouwenspersoon.³⁵ In het Coalitieakkoord 2021-2025 zijn de ambities ten aanzien van de behandeling en afhandeling van klachten nog explicieter weergegeven. Het doel is ervoor te zorgen dat ouders geholpen en gehoord worden. Daarnaast is in het coalitieakkoord veel aandacht voor de veiligheid van leerlingen en personeel en de omgang met klachten.³⁶ In de eerste helft van 2022 is het functioneren van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs onderzocht waarna in juli 2022 het onderzoeksrapport van Regioplan naar de Tweede Kamer is gestuurd.³⁷

4.2. Probleemanalyse

De belangrijkste doelen van de klachtenafhandeling zijn, naast het leereffect voor de scholen, de laagdrempeligheid, het oplossen van conflicten en zo mogelijk de genoegdoening voor de klager. Het minimale streven is dat klagers zich gehoord voelen en serieus genomen worden op het

³⁴ Balans. (2021). *Ieder kind overal veilig? Rapportage over onveilige situaties buiten de thuissituatie*, 2021, p. 8.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2021/22, 29240, nr. 122.

³⁶ Coalitieakkoord 2021-2025. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. P. 26.; *Kamerstukken II* 2021/22, [2021D50025](#).

³⁷ Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*.

moment dat zij een incident of klacht naar voren brengen. Dit is echter nog niet altijd het geval en ervaren leerlingen, ouders en personeelsleden soms belemmeringen om een melding te maken of een klacht in te dienen.³⁸ Uit het onderzoeksrapport van Regioplan naar het functioneren van het klachtenstelsel blijkt dat het huidige klachtenstelsel veel mogelijkheden biedt voor klachtafhandeling, maar tegelijkertijd ook ondoorzichtig is.

Scholen zijn op dit moment wettelijk verplicht te voorzien in een regeling voor de behandeling van klachten van leerlingen, ouders en personeel.³⁹ Onderdeel daarvan is een *interne procedure*, die in de meeste gevallen is opgesteld op basis van de uniforme modelklachtenregeling van de PO-Raad en de VO-raad. Onderdeel van deze modelklachtenregeling is dat het bevoegd gezag een vertrouwenspersoon benoemt als aanspreekpunt bij klachten. Daarnaast moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat ouders, leerlingen en personeelsleden die een klacht hebben over de school terecht kunnen bij een (externe) klachtencommissie (ook wel de *externe procedure* genoemd). Scholen zijn nu vrij om zelf een commissie in te stellen of aan te sluiten bij een landelijke of regionale klachtencommissie. 94 procent van de schoolbesturen is aangesloten bij één van de twee landelijke klachtencommissies.⁴⁰

4.2.1. Interne procedure: bekendheid, professionaliteit en positie van de vertrouwenspersoon

De vertrouwenspersoon heeft op school een spilfunctie in de behandeling van klachten van ouders, leerlingen en personeel. Volgens de veelgebruikte handreiking van Stichting School & Veiligheid bestaat het takenpakket van de vertrouwenspersoon uit drie hoofdtaken, namelijk opvang, ondersteuning, begeleiding en doorverwijzing van een klager; voorlichting over en preventie van klachten en conflicten; en het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan het schoolpersoneel en bevoegd gezag over deze onderwerpen.

Om de hierboven genoemde taken goed te kunnen vervullen moet een aantal randvoorwaarden op orde zijn, maar dit is vaak nog niet het geval. Ten eerste zijn leerlingen, personeel en ouders vaak niet goed bekend met het bestaan van de vertrouwenspersoon of met wat zij voor hen kan doen.⁴¹ Het gevolg daarvan kan zijn dat zij (te) lang rondlopen met een probleem zonder dat ze geholpen worden en de steun te vinden die ze nodig hebben. Ten tweede hebben vertrouwenspersonen lang niet altijd voldoende tijd en kennis om de functie naar behoren uit te voeren. Vertrouwenspersonen geven aan dat zij onvoldoende gefaciliteerd worden in tijd en dat er niet altijd voldoende ruimte is voor (bij)scholing op de school.⁴² Dit heeft tot gevolg dat de kwaliteit van de interne klachtenbehandeling op deze scholen onvoldoende is.

Ten slotte komen er situaties voor waarbij een interne vertrouwenspersoon op de school zelf niet de juiste persoon is om een klager te helpen. Doorgaans is de vertrouwenspersoon op de school een docent of een ander personeelslid van de school zelf. Dat is op zich logisch en voor een groot deel van de klagers maakt dat het gemakkelijker om de vertrouwenspersoon te benaderen; de drempel is immers laag. Maar soms is een interne vertrouwenspersoon juist niet de persoon waar klagers vertrouwen in hebben. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een leidinggevende op de school zorgt voor een gevoel van onveiligheid onder het personeel, of wanneer een ouder of leerling een klacht heeft over een personeelslid dat een nauwe band heeft met de vertrouwenspersoon. Voor die gevallen is het nodig om naast een interne, ook een externe vertrouwenspersoon aan te stellen. Een deel van de scholen heeft ook nu al zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon aangewezen.⁴³

4.2.2. Externe procedure: professionalisering klachtencommissie en betere opvolging adviezen

Het onderzoek van Regioplan concludeert dat de kwaliteit van de landelijke klachtencommissies duidelijk hoger ligt dan bij de interne en regionale klachtencommissies. Voor de interne en

³⁸ Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*. P. 15.

³⁹ Wet van 18 juni 1998 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder meer de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht. Geraadpleegd van <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/stb-1998-398.html>.

⁴⁰ Dit zijn de Stichting Onderwijsgeschillen en de Geschillencommissie Bijzonder Onderwijs.

⁴¹ Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*. P. 14.

⁴² Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*. P. 19-20.

