

36 777

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet medezeggenschap op scholen, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten	4
3.	Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven	10
4.	Vertrouwenspersoon	17
5.	Klachtenstelsel	23
6.	Evaluatie van het veiligheidsbeleid	29
7.	Caribisch Nederland	33
8.	Verhouding hoger recht	34
9.	Verhouding nationaal recht	39
10.	Gegevensverwerking en privacyaspecten	42
11.	Gevolgen	47
12.	Toezicht en handhaving	59
13.	Financiële gevolgen	60
14.	Evaluatie	60
15.	Advies en consultatie	60
16.	Inwerkingtreding	73
II.	Artikelsgewijs	73

I. Algemeen

1. Inleiding

Iedere leerling moet zich op school veilig en geaccepteerd kunnen voelen. Een veilig schoolklimaat is een noodzakelijke voorwaarde voor leerlingen om te kunnen leren en zich 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 (hierna: Wet veiligheid

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 zij een vrije en veilige leeromgeving voor leerlingen kunnen creëren. Van een bevoegd gezag mag dan ook worden verwacht dat het actief, gericht en voortdurend werkt aan een veilige school en daartoe een zorgvuldig veiligheidsbeleid voert. Een veilige school is 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 waar, als die onrust toch ontstaat of er toch incidenten plaatsvinden, er adequaat en transparant wordt opgetreden, met oog voor leerlingen wier positie kwetsbaar is.

Onderdeel van de Wet veiligheid op school is de verplichting aan het bevoegd gezag om veiligheidsbeleid te voeren. In 2014 stelde de Onderwijsraad dat scholen aanspreekbaar zijn op hun veiligheidsbeleid en zich hierover dienen te verantwoorden, maar dat veiligheidsbeleid niet altijd kan voorkomen dat er situaties zijn waarin een leerling zich onveilig voelt.² Veiligheidsbeleid is dan ook niet de oplossing voor een veilig schoolklimaat, maar wel het startpunt. Het biedt een transparante structuur om aan een veilig schoolklimaat te werken. Het kan daarom geen stuk papier zijn dat in een bureaula verdwijnt, maar behoort altijd een concreet hulpmiddel te zijn waarmee het bevoegd gezag zorgt voor een veilige leeromgeving voor alle leerlingen en personeelsleden.³ De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) stelt in haar themaonderzoek naar (sociale) veiligheid ook dat samenhangend en concreet veiligheidsbeleid nodig is om de veiligheid op school te garanderen.⁴ Uit de evaluatie van de Wet veiligheid op school blijkt verder dat de wettelijke verplichting tot het voeren van veiligheidsbeleid heeft gezorgd dat veiligheid van leerlingen scherp op het netvlies van scholen is gekomen. Hoewel de onderzoekers verschillende aanbevelingen doen voor nadere wettelijke verplichtingen, geven zij ook aan dat er voornamelijk behoefte is aan het versterken van een veilige schoolcultuur en een integrale aanpak voor leerlingen én onderwijspersoneel.⁵ Daarom werkt de regering aan een brede aanpak ter bevordering van een veilig pedagogisch schoolklimaat door middel van kennisgedreven ondersteuning voor scholen, goede begeleiding voor leerlingen, ouders en personeel, scherp toezicht en heldere wettelijke verplichtingen ten aanzien van het veiligheidsbeleid.

Het doel van dit wetsvoorstel is om het veiligheidsbeleid van scholen te versterken door middel van het opleggen van heldere kaders ten aanzien van dat veiligheidsbeleid. Deze kaders zien op het zicht op de veiligheid, ondersteuning en begeleiding bij ervaringen met onveiligheid en evaluatie van het veiligheidsbeleid door de school. Daartoe bevat dit wetsvoorstel een vijftal onderdelen. Ten eerste introduceert het wetsvoorstel een registratieplicht voor veiligheidsincidenten en een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten. Ten tweede wordt de al bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht bij een vermoeden van een seksueel misdrijf jegens een minderjarige leerling of student aangepast. De meld- en overlegplicht wordt uitgebreid tot situaties waarin mogelijk sprake is van seksuele intimidatie. Daarnaast wordt ook een meld- en

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.

² Onderwijsraad (2014). Advies Wetsvoorstel sociale veiligheid op school. p. 3

³ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653.

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2025). Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling.p. 30.

⁵ MOOZ & Ecorys (2021). Evaluatie Wet veiligheid op school: eindrapportage, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 240, nr. 122, p. 96, 98.

overlegplicht ingevoerd voor seksueel misbruik en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten. Ten derde wordt het bevoegd gezag verplicht om zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon aan te stellen. Als vierde maatregel wordt voorgesteld om het klachtenstelsel te versterken door het bevoegd gezag te verplichten om een interne klachtenprocedure in te richten en zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Daarbij wordt de verplichting opgenomen voor het bevoegd gezag om het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie in principe op te volgen tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten. Tot slot wordt, als sluitstuk van het veiligheidsbeleid, een verplichting geïntroduceerd om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren. 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 met een systematische leercyclus voor de organisatie. Schoolbesturen hebben de vrijheid om dit in te richten op een wijze die aansluit bij de eigen structuur en context van de school. Schoolbesturen zullen daartoe ook ondersteund worden bij de implementatie van het wetsvoorstel zodat het veiligheidsbeleid op effectieve wijze vorm krijgt in de praktijk. Het uiteindelijke streven is gedegen veiligheidsbeleid dat de structuur biedt om te werken aan preventie, een positief schoolklimaat en handelingsperspectief bij onveiligheid.