⁴³ Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*. P. 13.

regionale klachtencommissies geldt dat zij veel minder doen aan bijscholing en hebben minder mogelijkheden hebben om de uniformiteit van hun uitspraken te bewaken.⁴⁴ Ouders, leerlingen en personeel geven bovendien aan vraagtekens te hebben bij de onafhankelijkheid van deze klachtencommissies. Omdat zij nauw zijn verbonden aan de school, hebben zij soms de schijn van partijdigheid. Dat kan ervoor zorgen dat klagers zich niet vrij voelen om een klacht in te dienen.⁴⁵

Een ander bezwaar in het functioneren van het klachtenstelsel is gelegen in het feit dat er slechts beperkt zicht is op de opvolging van de adviezen van een klachtencommissie bij zowel de klager als de klachtencommissie. De onderwijswetgeving schrijft voor dat het bevoegd gezag binnen vier weken na ontvangst van het advies van de klachtencommissie aan de klager, de verweerder, de directeur van de betrokken school en de klachtencommissie schriftelijk en gemotiveerd meedeelt of hij het oordeel over de gegrondheid van de klacht overneemt en of hij naar aanleiding van dat oordeel maatregelen neemt en zo ja welke. In de praktijk blijkt dat klagers niet altijd goed zicht hebben op wat de school met het oordeel en de adviezen van de klachtencommissie doet. Dat zorgt ervoor dat (potentiële) klagers eraan twifelen of het zinvol is om hun klacht voor een klachtencommissie te brengen.⁴⁶

4.3. Kern van het voorstel

Dit wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van de klachtenafhandeling op school verder te verhogen. Ouders, leerlingen en personeelsleden met klachten moeten beter worden begeleid en geholpen. Niet alleen omdat dat ten goede komt aan het veiligheidsgevoel van ouders, leerlingen en personeelsleden, maar ook omdat een goede klachtenafhandeling een impuls kan geven aan de interne kwaliteitsverbetering op school.⁴⁷

4.3.1. Klachtenregeling helder en toegankelijk

Om een goede interne en externe klachtenbehandeling te kunnen bereiken is het allereerst noodzakelijk dat de procedure helder is: ouders, leerlingen en personeelsleden moeten weten waar zij terecht kunnen met een klacht. Met dit wetsvoorstel worden daarom ten eerste nadere eisen gesteld aan de informatie die scholen in de schoolgids moeten opnemen over het klachtenstelsel dat op school geldt. In de schoolgids wordt daartoe informatie opgenomen over de interne en externe vertrouwenspersoon en de klachtenprocedure op de school. Daarnaast dient in de schoolgids informatie te worden gegeven over de landelijke klachtencommissie waarbij de school is aangesloten en de procedures van die klachtencommissie. Zo kunnen alle betrokkenen eenvoudig nagaan welke mogelijkheden er zijn om zowel binnen als buiten de school een misstand te melden of hierover te klagen.

Het uitgangspunt van een klachtenregeling is dat een klacht op een zo laag mogelijk niveau wordt opgelost, omdat op die manier het leereffect van de klacht zo effectief mogelijk zal zijn. Het is dan ook vanzelfsprekend dat bijvoorbeeld een ouder die van mening verschilt met een docent, daar eerst die docent over aanspreekt. Meestal zal een gesprek voldoende zijn om het meningsverschil op te lossen. Het kan ook zijn dat een klager binnen de school een persoon kent in wie hij of zij vanuit eerdere ervaringen veel vertrouwen heeft, bijvoorbeeld een mentor. Dan kan het voor de klager fijn zijn het pijnpunt (eerst) met diegene te bespreken. Dit kan met name voor leerlingen een laagdrempeliger manier zijn om een punt aan te snijden als er dingen misgaan. Deze 'vertrouwde persoon' kan de leerling dan verder op weg helpen om tot een gesprek over het pijnpunt binnen de school te komen.

Als het niet lukt om op deze manier tot een oplossing te komen, zijn er steeds aanvullende stappen die genomen kunnen worden: een klager kan naar de interne of de externe vertrouwenspersoon stappen. De externe vertrouwenspersoon kan een uitkomst zijn als de klager de interne vertrouwenspersoon niet vertrouwt, bijvoorbeeld omdat die interne vertrouwenspersoon nauw betrokken is bij het feit waarover geklaagd wordt, of zeer goed bevriend is met de persoon over wie geklaagd wordt. Als gesprekken met de vertrouwenspersoon niet tot een oplossing leiden, kan

⁴⁴ Idem, p. 28 en 35-36.

⁴⁵ Idem, p. 25.

⁴⁶ Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*. P. 35.

⁴⁷ Regioplan. (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*. P. 11 en p. 25.

een formele klacht worden ingediend bij het bevoegd gezag. Ook kan zo nodig de gang naar de klachtencommissie worden gemaakt. In de praktijk zal de externe (landelijke) klachtencommissie altijd eerst nagaan of de interne klachtenprocedure is gevolgd. Als de commissie ruimte ziet voor goede afhandeling op dat niveau, zal zij de klager sterk aanbevelen eerst de interne procedure te volgen. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel dus geen strikte volgordelijkheid van interne en externe procedure voorschrijft, ligt het principe van volgordelijkheid wel ten grondslag aan het klachtenstelsel: het is het beste om een probleem op een zo laag mogelijk niveau op te lossen.

4.3.2. Taken en verantwoordelijkheden van de vertrouwenspersoon

Het wetsvoorstel legt de rol en de taken van de vertrouwenspersoon wettelijk vast. Het bevoegd gezag dient ervoor te zorgen dat een ouder, leerling of personeelslid met een klacht terecht kan bij een interne, of indien gewenst externe, vertrouwenspersoon. Het bevoegd gezag wijst een personeelslid van de school aan als interne vertrouwenspersoon en daarnaast ook een externe vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon is een personeelslid zonder managementtaken. Een vertrouwenspersoon heeft een onafhankelijke functie en daarom kan deze persoon niet tevens leidinggevende zijn. Dat geldt in het bijzonder omdat de vertrouwenspersoon ook tot taak heeft zo nodig het bevoegd gezag ongevraagd te adviseren over de klachtafhandeling. De externe vertrouwenspersoon is werkzaam buiten de school. Het is toegestaan dat een externe vertrouwenspersoon elders onder hetzelfde bevoegd gezag werkzaam is, zo lang deze persoon op voldoende afstand staat en onafhankelijk zijn taken kan uitvoeren. Voor aanstelling van de interne en externe vertrouwenspersoon is de instemming van de medezeggenschapsraad nodig. De betrokkenheid van de medezeggenschap kan een extra controle vormen op de onafhankelijkheid en deskundigheid van de vertrouwenspersoon.

De vertrouwenspersoon (zowel intern als extern) heeft de taak om ouders, leerlingen of personeelsleden bij te staan bij de afhandeling van hun klacht. De vertrouwenspersoon staat de klager onder andere bij door de klager te informeren en adviseren over de vervolgstappen die genomen kunnen worden. Zo kan de vertrouwenspersoon, afhankelijk van de situatie, verwijzen naar de direct betrokkene of leidinggevendenden binnen de school zelf, zoals de directeur van de vestiging van de school of de algemeen directeur. Ook is mogelijk dat wordt verwezen naar de externe vertrouwenspersoon of de klachtencommissie. De vertrouwenspersoon kan de klager op zijn verzoek bij elk van deze stappen bijstaan, door aanwezig te zijn bij een (bemiddelings)gesprek of door te adviseren over de mogelijkheden. Wanneer de vertrouwenspersoon onder het bevoegd gezag valt en een vermoeden heeft van seksuele intimidatie of een zedendelict van een taken belast persoon naar een leerling is de vertrouwenspersoon verplicht om dit te melden aan het bevoegd gezag (conform de plicht uit paragraaf 3.2).

Naast de verantwoordelijkheden en taken bij de afhandeling van individuele klachten, heeft de vertrouwenspersoon de taak het bevoegd gezag gevraagd en ongevraagd te adviseren over het veiligheidsbeleid op school en de klachtenafhandeling door het bevoegd gezag. Ook als er onvrede bestaat over de opvolging door het bevoegd gezag of de school, kan de vertrouwenspersoon hierover adviseren richting het bestuur of de schoolleiding. Op basis van de ervaringen van de vertrouwenspersoon kan hij of zij adviezen geven aan het bevoegd gezag om de klachtenbehandeling te verbeteren, problemen aan te pakken en preventieve maatregelen te nemen. Daarnaast deelt de vertrouwenspersoon tenminste jaarlijks een rapportage over diens werkzaamheden en adviezen op basis van de ervaringen in het afgelopen jaar.

Om de taken goed te kunnen uitvoeren worden in dit wetsvoorstel een aantal waarborgen gesteld aan de functie van een vertrouwenspersoon. Zo is het bevoegd gezag verplicht de vertrouwenspersoon in staat te stellen zijn of haar taken onafhankelijk en zelfstandig in te vullen. Het bevoegd gezag benadeelt de vertrouwenspersoon niet in diens positie op de school als gevolg van de manier waarop hij of zij uitvoering geeft aan de taken. Dit betekent dat het bevoegd gezag geen invloed uitoefent op de manier waarop de vertrouwenspersoon zijn of haar taken uitoefent. Om de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon te waarborgen wordt tevens vastgelegd dat deze in de voorgaande vijf jaar geen deel mag hebben uitgemaakt van het schoolbestuur of de schoolleiding. De vertrouwenspersoon handelt de klacht uitsluitend in het belang van de klager af. De vertrouwenspersoon is daarnaast vrij om kritisch te adviseren over het veiligheidsbeleid van de school en de klachtenafhandeling door de school. Het is van belang dat de vertrouwenspersoon zich

niet belemmerd voelt om bevindingen te delen met het bevoegd gezag, ook als die bevindingen het bevoegd gezag niet goed uitkomen. Daarnaast dient het bevoegd gezag te zorgen dat voldoende tijd en voorzieningen ter beschikking worden gesteld aan de vertrouwenspersoon om de taken te kunnen uitvoeren en zich te professionaliseren.

De persoon die aangewezen wordt als vertrouwenspersoon dient te beschikken over voldoende kennis en deskundigheid om uitvoering te geven aan zijn of haar taken. Kennis over gesprekstechnieken en het juridische kader van het klachtenstelsel zijn essentieel. Een vertrouwenspersoon heeft daarnaast een juiste basishouding, zoals een groot empathisch vermogen en een positieve blik. Ook betrouwbaarheid, betrokkenheid en zorgvuldigheid zijn belangrijke eigenschappen. Verder ligt bijvoorbeeld in de rede dat een vertrouwenspersoon beschikt over goede communicatie- en gespreksvaardigheden en een oplossingsgericht denkvermogen heeft om klagers op een deugdelijke manier te adviseren en bij te kunnen staan. Stichting School en Veiligheid heeft in haar handreiking op een rij gezet welke kwalificatie-eisen nog meer noodzakelijk zijn voor het goed invullen van een vertrouwensfunctie.⁴⁸

4.3.3. Verplicht aansluiten bij landelijke klachtencommissie

Naast de wettelijke verankering van de positie van de vertrouwenspersoon wordt ook de inrichting van de klachtencommissie verder geüniformeerd zodat de kwaliteit van de externe klachtafhandeling voor de betrokkenen in en om alle scholen kan worden gegarandeerd. Scholen worden in dat kader verplicht zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. In de wet en lagere regelgeving wordt een aantal vereisten gesteld aan de landelijke klachtencommissie om de professionaliteit en de kwaliteit van de klachtenafhandeling te waarborgen. Daarbij gaat het met name om eisen aan de wijze van benoeming van de leden en de voorzitter van de commissie, de deskundigheid van de leden van de commissie, de wijze waarop en de termijn waarbinnen een klacht kan worden ingediend, de termijnen waarbinnen klachten afgehandeld moeten worden en de manier waarop een klacht wordt behandeld. Uitgangspunt is dat de klachtenafhandeling zo veel wordt gecentraliseerd zodat de betreffende commissies voldoende 'volume' aan klachten behandelen om een goede en constante kwaliteit van oordelen te kunnen realiseren.