Afbakening en definities

Wanneer in deze toelichting over «ouders» wordt gesproken, wordt daaronder ook voogden en verzorgers verstaan. Onder «personeel» wordt naast leraren ook verstaan de (con)rector, (adjunct)-directeur en personeel in een andere functie dan het geven van onderwijs. Ook personeel dat zonder benoeming tewerkgesteld is, valt onder deze definitie, zoals uitzendkrachten en gedetacheerden.⁶ De paragraaf over de uitbreiding van de meld-, overleg-, en aangifteplicht is het enige onderdeel van het wetsvoorstel dat zich ook richt op het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) en het hoger onderwijs (hierna: ho). Dit wetsvoorstel is (met uitzondering dus van de uitbreiding van de meld-, overleg- en aangifteplicht) gericht op scholen in het funderend onderwijs. Daar waar sprake is van primair onderwijs, wordt, tenzij anders aangegeven, ook bedoeld het speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so). Daar waar het gaat over voortgezet onderwijs omvat dat, tenzij anders aangegeven, ook het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Ten slotte geldt dat dit wetsvoorstel ook van toepassing zal zijn op Caribisch Nederland. De context van Caribisch Nederland vraagt op sommige onderdelen wel een andere afweging. In paragraaf 7 wordt toegelicht op welke punten in het bijzonder rekening is gehouden met Caribisch Nederland.

Aanleiding Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs

In het Regeerprogramma Schoof is in het najaar van 2024 de ambitie uitgesproken met het onderhavige wetsvoorstel te werken aan de veiligheid in het funderend onderwijs.⁷ Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn ook een aantal toezeggingen en een motie meegenomen gericht op een meldplicht voor (ernstige) veiligheidsincidenten.⁸

⁶ Artikel 1 van de WPO, WEC, WVO 2020 en WPO BES en artikel 1.1.1 van de WEB (ouders en personeel). Artikel 1.1 van de WHW definieert beide begrippen niet.

⁷ *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96.

⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 31 289, nr. 491.

Voor de inhoud en inrichting van de elementen uit het voorstel is gekeken naar een aantal onderzoeken en de aanbevelingen die daarin naar voren zijn gekomen. Allereerst de evaluatie van de Wet veiligheid op school uit 2021. De aanbevelingen daaruit zijn gericht op het voeren van een meer integraal veiligheidsbeleid en de versterking van de monitoring van leerlingen.⁹ De rapportage van Balans uit 2021 over signalen van ouders en leerlingen die vastlopen in het klachtenstelsel bij onveiligheid in het onderwijs, heeft geleid tot de toezegging om nader onderzoek te doen naar het klachtenstelsel.¹⁰ Dit evaluatieonderzoek is in 2022 afgerond en leverde aanbevelingen op omtrent de positie van vertrouwenspersonen en de landelijke klachtencommissies.¹¹ Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel zijn de diverse toezeggingen aan en moties van de Tweede Kamer, aanbevelingen uit onderzoeken en de ambities van kabinet-Schoof samengenomen om zo te komen tot een uitwerking die binnen scholen zal dienen als basis van een goed veiligheidsbeleid waar ook de inspectie gericht toezicht op kan houden.

2. Registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten

Veiligheidsincidenten op school hebben een grote impact op het veiligheidsklimaat van de school en op de veiligheidsbeleving van leerlingen en het onderwijspersoneel. Met een effectief veiligheidsbeleid wordt geprobeerd om dergelijke incidenten te voorkomen, maar dat zal niet altijd mogelijk zijn. Als zich onverhoopt toch een veiligheidsincident voordoet, is het belangrijk dat scholen daadkrachtig optreden. Daarbij mag van scholen worden verwacht dat zij vanuit hun zorgplicht voor de veiligheid op school zo veel mogelijk lering trekken uit de incidenten en zo nodig het veiligheidsbeleid aanpassen. Dit wetsvoorstel beoogt daarom een verplichte incidentenregistratie en een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten in te voeren. Daarmee krijgt het bevoegd gezag beter zicht op incidenten die op school plaatsvinden en wordt het bevoegd gezag ertoe aangezet consistent om te gaan met incidenten. Daarnaast geeft dit het bevoegd gezag de mogelijkheid om de registratie te betrekken bij de vormgeving en evaluatie van het veiligheidsbeleid, zie paragraaf 6.3 hierna. Tot slot krijgt de inspectie zicht op ernstige incidenten.

2.1. Achtergrond

De afgelopen jaren heeft een aantal ingrijpende veiligheidsincidenten het nieuws gehaald. Leerlingen en onderwijspersoneel werden het slachtoffer van veiligheidsincidenten met grote impact, zowel voor de personen zelf als ook voor de schoolgemeenschap. In sommige gevallen heeft het handelen van de school gezorgd voor een onveilige situatie. Een bekend voorbeeld is de schrijnende situatie waarin een aantal leerlingen gedwongen werd om tegenover hun ouders uit de kast te komen over hun seksuele geaardheid. Deze feiten kwamen pas jaren later aan het licht.¹² Naar aanleiding van deze laatste situatie heeft de Tweede 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

⁹ MOOZ & Ecorys (2021). Evaluatie Wet veiligheid op school: eindrapportage, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29 240, nr. 122, p. 97–98.

¹⁰ Balans (2021). *Ieder kind overal veilig? Rapportage over onveilige situaties buiten de thuissituatie*, 2021; *Kamerstukken II 2021/22*, 31 293, nr. 611.

¹¹ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126.

¹² Rosenberg, E. (2021). «School duwt kinderen ongevraagd uit de kast», *NRC*; Inspectie van het Onderwijs. (2021). *Specifiek (herstel)onderzoek bestuurlijk handelen Gomarus*.

op de (sociale) veiligheid en het welbevinden van leerlingen.¹³ In het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof is de invoering van de meldplicht voor ernstige incidenten opgenomen.¹⁴

2.2. Probleemanalyse

Uit de landelijke veiligheidsmonitor blijkt dat een op de tien leerlingen in het primair- en voortgezet onderwijs weleens gevoelens van onveiligheid ervaart.¹⁵ Ook blijkt dat in het voortgezet onderwijs meer dan de helft van de leerlingen een veiligheidsincident op school heeft meegemaakt.¹⁶ Een derde van deze vo-leerlingen geeft aan daar veel last van te hebben gehad.¹⁷ In veel gevallen bestaan veiligheidsincidenten uit fysiek geweld, discriminatie of wapenbezit. Vier procent van de leerlingen geeft aan op school te maken te hebben gehad met fysiek geweld. Deze leerlingen zijn met opzet geduwd, geschopt, geslagen, pootje gehaakt of is op een andere wijze expres pijn toegebracht. Van de leerlingen die te maken hebben gehad met fysiek geweld geeft zeven procent aan daarbij ook gewond te zijn geraakt. Twee procent van de leerlingen geeft aan ongewild betrokken te zijn geraakt in een vechtpartij en één procent zelfs dat zij in elkaar zijn geslagen. Van de leerlingen die betrokken zijn geweest bij een vechtpartij of in elkaar zijn geslagen geeft respectievelijk 15 en 23 procent aan daar fysieke verwondingen aan te hebben overgehouden.¹⁸