Een klacht kan gaan over handelingen van een school of beslissingen met rechtsgevolg die door de school zijn genomen. De klachtencommissie oordeelt over de gegrondheid van de klacht. Daarnaast kan de klachtencommissie adviezen of aanbevelingen geven over de afhandeling van de klacht en zo nodig ook een termijn stellen waarbinnen zij verwacht dat de school de opvolging van het oordeel afgerond dient te hebben. Het bevoegd gezag geeft altijd gevolg aan het oordeel en de aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie. Slechts indien dringende redenen in het belang van de school het bevoegd gezag daartoe noodzaken, kan de school kiezen om geen gevolg te geven aan het aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie. Dit kan aan de orde zijn als de school op basis van de specifieke context van mening is dat een andere wijze van opvolging beter of passender is. Indien de school afwijkt van de aanbevelingen van de klachtencommissie dient de school dit te motiveren en binnen vier weken kenbaar te maken aan de klager en de klachtencommissie waarom zij hiervoor kiest en welke alternatieve opvolging is gekozen. Hiermee wordt geborgd dat de school slechts in uitzonderlijke omstandigheden geen gevolg geeft aan de aanbevelingen van het bevoegd gezag. De klachtencommissie krijgt op deze manier zicht op het feit dat en op welke wijze ook de klager op de hoogte is gesteld van de plannen ten aanzien van de opvolging.

Voor de opvolging van het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie is een controlemechanisme opgenomen. Het kan zijn dat het bevoegd gezag ongemotiveerd afwijkt van het oordeel of de aanbevelingen van de klachtencommissie. In dat geval kan de klachtencommissie contact opnemen met de klagers om na te gaan of er voldoende uitvoering is gegeven aan het oordeel van de klachtencommissie. Ook de klagers zelf kunnen in deze gevallen contact opnemen met de klachtencommissie. Als de klachtencommissie vaststelt dat het bevoegd gezag inderdaad een afwijking van het oordeel of de advisering van de commissie onvoldoende motiveert en de klagers aangeven dat de opvolging onvoldoende is, kan de klachtencommissie het bevoegd gezag daarop wijzen. De klachtencommissie meldt vervolgens bij de inspectie dat haar oordeel niet is

⁴⁸ Stichting School & Veiligheid. (2022). *Handreiking voor vertrouwenspersonen in het onderwijs*. P. 15 e.v.

opgevolgd. Dit fungeert als een signaal aan de inspectie, die aan de hand van de specifieke omstandigheden bepaalt hoe een dergelijke melding wordt meegenomen in het toezicht.

Naast de interne en externe klachtenprocedure die met dit wetsvoorstel wordt versterkt, staat ook de rechtsgang naar de bestuursrechter of civiele rechter open. Daarin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Een ouder, leerling of personeelslid kan dan ook kiezen om direct een gerechtelijke procedure te starten om een geschil op te lossen. Het is niet vereist eerst een klacht bij een landelijke klachtencommissie in te dienen. Daarnaast is het mogelijk om na een oordeel van de landelijke klachtencommissie naar de rechter te gaan.

5. Evaluatie van het veiligheidsbeleid

5.1. Achtergrond

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen regelen dat scholen beter zicht hebben op het veiligheidsklimaat en dat schoolbesturen transparanter zijn over veiligheidsincidenten en adequater optreden bij de incidenten die zich voordoen. Ook de inspectie krijgt met de maatregelen in dit voorstel beter zicht op het veiligheidsklimaat op scholen. Maar juist om het veiligheidsklimaat op school te versterken en ervoor te zorgen dat scholen daadwerkelijk leren van wat er voorvalt, is het nodig om de evaluatie en zo nodig de aanpassing van het veiligheidsbeleid beter te verankeren. Dit was ook een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de wet veiligheid op school waarin de onderzoekers stellen dat om actief aandacht te krijgen voor het veiligheidsbeleid, het beleid en de resultaten van de monitor sociale veiligheid voor leerlingen naar de medezeggenschapsraad gestuurd moeten worden.⁴⁹ In maart 2022 benadrukte MPVO ook het belang van een doordacht en gedragen veiligheidsbeleid dat in samenspraak met de medezeggenschap is opgesteld.⁵⁰

5.2. Probleemanalyse

Schoolbesturen gebruiken de informatie die voorhanden is over de veiligheid op hun school, zoals de jaarlijkse monitor en een eventuele incidentenregistratie, lang niet altijd om het veiligheidsbeleid te toetsen en zo nodig bij te stellen. Zo geeft een derde van de po-scholen en een kwart van de vo-scholen aan de beschikbare informatie over incidenten niet te gebruiken om het beleid bij te stellen.⁵¹ Ook de frequentie waarmee scholen hun veiligheidsbeleid evalueren verschilt sterk. Veel scholen doen dit al jaarlijks, maar er zijn ook scholen die dit in onvoldoende mate doen. Zo evalueert 37 procent van de scholen in het primair onderwijs en 32 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs het veiligheidsbeleid minder dan een keer per jaar en had 30 procent van de scholen in het primair onderwijs en 25 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs hun beleid nog nooit geëvalueerd of had geen zicht of dit was gebeurd (zie tabel 1). Ook is 13 procent van de schoolbesturen al eens aangesproken op het gevoerde veiligheidsbeleid.⁵²

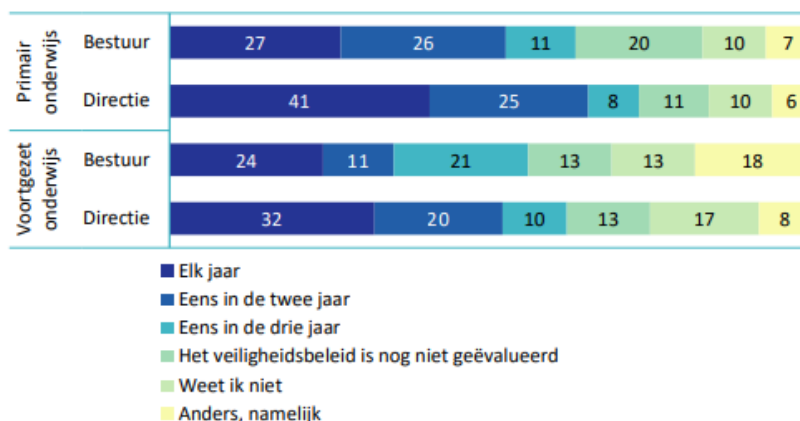
⁴⁹ MOOZ & Ecorys. (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122, p. 97.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 31 293, nr. 653.

⁵¹ MOOZ & Ecorys. (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122, p. 69 en p. 153.

⁵² MOOZ & Ecorys. (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122, p. 68.

Tabel 1: Frequentie evaluatie veiligheidsbeleid⁵³



De geringe evaluatie van het veiligheidsbeleid heeft onder andere tot gevolg dat de veiligheid van leerlingen niet in voldoende mate op schoolniveau wordt geanalyseerd, getoetst en, waar nodig, verbeterd. Trends en ontwikkelingen op schoolniveau over de veiligheidservaring van leerlingen of groepen leerlingen worden om die reden niet door iedere school opgemerkt. Dit kan met name schadelijke gevolgen hebben voor kwetsbare groepen leerlingen die herhaaldelijk en structureel te maken hebben met grensoverschrijdend gedrag. Zo hebben bijvoorbeeld LHBTIQ+⁵⁴-leerlingen vaker last van grensoverschrijdend gedrag ten opzichte van andere groepen leerlingen.⁵⁵ Zij hebben ook doorgaans een lager veiligheidsgevoel dan andere groepen leerlingen.⁵⁶ Indien er een klimaat heerst op een school waardoor deze groepen leerlingen structureel worden achtergesteld, gediscrimineerd of gepest, zullen oplossingen op individueel niveau niet voldoende zijn om de problematiek op te lossen. Het is in die gevallen noodzakelijk door middel van een reguliere evaluatie en aanpassing van het veiligheidsbeleid een gerichte aanpak te realiseren op schoolniveau om de veiligheidservaring van deze kwetsbare groepen leerlingen op een effectieve wijze te verbeteren.

5.3. Kern van het voorstel

De voorgestelde wijzigingen in de onderwijswetgeving houden in dat het veiligheidsbeleid tenminste één keer per jaar geëvalueerd wordt. Dit dient de school te doen aan de hand van in ieder geval de volgende informatiebronnen: de monitoring omtrent de veiligheid van personeel en leerlingen, de incidentenregistratie en de jaarlijkse rapportage van de vertrouwenspersonen over het veiligheidsbeleid. Op basis van in elk geval deze bronnen beziet het bevoegd gezag of het veiligheidsbeleid op de school voldoende afgestemd is op de specifieke situatie van de school. Indien blijkt uit de evaluatie dat bepaalde incidenten zich vaker voordoen dan andere of bepaalde groepen vaker gevoelens van onveiligheid ervaren ligt het in de rede dat het bevoegd gezag het veiligheidsbeleid aanpast om daar rekening mee te houden. Het bevoegd gezag kan dit zelfstandig doen, of het gesprek voeren met de betrokkenen die het aangaat. Door in gesprek te gaan met de betrokkenen, bijvoorbeeld LHBTIQ+-leerlingen, die veelal vaker een lage veiligheidsbeleving hebben, kan worden bekeken op welke manier de veiligheid op school voor specifiek deze leerlingen verbeterd kan worden.

De evaluatie moet de kwaliteit van het veiligheidsbeleid van scholen ten goede komen doordat scholen verplicht worden het veiligheidsbeleid op basis van een integraal beeld van het

⁵³ MOOZ & Ecorys. (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*. Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122, p. 68.

⁵⁴ Lhbtqi+ is de afkorting van lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender, intersekse en queer. De plus geeft aan dat de term inclusief is voor mensen die zichzelf anders identificeren dan waar deze letters voor staan, zoals asexueel of pansexueel.

⁵⁵ ResearchNed, *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, 2023. P. 9, 10, 12.

⁵⁶ ResearchNed, *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, 2023. p. 9, 10, 12.

veiligheidsklimaat op school bij te stellen. Een verplichte en systematische evaluatie op grond van alle beschikbare gegevens is vooral ook bedoeld als aansporing om het veiligheidsbeleid op grond van de meest recente informatie concreet handen en voeten te geven.

Bovendien wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de jaarlijkse evaluatie wordt gedeeld met de medezeggenschapsraad. Eventuele wijzigingen van het veiligheidsbeleid en de klachtenregeling vielen al onder het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad. Met de verplichting om de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid te delen met de medezeggenschapsraad wordt gewaarborgd dat de medezeggenschap de relevante informatie heeft om te beoordelen of het veiligheidsbeleid wijziging behoeft, en of een eventuele wijziging ook adequaat is gezien de gebeurtenissen in het voorgaande jaar. Dat stelt niet alleen het interne toezicht beter in staat zijn taken uit te voeren, maar bevordert ook een veilige schoolcultuur waarin het normaal is om te praten over en te leren van voorkomende incidenten.