Het bezit en het gebruik van wapens onder leerlingen neemt toe. In veel steden is sprake van een zich verhardende straatcultuur, die steeds vaker ook op scholen en in de omgeving van scholen merkbaar is. In 2019 sloegen tientallen scholen landelijk alarm vanwege een forse toename van wapenbezit onder leerlingen.¹⁹ 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.²⁰

Andere cijfers die een indruk geven van het aantal veiligheidsincidenten dat zich op scholen voordoet laten de laatste jaren eveneens een negatieve ontwikkeling zien. Zo neemt het aantal meldingen van psychisch en fysiek geweld dat de vertrouwensinspecteurs ontvangen de laatste jaren duidelijk toe.²¹ Ook is in de afgelopen jaren het aantal leerlingen dat aangeeft gepest te worden toegenomen in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs, terwijl er in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wet veiligheid op school in 2015 juist consequent een daling zichtbaar was. Het aandeel van leerlingen dat aangeeft gepest te worden is tussen 2021 en 2022 in het primair onderwijs

¹³ *Kamerstukken II* 2021/22, 31 289, nr. 491.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96.

¹⁵ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 31 293, nr. 611, p. 30, 100.

¹⁶ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 31 293, nr. 611, p. 109.

¹⁷ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 31 293, nr. 611, p. 113.

¹⁸ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 31 293, nr. 611, p. 109–110.

¹⁹ Van Gaalen, E. (2020, 21 februari). «Tientallen scholen slaan alarm: heftig geweld en toename wapens leerlingen», *Algemeen Dagblad*.

²⁰ Inspectie van het Onderwijs (2022). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs: schooljaar 2021/2022*, p. 10.

²¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 29 240, nr. 136.

gestegen van 14 procent naar 17 procent, en in het voortgezet onderwijs van 6 procent naar 9 procent.²²

Bevoegde gezagen treden in de meeste gevallen adequaat op bij incidenten die de sociale veiligheid onder druk zetten. Dit is echter nog niet altijd het geval. Daarbij 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 het bevoegd gezag zicht heeft op hoe vaak een bepaald incident zich voordoet en welke incidenten zich gedurende een bepaald tijdvak hebben voorgedaan. Uit de Landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021 blijkt dat twee op de tien schoolleiders in het primair onderwijs niet weet of er zich incidenten van lichamelijk geweld met verwonding hebben voorgedaan. Ook in het voortgezet onderwijs heeft een substantieel deel (28 tot 53 procent) van de schoolleiders geen goed zicht op het aantal geweldsincidenten dat op hun school plaatsvindt.²³ 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.²⁴

2.3. Kern van het voorstel

Van een bevoegd gezag mag worden verwacht dat het zich inzet om veiligheidsincidenten te voorkomen. Veiligheidsincidenten kunnen immers een grote impact hebben op het schoolklimaat. Wanneer desondanks veiligheidsincidenten plaatsvinden, is het van belang dat het bevoegd gezag lering trekt uit deze veiligheidsincidenten en dit op adequate wijze betreft in haar veiligheidsbeleid. Hiertoe dient het bevoegd gezag zicht te hebben op welke incidenten op zijn school plaatsvinden. Om dit te waarborgen bevat het wetsvoorstel voor het bevoegd gezag een registratieplicht voor veiligheidsincidenten, een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten en een verplichting om de incidentenregistratie te betrekken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid. Het bevoegd gezag dient te waarborgen dat zij over de benodigde informatie beschikt om aan haar registratieplicht en meldplicht te kunnen voldoen. Het bevoegd gezag moet hiertoe gegevens verwerken die mogelijk (indirect) herleidbaar zijn tot personen. Zie paragraaf 10.1 over de verwerking van persoonsgegevens.

Registratieplicht veiligheidsincidenten

Dit wetsvoorstel stelt de registratie van veiligheidsincidenten op alle scholen in het funderend onderwijs verplicht en bevat daarnaast minimumeisen waaraan die registratie moet voldoen. Om duidelijkheid te creëren, wordt in het wetsvoorstel opgenomen welke incidenten in ieder geval als een veiligheidsincident worden aangemerkt en dus door scholen geregistreerd moeten worden. Het gaat daarbij om fysiek geweld met lichamelijk letsel tot gevolg, seksuele intimidatie of seksueel misbruik, stelselmatige discriminatie, bedreiging, grove pesterijen, ernstige vernielingen, diefstal en bezit van, handel in of gebruik van drugs en wapens. Het staat scholen daarnaast vrij om incidenten aan de registratie

²² ResearchNed (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 19.

²³ ResearchNed (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 72, 156.