6. Gegevensverwerking en privacyaspecten

Enkele onderdelen van het wetsvoorstel zullen leiden tot verwerkingen van persoonsgegevens. De verwerkingen van persoonsgegevens die voortvloeien uit het wetsvoorstel zijn geanalyseerd aan de hand van een privacy impact assessment. In deze paragraaf wordt per onderdeel van het wetsvoorstel de conclusie van deze analyse beschreven.

6.1. Uitbreiding veiligheidsmonitor

Dit onderdeel van het wetsvoorstel leidt op zichzelf niet tot het verwerken van persoonsgegevens. Het onderzoek naar de veiligheidsbeleving van personeel heeft als doel om een geaggregeerd totaalbeeld te krijgen van de ervaren veiligheid van het gezamenlijke personeelsbestand. Bij amvb zullen regels worden gesteld over de wijze waarop de monitor plaatsvindt. Daarin zullen ook, voor zover noodzakelijk, waarborgen worden getroffen om de verwerking van persoonsgegevens te beperken.

6.2. Melding en registratie van incidenten

De voorgestelde registratie- en meldplicht leidt niet tot verwerkingen van persoonsgegevens. Het bevoegd gezag registreert of meldt het incident door een algemene beschrijving te geven van het incident. Gezien de gevoelige aard van de incidenten die worden geregistreerd dan wel gemeld is als aanvullende waarborg een verbod opgenomen om persoonsgegevens te verwerken op grond van de betreffende artikelen.

6.3. Uitbreiding overlegplicht zedenmisdrijven

Verwacht wordt dat de gevolgen van dit onderdeel van het wetsvoorstel voor de verwerking van persoonsgegevens beperkt zullen zijn. De vertrouwensinspecteur is op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht reeds bevoegd om persoonsgegevens, waaronder bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, te verwerken met betrekking tot de personen, bedoeld in het eerste lid, indien uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van seksueel misbruik of seksuele intimidatie kan worden afgeleid. Bij elke melding dient de vertrouwensinspecteur te beoordelen of de verwerking van persoonsgegevens in die situatie noodzakelijk en proportioneel is en voldoet aan de Algemene verordening gegevensbescherming. De huidige praktijk noch de risico-inschatting geven aanleiding voor aanvullende wettelijke beveiligingsvoorschriften op dit onderdeel.

6.4. Klachtenstelsel

6.4.1. Vertrouwenspersoon

Het wetsvoorstel regelt een wettelijke grondslag voor de vertrouwenspersoon om persoonsgegevens, waaronder bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens, te verwerken voor

zover dat noodzakelijk is om ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht over het bevoegd gezag of een personeelslid bij te staan.

Indien een ouder, leerling, of personeelslid een klacht hebben die vraagt om meer dan een eenmalig advies zal de vertrouwenspersoon voor een goede uitoefening van haar taak een dossier opstellen. In dat dossier kunnen de naam en contactgegevens van de klager worden opgenomen en afhankelijk van de aard van de zaak en de afwikkeling ervan ook andere persoonsgegevens. Indien noodzakelijk voor de afhandeling van de zaak, kunnen ook gegevens van degene(n) over wie de klacht gaat en andere direct betrokkenen in het dossier worden opgenomen. Voor het bijstaan van een klager kan het daarnaast noodzakelijk zijn dat de vertrouwenspersoon bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Bijvoorbeeld wanneer een leerling gepest wordt vanwege levensbeschouwelijke opvattingen of wordt gediscrimineerd op grond van gezondheid, seksuele oriëntatie of genderidentiteit. In die gevallen is het voor de vertrouwenspersoon niet mogelijk om de klager adequaat bij te staan in de klachtenprocedure zonder bijzondere persoonsgegevens in het dossier op te nemen.

Dit wetsvoorstel regelt daarom een wettelijke uitzondering op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Dit op basis van een zwaarwegend algemeen belang.⁵⁷ Dat zwaarwegende algemeen belang is er in dit geval in gelegen in het versterken van het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan op scholen, zodat leerlingen zich in een veilige omgeving kunnen ontwikkelen en personeelsleden een veilige werkomgeving hebben. De vertrouwenspersoon levert daar een belangrijke bijdrage aan. Enerzijds door te fungeren als laagdrempelig aanspreekpunt bij klachten en anderzijds door het leveren professionele en effectieve bijstand aan leerlingen en het adviseren van het bevoegd gezag ten aanzien van het algehele veiligheidsbeleid.

De verwerking van persoonsgegevens van de klager gebeurt in beginsel niet zonder dat de klager het weet. De ouder, leerling of het personeelslid heeft dan ook zelf in de hand welke gegevens worden verwerkt en voor welke doeleinden. De klager kan ook ieder moment verzoeken om de begeleiding van de vertrouwenspersoon, en daarmee de verwerking van persoonsgegevens, te beëindigen. Zij hebben de verwerking van persoonsgegevens dus grotendeels in eigen hand.

De verwerkingen van persoonsgegevens door de vertrouwenspersoon moet voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming, waaronder het noodzakelijkheidsvereiste.⁵⁸ Dit betekent onder meer dat de vertrouwenspersoon bij elke mogelijke verwerking van persoonsgegevens beoordeelt of de gegevensverwerking, gelet op het doel waarvoor de voorgenomen verwerking plaatsvindt, zorgvuldig, noodzakelijk en proportioneel is. Daarnaast dient het bevoegd gezag de vertrouwenspersoon in staat te stellen om haar taken conform de Algemene verordening gegevensbescherming uit te oefenen. Voor de interne vertrouwenspersoon betekent dit dat het bevoegd gezag de benodigde faciliteiten aan de vertrouwenspersoon ter beschikking stelt om op een zorgvuldige en veilige manier persoonsgegevens te kunnen verwerken.