²⁴ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 31 293, nr. 611, p. 69–70.

toe te voegen die zij, als onderdeel van het eigen veiligheidsbeleid, 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. Ook voor incidenten tijdens activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden georganiseerd, zoals een schoolreisje, 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 heeft op de veiligheid en de veiligheidsbeleving binnen de school dat de normale gang van zaken wordt verstoord, zodanig 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 die meegenomen te worden in (de evaluatie 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. Zie daarover paragraaf 6 van deze toelichting. Daarnaast kan de informatie uit de registratie ook worden meegenomen in het toezicht van de inspectie. Bij een onderzoek kan de inspectie, indien naar haar oordeel gewenst, de incidentenregistratie inzien. 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

Zoals aangekondigd in het Regeerprogramma-Schoof introduceert dit wetsvoorstel in aanvulling op de registratieplicht ook een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten.²⁵ Het bevoegd gezag is verplicht 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 ook sprake als de schade die door het veiligheidsincident ontstaat een ontwrichtend effect heeft op de school en haar leerlingen, ouders of personeel. Bijvoorbeeld wanneer het incident leidt tot het (tijdelijk) sluiten van een school. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij ernstige bedreigingen. Maar ook kan gedacht worden aan een steekpartij buiten de school of de zelfdoding van een leerling. Dergelijke ernstige incidenten worden geacht een dermate grote impact te hebben op de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel dat ook de inspectie daarvan op de hoogte moet zijn. In deze gevallen dient het bevoegd gezag het incident dan ook zowel te registreren als te melden bij de inspectie. Doordat ernstige incidenten gemeld worden kan de inspectie het bevoegd gezag ondersteunen indien daar behoefte aan is maar ook ingrijpen wanneer dat nodig is.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

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. In de praktijk gebeurt dit overigens in veel gevallen nu ook al. Met dit wetsvoorstel wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande praktijk. Daarbij kan de inspectie de school ook doorverwijzen naar Stichting School en Veiligheid of de vertrouwensinspecteurs voor verder advies en ondersteuning. Het contact met de inspectie op basis van een melding is dus niet alleen controlerend van aard, maar ook ondersteunend.

De meldplicht aan de inspectie ziet ook op ernstige incidenten ten opzichte van personeelsleden. De Arbeidsomstandighedenwet kent een meldplicht voor arbeidsongevallen die leiden tot blijvend letsel, een ziekenhuisopname van werknemers of de dood. Dit zal in sommige gevallen betekenen dat een incident aan zowel de (onderwijs)inspectie als aan de Nederlandse Arbeidsinspectie moet worden gemeld. Een incident waarbij, bijvoorbeeld, een leerkracht wordt neergestoken op school roept – naast vragen over de waarborging van een veilige werkomgeving – ook vragen op ten aanzien van de veilige schoolomgeving. De aard van het toezicht is voor beide toezichthouders echter wezenlijk anders. De (onderwijs)inspectie houdt toezicht op de algehele veiligheid op school als waarborg voor de onderwijskwaliteit, de Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de arbeidsomstandigheden. Het toezicht van de Inspectie en van de Nederlandse Arbeidsinspectie dient daarmee dus een verschillend doel. Daarnaast ziet toezicht van de Inspectie ook op incidenten zonder fysiek letsel of incidenten waar geen personeel bij betrokken is. Het toezicht van de Inspectie is daarmee breder dan (arbeids)incidenten waar de Nederlandse Arbeidsinspectie toezicht op houdt. Maar ook als personeel betrokken is bij een incident kan de betrokkenheid van de Inspectie nodig zijn, omdat de Nederlandse Arbeidsinspectie niet kijkt naar de gevolgen voor de onderwijskwaliteit en zorgplicht voor het veilige schoolklimaat in beeld. De regering acht beide perspectieven bij dit soort incidenten van groot belang en ziet de betrokkenheid van beide inspecties dan ook als proportioneel.

2.4. Proportionaliteit en subsidiariteit

De verplichte registratie van veiligheidsincidenten en melding van ernstige incidenten zijn essentieel voor het werken aan een veilig schoolklimaat. Het registreren van veiligheidsincidenten verschaft inzicht in trends en ontwikkelingen van incidenten. Dit stelt scholen in staat om incidenten beter af te handelen en verdere escalatie te voorkomen. Daarnaast vormt de registratie een belangrijke informatiebron om lering te trekken uit eerdere incidenten en dit te betrekken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid. De meldplicht voor ernstige incidenten is belangrijk om de inspectie in staat te stellen goed toezicht te houden op de veiligheid op school. Wanneer er sprake is van een incident dat de school of het onderwijs kan ontwrichten, acht de regering het noodzakelijk dat de inspectie daar tijdig van op de hoogte is om adequaat toezicht te kunnen houden. Bij de vormgeving van de registratie is geborgd dat niet meer informatie wordt geregistreerd dan nodig om het doel te behalen.

Nog niet alle scholen hebben een incidentenregistratie en ook niet alle scholen melden ernstige incidenten aan de inspectie. De regering acht deze werkwijze echter essentieel voor de veiligheid op school, omdat deze inzicht geven in trends, helpt bij een betere afhandeling en escalatie van incidenten kan voorkomen. De registratie vormt bovendien een waardevolle basis voor evaluatie en verbetering van het veiligheidsbeleid. Daarom acht de regering deze wettelijke maatregelen noodzakelijk. Het tijdig betrekken van de toezichthouder is in het belang van alle leerlingen, omdat de inspectie kan ingrijpen wanneer een school onvoldoende adequaat omgaat met veiligheidsincidenten. De overwogen alternatieven (zie later in deze paragraaf) werden onvoldoende effectief geacht of werden geacht disproportionele regeldrukkosten teweeg te brengen. De registratieplicht en meldplicht (ernstige) veiligheidsincidenten zijn daarmee proportioneel ten aanzien van het te behalen van een veiliger schoolklimaat. De voorgestelde maatregelen leiden ertoe dat zowel het bevoegd gezag als de inspectie meer zicht krijgen op de veiligheid op school, wat een basisvoorwaarde is voor het maken van gedegen veiligheidsbeleid.

Beide maatregelen hebben gevolgen voor het verwerken van persoonsgegevens, brengen een beperking van de vrijheid van inrichting met zich mee en zorgen voor een toename van de regeldrukkosten. Zie voor een toelichting op de proportionaliteit van de maatregelen in verhouding tot deze onderwerpen paragraaf 8.1 (Verhouding hoger recht), paragraaf 10 (Gegevensverwerking en privacyaspecten) en paragraaf 11.3 (Gevolgen voor de regeldruk).

Overwogen alternatieven

Voordat de registratie- en meldplicht in de huidige vorm zijn opgenomen in dit voorstel zijn twee andere mogelijkheden overwogen. Deze overwogen alternatieven voor de meldplicht van ernstige veiligheidsincidenten werden onvoldoende effectief geacht of werden geacht disproportionele regeldrukkosten teweeg te brengen.

Ten eerste is onderzocht of het noodzakelijk zou zijn om het bevoegd gezag wettelijk te verplichten alle veiligheidsincidenten te melden bij de inspectie. Deze verplichting zou echter leiden tot een disproportionele toename van de regeldrukkosten voor scholen en vraagt extra capaciteit bij de inspectie. De meeste veiligheidsincidenten die voorkomen op scholen zijn kleinere veiligheidsincidenten en scholen zijn in de meeste gevallen goed in staat deze af te handelen en op te lossen. Daarvoor hoeft de inspectie geen direct zicht te hebben op deze incidenten.

Daarnaast is onderzocht of het melden van ernstige incidenten zou kunnen worden gestimuleerd door een informatievoorziening of loket op te zetten, in plaats van een wettelijke meldplicht te introduceren. Hier zou het bevoegd gezag vrijblijvend advies kunnen inwinnen over de vraag of het maken van een melding bij de inspectie gepast en wenselijk is. Door deze vrijblijvendheid zouden er echter grote verschillen kunnen ontstaan tussen scholen die contact opnemen met het loket en incidenten wel melden bij de inspectie en scholen die dit niet of heel beperkt doen. Daarmee zou het veiligheidsklimaat onvoldoende worden geborgd en zou een solide basis voor het veiligheidsbeleid van de school en het toezicht van de inspectie ontbreken.

3. Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven

Voor een veilig schoolklimaat is het van cruciaal belang dat er goed zicht is op signalen van seksueel misbruik of seksuele intimidatie. Dat geldt voor het bevoegd gezag, maar ook voor de vertrouwensinspecteurs van de onderwijsinspectie. De vertrouwensinspecteurs beschikken namelijk over de juiste expertise om te bepalen of er sprake kan zijn van een seksueel misdrijf. Daarom bevat dit wetsvoorstel een uitbreiding van de meld-, overleg en aangifteplicht bij seksuele misdrijven. De meld- en overlegplicht wordt ten eerste uitgebreid tot situaties waarin er sprake is van mogelijke seksuele intimidatie van een met taken belast persoon richting een leerling of student. Daarnaast wordt ook een meld- en overlegplicht ingevoerd voor seksueel misbruik en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten. Het bevoegd gezag moet hiertoe persoonsgegevens verwerken. Zie daarover paragraaf 10.2.

3.1. Achtergrond

De bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht voor seksuele misdrijven jegens minderjarigen is in 1999 opgenomen in de onderwijswetgeving voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het mbo.²⁶ 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.²⁷ Op grond van deze verplichting dient het onderwijspersoneel dat bekend is geworden met een mogelijk seksueel misdrijf, gepleegd door een met taken belast persoon²⁸ jegens een minderjarige leerling of student, daarvan melding te maken bij het bevoegd gezag of instellingsbestuur. Daarnaast dient het bevoegd gezag of instellingsbestuur dat weet heeft van een mogelijk seksueel misdrijf jegens een minderjarige leerling of student onverwijld in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur. Deze plichten gelden ook voor signalen van mogelijke seksuele misdrijven die buiten de school of onderwijsinstelling plaats hebben gevonden. In samenspraak met de vertrouwensinspecteur wordt vervolgens bepaald of sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf en of dus aangifte moet worden gedaan. De vertrouwensinspecteur beschikt over de deskundigheid die nodig is om te bepalen of sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf. De bedoeling van de overlegplicht is om het bevoegd gezag of instellingsbestuur te ondersteunen bij de beoordeling of in een concreet geval reden is om aangifte te doen van een seksueel misdrijf. Waar in deze paragraaf 3 wordt gesproken over bevoegd gezag wordt tevens instellingsbestuur bedoeld, tenzij het tegendeel blijkt.

In onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs wordt de aanbeveling gedaan dat maatregelen wenselijk zijn om het risico op seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs te verkleinen.²⁹ In het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof is de uitbreiding van de huidige meld-, overleg- en aangifteplicht bij seksuele misdrijven

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 Amendement van het lid Jan Jacob van Dijk c.s., *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 23.

²⁸ Onder «een met taken belast persoon» worden alle personen verstaan die taken of werkzaamheden verrichten ten behoeve van de school. Dat betreft personeel, maar ook personen zonder formele dienstovereenkomst met de school zoals stagiairs of vrijwilligers.

²⁹ Bureau Beke en ResearchNed (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VIII, nr. 91, p. 58.

opgenomen.³⁰ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aan deze ambitie uitvoering gegeven.

3.2. Probleemanalyse

Uit de landelijke veiligheidsmonitor blijkt dat dertien procent van de leerlingen in het primair onderwijs en zeventien procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs aangeeft seksueel grensoverschrijdend gedrag te hebben meegemaakt.³¹ Het gaat daarbij niet altijd om incidenten waar met taken belaste personen bij betrokken zijn maar ook om gedragingen tussen leerlingen. Uit de gegevens van de vertrouwensinspectie blijkt dat de meldingen van seksuele intimidatie op scholen (en onderwijsinstellingen in het mbo en ho) in de afgelopen vijf jaar zijn gestegen. In het schooljaar 2022–2023 zijn 318 meldingen van seksuele intimidatie binnengekomen in het funderend onderwijs.³² In ruim 50 procent van deze gevallen werd een met taken belast persoon beschuldigd van de seksuele intimidatie.