6.4.2 Landelijke klachtencommissie

De landelijke klachtencommissie zal voor een goede uitoefening van haar wettelijke taak persoonsgegevens verwerken. Het gaat hierbij onder andere om de om de naam, contactgegevens en relevante correspondentie van de klager. Deze gegevens worden verwerkt om klachten te kunnen behandelen en met de betrokkene te communiceren. De landelijke klachtencommissie verwerkt reeds deze persoonsgegevens op grond van haar bestaande wettelijke taak. Dit wetsvoorstel zal leiden tot een beperkte toename aan gegevens die verwerkt zullen worden door de landelijke klachtencommissie, gezien een groter aantal klagers zich zal wenden tot de landelijke klachtencommissie. Er is geen aanleiding vanuit de huidige praktijk noch de risico-inschatting om aanvullende wettelijke beveiligingsvoorschriften op dit onderdeel van het wetsvoorstel te stellen.

6.5. Evaluatie van het veiligheidsbeleid

⁵⁷ Algemene verordening gegevensbescherming, artikel 9, tweede lid onder g.

⁵⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119)

Bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid zullen geen persoonsgegevens verwerkt worden. Het bevoegd gezag zal bij de evaluatie de uitkomsten van de jaarlijkse monitoren, de jaarverslagen van de vertrouwenspersonen en de incidentenregistratie betrekken. Deze bronnen bestaan uit geaggregeerde gegevens en bevatten derhalve geen persoonsgegevens.

7. Caribisch Nederland

Het uitgangspunt in de (onderwijs)wetgeving in Caribisch Nederland is dat deze zo veel mogelijk gelijk is aan de wetgeving in Europees Nederland, tenzij er goede en uitlegbare redenen zijn voor verschillen in de wetgeving. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld verband houden met de lokale context op de eilanden, die verschilt van Europees Nederland.

Er is geen reden om het onderhavige wetsvoorstel, of onderdelen daarvan, niet van toepassing te laten zijn in Caribisch Nederland. Wel is in de vormgeving van het wetsvoorstel rekening gehouden met de specifieke omstandigheden op Caribisch Nederland. Zo zullen scholen op Caribisch Nederland verplicht worden om zich aan te sluiten bij de bestaande klachtencommissie op Caribisch Nederland.

In verband met de uitvoerbaarheid en de lokale omstandigheden op de eilanden zal voor Caribisch Nederland een langere invoertermijn gelden. Het wetsvoorstel zal één jaar later in werking treden in Caribisch Nederland om scholen in de gelegenheid te stellen de noodzakelijke maatregelen te treffen om de verplichtingen uit te kunnen voeren. In Caribisch Nederland zal bijvoorbeeld meer tijd nodig zijn om de instrumenten te ontwikkelen voor de monitoringsverplichting voor het onderwijspersoneel. De instrumenten voor de scholen in Europees Nederland zullen namelijk aangepast worden voor Caribisch Nederland. Deze aanpassing zal tijd vergen, omdat de vragen vertaald worden naar de officiële talen in Caribisch Nederland en afgestemd worden op de lokale en culturele context van de eilanden.

8. Gevolgen

PM

9. Uitvoering en handhaving

[Deel PM Uitvoeringstoets]

10. Financiële gevolgen

PM

11. Gevolgen voor de regeldruk

Elk onderdeel van het wetsvoorstel heeft in meer of mindere mate gevolgen voor de regeldruk. In deze paragraaf worden de gevolgen voor de regeldruk per onderdeel van het wetsvoorstel beschreven. Veel van de verplichtingen worden aan het bevoegd gezag opgelegd, maar zullen in de praktijk bij scholen belegd worden. Daarom is regeldruk ook per school berekend. Het is echter denkbaar dat scholen gezamenlijk optrekken binnen één bevoegd gezag en daarmee de toename van de regeldrukkosten verder kunnen beperken.

11.1. Uitbreiding veiligheidsmonitor

Het bevoegd gezag dient het onderwijspersoneel jaarlijks in staat te stellen de monitor, bestaande uit een vragenlijst met naar verwachting een tien- of twintigtal vragen, in te vullen. Verwacht wordt dat een personeelslid van de school gemiddeld een kwartier nodig zal hebben om de vragenlijst in te vullen. Denkbaar is dat de vragenlijst wordt gecombineerd met bestaande medewerkerstevredenheidsonderzoeken, waarmee de regeldruk beperkt kan worden. De exacte toename van de regeldruk per school zal afhankelijk zijn van het aantal personeelsleden dat het bevoegd gezag op de school in dienst heeft. Per sector kan wel een berekening gemaakt worden. De toename van de regeldrukkosten zullen in het primair onderwijs €1.702.500,- en in het voortgezet onderwijs €1.087.500,- bedragen per jaar.⁵⁹

11.2. Melding en registratie van incidenten

Het bevoegd gezag registreert incidenten die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. De registratie bevat een omschrijving van het incident, waarbij in elk geval de datum, tijd, locatie en betrokkenen worden beschreven. In de praktijk wordt veelal een veiligheidscoördinator aangewezen die deze incidenten zal registreren. Afhankelijk van de grootte van de school, de leerlingenpopulatie en andere omstandigheden op de school zal een veiligheidscoördinator maximaal één tot twee uur per maand besteden aan het bijhouden van de incidentenregistratie. Daarmee zal deze verplichting leiden tot een toename van de regeldrukkosten van €1200,- tot €2400,- per school per jaar. Een groot deel van de scholen registreert echter reeds incidenten die plaatsvinden op de school. De toename in de regeldruk zal dan ook voor deze scholen beperkter zijn.