Leerlingen geven aan niet tevreden te zijn over hoe scholen omgaan met meldingen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Zo geeft 61 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs die een melding hebben gedaan aan dat er niets mee is gedaan en vijftien procent dat de stappen van de school niet hebben geholpen. Daarmee is slechts 24 procent van de meldingen effectief afgehandeld.³³ Dit brengt niet alleen risico's met zich mee voor de leerling maar ook voor de (eventueel onterecht) beschuldigde docent, die het slachtoffer kan worden van roddels of een andere vorm van sociale onveiligheid. Op een uitvraag van NOS stories reageerden meer dan 4000 leerlingen die zelf seksuele intimidatie hebben ervaren in het onderwijs. Zij geven aan dat zij veelal geen melding hebben gedaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag, omdat zij dat niet durfden of bang waren niet geloofd te worden.³⁴ Gevallen van seksuele intimidatie of seksueel misbruik kunnen om deze reden onbekend blijven bij het bevoegd gezag en daardoor lang voortduren, doordat het bevoegd gezag niet ingrijpt. Leerlingen kunnen herhaaldelijk geconfronteerd worden met seksueel grensoverschrijdend gedrag, zonder dat daar actie op wordt ondernomen.

Tekortkomingen bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht

De huidige meld-, overleg- en aangifteplicht geldt voor situaties waarin een vermoeden bestaat dat sprake is van seksuele misdrijven in de zin van het Wetboek van Strafrecht jegens een minderjarige leerling of student. Vaak blijkt het ingewikkeld om te bepalen of het in een specifiek geval gaat om onwenselijk gedrag waarbij sprake is van seksuele intimidatie of dat er mogelijk sprake is van een seksueel misdrijf. Daarvoor is expertise nodig van het strafrecht, die bij onderwijspersoneel en bevoegde gezagen vaak onvoldoende aanwezig is. Het overleg met de vertrouwensinspecteur is bedoeld om die expertise in te brengen. Zo kan het bevoegd gezag samen met de vertrouwensinspecteur beoordelen of in

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

³¹ ResearchNed (2023). Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 26. Daarbij is niet gevraagd of de dader een met taken belast persoon is.

³² Dossiers vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2022–2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 240, nr. 136.

³³ ResearchNed (2023). Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 29 240, nr. 133, p. 36.

³⁴ Beijersbergen, R. & Sahla N. (2021, 15 april). «Zorgen over seksuele intimidatie op scholen: «Het staat vaak niet op het netvlies»». NOS Nieuws.

een specifieke situatie sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf. In de praktijk blijkt dat scholen evenwel vaak zelf voorafgaand aan een melding beoordelen of sprake is van een redelijk vermoeden van een mogelijk seksueel misdrijf en of er dus reden is met de inspectie in overleg te treden of aangifte te doen. Daarbij wordt de inspectie dan niet betrokken. Soms doen scholen daarbij eerst ook zelf onderzoek om vermoedens te bevestigen.³⁵

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 seksueel misdrijf ook grote gevolgen kan hebben voor de beschuldigde. Bevoegde gezagen willen dan ook voorkomen dat zij met die beschuldiging onterecht naar buiten zouden treden. Een bevoegd gezag heeft immers niet alleen een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van leerlingen, maar is als werkgever ook verantwoordelijk voor het personeel. Ook kan een beschuldiging van een seksueel misdrijf tot veel onrust leiden binnen de schoolgemeenschap. In de praktijk blijkt ook niet elke aantijging altijd terecht of gegrond te zijn. Ook speelt angst voor negatieve publiciteit en aantasting van de reputatie van de school vaak een rol.³⁶ 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.³⁷ Dat kan er toe leiden dat in de praktijk een melding van een mogelijk seksueel misdrijf niet adequaat wordt afgehandeld.

Dit is niet zoals de wetgever de meld-, overleg- en aangifteplicht en de daarmee gepaard gaande afweging heeft bedoeld. De overlegplicht bij de vertrouwensinspectie is bedoeld om zonder angst voor reputatieschade voor het betrokken personeelslid of de school, op laagdrempelige maar objectieve wijze te kunnen bepalen of sprake is van een redelijk vermoeden van een misdrijf en of aangifte moet worden gedaan. Ook als geen sprake is van een seksueel misdrijf in de zin van het Wetboek van Strafrecht kan sprake zijn van hoogst onwenselijk gedrag waarbij sprake is van seksuele intimidatie. De vertrouwensinspecteurs die werkzaam zijn bij de inspectie fungeren op grond van artikel 6 van de Wet op het onderwijs-toezicht als advies- en aanspreekpunt voor slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele intimidatie. Zij kunnen de slachtoffers bijstaan bij het zoeken naar een oplossing en desgevraagd begeleiden bij het indienen van een klacht of het doen van aangifte. Zij beschikken dus over de kennis en expertise om het bevoegde gezag te kunnen adviseren over welke stappen passend zijn. Uiteraard moet het bevoegd gezag in zijn handelen ook de belangen van het betreffende personeelslid betrekken. De vertrouwensinspecteur kan hierover adviseren. Indien uit het overleg met de vertrouwensinspecteur blijkt dat sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf ten opzichte van een minderjarige leerling, moet altijd aangifte worden gedaan.

Daarnaast ziet de huidige meld- en overlegplicht alleen op een mogelijk seksueel misdrijf tussen een personeelslid van de school en een minderjarige leerling of student. De reden om deze verplichtingen destijds te beperken tot minderjarige leerlingen was dat deze leerlingen naar het oordeel van de regering een verdergaande bescherming behoeften dan

³⁵ Bureau Beke en ResearchNed (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 VIII, nr. 91, p. 56–58.

³⁶ Bureau Beke en ResearchNed (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 VIII, nr. 91, p. 58.

³⁷ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij *Kamerstukken II, 2021/22*, 31 293, nr. 611, p. 63.

meerderjarige leerlingen. Het idee was toen dat meerderjarige leerlingen geacht kunnen worden voor zichzelf op te komen.³⁸ Ook in het vervolgonderwijs (mbo, hbo en wo) geldt de meld-, overleg- en aangifteplicht momenteel alleen ten aanzien van minderjarigen. Meerderjarige leerlingen en studenten bevinden zich echter in een onderwijssituatie veelal eveneens in een afhankelijkheidspositie 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 het verdere verloop van hun opleiding. Dit heeft tot gevolg dat leerlingen en studenten in een kwetsbare positie onvoldoende beschermd worden. Het is daarom van belang dat signalen van seksuele misdrijven jegens meerderjarige leerlingen of studenten door personeel en het bevoegd gezag of instellingsbestuur adequaat worden opgepakt.

3.3. Kern van het voorstel

In het Regeerprogramma-Schoof is aangekondigd om met dit wetsvoorstel de bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven uit te breiden en te verduidelijken.³⁹ De uitbreiding en verduidelijking geldt in gelijke mate voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs. Wanneer in deze paragraaf over «scholen» wordt gesproken, worden hiermee ook mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten bedoeld.⁴⁰

Het doel van de voorgestelde wijzigingen is om de aanpak van scholen omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag te versterken. Een cultuur waarin men open kan praten over wat gewenst is en wat niet en waar grenzen liggen, is de basis voor een goede aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Maar wanneer het toch fout gaat, dient de school dit op een juiste en zorgvuldige wijze op te lossen. Signalen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik dienen zorgvuldig en daadkrachtig te worden afgehandeld. Scholen moeten bij incidenten niet in een krampachtige reflex schieten waarbij het belang van ofwel het slachtoffer ofwel de vermeende dader uit het oog wordt verloren. Laagdrempelig contact met de vertrouwensinspecteurs, die de juiste expertise hebben, is daarbij van grote waarde en dient vooral ter ondersteuning van het bevoegd gezag. De vertrouwensinspecteur kan scholen helpen om op juiste wijze de ernst van het incident te beoordelen en te adviseren over de vervolgstappen naar aanleiding van het incident. Daarom wordt de meld- en overlegplicht uitgebreid naar seksuele intimidatie. Daarnaast wordt ook een meld- en overlegplicht ingevoerd voor seksueel misbruik en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten. Zo zal er eerder en vaker overleg plaatsvinden met de vertrouwensinspecteurs over een juiste aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag van een met taken belast persoon naar een leerling of student. Dit kan scholen helpen om adequaat op te treden bij grensoverschrijdend gedrag en aangifte te doen wanneer mogelijk sprake is van een strafbaar feit.

Scholen worden bij de implementatie van dit wetsvoorstel ondersteund in het herkennen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, het bespreken daarvan en adequaat pedagogisch handelen. Dit draagt bij aan het creëren van een omgeving waarbinnen leerkrachten een dergelijke melding veilig kunnen doen. Daarbij wordt ingezet op het stimuleren van het open gesprek over grensoverschrijdend gedrag, zodat binnen de school gezamenlijk tot gedragen gedragsnormen kan worden gekomen.

³⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 979, nr. 3.

³⁹ *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96.

⁴⁰ Ook bij verwijzingen naar het bevoegd gezag wordt ook het instellingsbestuur van een onderwijsinstelling bedoeld.

Daarmee wordt voorkomen dat de uitbreiding van de meld- en overlegplicht leidt tot wantrouwen of verkramping, wat juist een averechts effect kan hebben op de veiligheid op school.

Seksuele intimidatie

Voorgesteld wordt om de meld- en overlegplicht uit te breiden naar seksuele intimidatie. Uitgangspunt is dat elke seksuele benadering door een met taken belast persoon richting een leerling of student ongewenst is. Dit is ongewenst voor de betrokkenen zelf, vanwege de gezagsrelatie tussen een leerling of student en een personeelslid. Ook is het ongewenst vanwege de impact die deze benadering kan hebben op andere leerlingen en studenten, waarmee ook hun veiligheid geschaad kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan ongewenste aanrakingen, het maken van gebaren of opmerkingen van seksuele aard, maar ook seksueel getinte toenaderingen die online plaatsvinden. Het gaat om de vraag wat in het maatschappelijk verkeer, onder de betreffende omstandigheden, als seksuele intimidatie kan worden verstaan. Een onhandige grap tijdens de les valt bijvoorbeeld niet direct onder de wettelijke meld- en overlegplicht wanneer uit de context direct blijkt dat er geen sprake is van een seksualiserende benadering van een leerling. Door de voorgestelde uitbreiding van de meld- en overlegplicht geldt deze voor alle vormen van mogelijke seksuele intimidatie van een met taken belast persoon naar een leerling of student. Net als voorheen gelden deze plichten ook voor incidenten die plaatsvinden buiten de school of onderwijsinstelling.

Het bevoegd gezag dient de individuele situatie te wegen om te bepalen of er sprake kan zijn van seksuele intimidatie. De afweging zal daarbij verschillen afhankelijk van de leeftijd van het slachtoffer. De regeringscommissaris voor grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld wijst in dit kader op een grijs gebied tussen individuele en wettelijke grenzen: «Daarin vallen allerlei ongewenste, seksueel getinte gedragingen die niet direct strafbaar zijn, maar in een bepaalde context wel door veel mensen als seksueel grensoverschrijdend worden ervaren.» De regering zal bij de implementatie van dit wetsvoorstel aandacht besteden aan het stimuleren van het open gesprek over dit grijze gebied en het herkennen van seksueel grensoverschrijdend gedrag. De handreiking *«Cultuurverandering op de werkvloer»* zal daarbij betrokken worden.

In het vervolgonderwijs kan de afweging of er sprake is van seksuele intimidatie of seksueel misbruik op punten nog ingewikkelder zijn. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van romantisch of seksueel contact tussen een (meerderjarige) student en een personeelslid van dezelfde instelling waarbij geen sprake is van een gezagsrelatie tussen de student en het personeelslid. Als er in dat contact geen sprake is van seksuele intimidatie of seksueel misbruik, is de meld- en overlegplicht niet van toepassing. Bij twijfel of sprake is van seksuele intimidatie blijft het uitgangspunt dat altijd overlegd dient te worden met de vertrouwensinspecteurs.

De uitgebreide meld- en overlegplicht moet er toe leiden dat scholen eerder en vaker in overleg treden met de vertrouwensinspecteurs met wie een afweging kan worden gemaakt over de vraag of mogelijk sprake is van een seksueel misdrijf. Ook in het geval dat personeel of het bevoegd gezag denkt te weten dat de beschuldiging van seksuele intimidatie onterecht is, moet deze worden gemeld aan het bevoegd gezag en dient het bevoegd gezag vervolgens in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur. Het overleg dient in deze gevallen als een extra controle op de overwegingen van het bevoegd gezag die ten grondslag liggen aan deze conclusie en om te waarborgen dat het bevoegd gezag alle feiten en omstandigheden op de juiste wijze in de afweging betreft. Indien uit het

overleg blijkt dat sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf en de leerling of student minderjarig is, is het bevoegd gezag verplicht aangifte te doen.