De gevolgen voor de regeldruk voor de meldplicht ernstige veiligheidsincidenten zullen naar verwachting zeer beperkt zijn. Ernstige veiligheidsincidenten komen immers slechts weinig voor op scholen. Op de meeste scholen zullen deze incidenten zich niet jaarlijks voordoen. Indien een dergelijk incident zich voordoet op een school zal, bovendien, in een groot deel van de gevallen een melding in het Internet Schooldossier afdoende zijn.

11.3. Uitbreiding overlegplicht zedenmisdriven

De uitbreiding van de meld- en overlegplicht zedenmisdriven tot seksuele intimidatie zal tot gevolg hebben dat scholen vaker overleg moeten plegen met de vertrouwensinspecteur. Bij elk vermoeden van een seksueel misdrijf of seksuele intimidatie zal het bevoegd gezag immers in gesprek gaan met de vertrouwensinspecteur. De gevolgen voor de regeldruk zal in deze gevallen afhangen van welk vermoeden sprake is en de beoogde aanpak van de situatie. In sommige gevallen zal een kort gesprek afdoende zijn, bijvoorbeeld als het vermoeden gemakkelijk weerlegd kan worden. In andere gevallen zal een langer gesprek en opvolging van de vertrouwensinspecteur noodzakelijk zijn.

Vermoedens van een zedenmisdrijf of seksuele intimidatie door een met taken belast persoon zullen op scholen in het funderend onderwijs slechts incidenteel voordoen. Daarnaast nemen scholen nu ook al regelmatig vrijwillig contact op met de vertrouwensinspecteur in gevallen van seksuele intimidatie. De gevolgen voor de regeldruk zullen daarom beperkt zijn voor het funderend onderwijs.

De gevolgen voor de regeldruk zullen naar verwachting in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger (beroeps)onderwijs hoger zijn dan in het funderend onderwijs, gezien de uitbreiding naar meerderjarigen. De reikwijdte van de verplichting wordt hiermee aanzienlijk vergroot. Ook in deze onderwijssectoren geldt echter dat mogelijke gevallen van seksuele intimidatie en zedenmisdriven door een met taken belast persoon zich incidenteel voor zullen doen. Het zal hoogstens leiden tot enkele gesprekken met een vertrouwensinspecteur per jaar.

11.4. Klachtenstelsel

⁵⁹ Op basis personeelssterkte van data van ocwincijfer.nl omtrent personeelssterkte vo/po
<https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/personeel/personeelssterkte-primair-onderwijs>
<https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/personeel/personeel-voortgezet-onderwijs>

11.4.1. Interne procedure

Het onderhavige wetsvoorstel verplicht scholen om een interne en een externe vertrouwenspersoon aan te wijzen.

Het bevoegd gezag zal in de praktijk een personeelslid van de school aanwijzen als vertrouwenspersoon. De hoeveelheid tijd die een interne vertrouwenspersoon per jaar gemiddeld nodig zal hebben voor zijn taak hangt sterk af van de grootte van de school en de aard en ernst van de meldingen. Afhankelijk van de specifieke situatie op de school zal de vertrouwenspersoon tussen de 2 en 8 uur per week besteden aan het vertrouwenswerk. Dit komt neer op een stijging van de regeldrukkosten van 4.000 euro tot 17.000 euro per school. In de praktijk hebben veel scholen echter al een vertrouwenspersoon en zal de regeldruk daarom naar verwachting lager zijn.

Externe vertrouwenspersonen werken veelal op (commerciële) contractbasis voor een schoolbestuur. De inschatting is dat een jaarabonnement met een externe vertrouwenspersoon gemiddeld tussen de €300,- en €750,- zal kosten (excl. Btw).⁶⁰ Ondersteuning bij een melding of klacht komen daar bij. Het uurtarief van de externe vertrouwenspersoon varieert van €80,- tot €130,-. In de meeste gevallen zal een interne vertrouwenspersoon de klachten kunnen afhandelen. Er zal daarom naar verwachting slechts in beperkte gevallen een beroep worden gedaan op de externe vertrouwenspersoon.

11.4.2. Externe procedure

De gevolgen voor de regeldruk voor de verplichte aansluiting bij de landelijke klachtencommissie zullen zeer beperkt zijn. Op grond van de bestaande wetgeving zijn scholen reeds verplicht zich aan te sluiten bij een klachtencommissie. Met dit wetsvoorstel zullen de scholen die klachten behandelen middels een interne of regionale klachtencommissie zich aan moeten sluiten bij de landelijke klachtencommissie.

11.5. Evaluatie van het veiligheidsbeleid

Het wetsvoorstel regelt dat bevoegde gezagen het veiligheidsbeleid evalueren aan de hand van de uitkomsten van de jaarlijkse monitoren, de jaarverslagen van de vertrouwenspersonen en de incidentenregistratie. Op basis van deze stukken kan het bevoegd gezag het veiligheidsbeleid op de school kritisch tegen het licht houden. De evaluatie wordt gedeeld met de medezeggenschapsraad van de school, die daarover in gesprek kan gaan met het bevoegd gezag. Verwacht wordt dat deze verplichting zal leiden tot gemiddeld 6 tot 12 uur aan tijdsbesteding door de school, om het veiligheidsbeleid te kunnen bestuderen en evalueren en in gesprek te gaan met betrokkenen. Dit betekent een toename van de regeldrukkosten van €300,- tot €600,- per jaar per school.

12. Advies en consultatie

[PM internetconsultatie]

13. Inwerkingtreding

⁶⁰ Hierbij wordt aangesloten bij de gemaakte berekeningen in het initiatiefwetsvoorstel 'Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon'.