De uitbreiding van de meld- en overlegplicht kan scholen daarnaast een kader bieden om nadrukkelijker en eenduidiger op te treden tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag. Van het bevoegd gezag of onderwijspersoneel kan niet worden verwacht dat zij altijd de juiste expertise en kennis hebben om adequaat op te treden bij seksueel grensoverschrijdend gedrag van een met taken belast persoon naar een leerling of student. De vertrouwensinspecteur kan, in aanvulling op het overleg over de vraag of er sprake is van een seksueel misdrijf, scholen ook adviseren hoe zij een incident op een juiste manier kunnen afhandelen en hoe zij het slachtoffer en de vermeende dader de juiste ondersteuning kunnen bieden. Het advies over de afhandeling schept geen verplichtingen voor het bevoegd gezag, maar kan een bevoegd gezag wel handvatten bieden om met precaire voorvallen om te gaan. Om binnen de school op een eenduidige wijze tot het overleg met de vertrouwensinspecteur te komen, kan men binnen de school afspraken maken over wie bevoegd en verantwoordelijk is voor het initiëren van contact met de inspectie.

Meerderjarigen

Het criterium van minderjarigheid komt voor de meld- en overlegplicht te vervallen. Met het oog op de wens om seksueel misbruik en seksuele intimidatie in afhankelijkheidsrelaties in het onderwijs tegen te gaan, is het van belang dat signalen van seksuele intimidatie of seksueel misbruik altijd gemeld worden en dat het bevoegd gezag daarover ook altijd in overleg treedt met de vertrouwensinspectie. Daarmee wordt geborgd dat bij een vermoeden van seksuele intimidatie of seksueel misbruik altijd de expertise van de vertrouwensinspectie wordt betrokken. Ook meerderjarige leerlingen en studenten moeten kunnen rekenen op een veilig onderwijsklimaat en een adequate afhandeling van signalen van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

De aangifteplicht wordt niet uitgebreid naar meerderjarigen. Bij meerderjarige slachtoffers dient de autonomie van het slachtoffer bij de keuze over het aangaan van een strafrechtelijke procedure te worden meegewogen alvorens het bevoegd gezag over gaat tot aangifte. Afhankelijk van het specifieke incident, de context en de keuze van de meerjarige leerling of student kan het bevoegd gezag een afweging maken. Het bevoegd gezag is door uitbreiding van de overlegplicht naar meerderjarigen wel verplicht in overleg te treden met de vertrouwensinspectie over de vraag of er sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf. Het bevoegd gezag kan dan op basis van de juiste informatie en met behulp van adequate expertise haar handelingskader bepalen en een afgewogen beslissing nemen over eventuele vervolgstappen. Het bevoegd gezag heeft immers een verantwoordelijkheid om de veiligheid op de gehele school of instelling te borgen. Daartoe kan het in aangewezen gevallen toch wenselijk zijn om tot aangifte over te gaan, ook als het meerderjarige slachtoffer dat zelf niet wenst, wanneer bijvoorbeeld het bredere belang van de veiligheid op de school daar aanleiding toe geeft. De vertrouwensinspectie kan het bevoegd gezag hierbij helpen. Overigens kan het meerderjarige slachtoffer uiteraard ook altijd zelf aangifte doen, of in overleg met de instelling afspreken dat de instelling aangifte doet.

De uitbreiding naar meerderjarigen zal vooral van invloed zijn op mbo-, hbo- en wo-instellingen, aangezien zij een grote populatie meerderjarige studenten hebben. Ook v(s)o-scholen kunnen een klein aantal meerder-

jarige leerlingen hebben. Daarnaast wordt de meld-, overleg- en aangifteplicht hierdoor van toepassing op voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en overige educatie.⁴¹ Opleidingen vavo en overige educatie zijn bedoeld voor meerderjarigen en vallen evenals mbo onder de WEB. Er is geen reden voor een andere behandeling van de studenten in deze opleidingen.

3.4. Proportionaliteit en subsidiariteit

Met de uitbreiding van de meld- en overlegplicht wordt beoogd om de aanpak van scholen omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag te versterken en te borgen dat signalen van seksuele intimidatie of seksueel misbruik aan het licht komen en dat waar nodig aangifte wordt gedaan. De voorgestelde maatregelen worden essentieel geacht voor een veilig schoolklimaat. Elke seksuele benadering door een met taken belast persoon richting een leerling of student is ongewenst (zie paragraaf 3.3) en doet afbreuk aan een veilig schoolklimaat. De voorgestelde uitbreiding zorgt ervoor dat bevoegd gezag vaker gebruik maakt van de expertise van de vertrouwensinspectie. Dit draagt bij aan de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om adequaat op te treden bij grensoverschrijdend gedrag, wat vervolgens zal bijdragen aan een veilige schoolcultuur. De uitbreiding van de meld-, en overlegplicht naar seksuele intimidatie is noodzakelijk om te bereiken dat alle signalen zorgvuldig worden opgevolgd en de juiste expertise wordt betrokken. Met name bij grensgevallen tussen seksuele intimidatie of een seksueel misdrijf wordt nu te vaak door het bevoegd gezag afgezien van overleg met de vertrouwensinspectie. Dat brengt een risico mee op niet-adequaaf afhandelen van de signalen, terwijl het van groot belang is voor een veilig schoolklimaat dat signalen van seksuele misdrijven jegens leerlingen of studenten door personeel en het bevoegd gezag of instellingsbestuur zorgvuldig en effectief worden opgepakt (zie paragraaf 3.2). Gezien het grote belang dat de regering hecht aan effectief veiligheidsbeleid en een veilige schoolcultuur, ziet zij de voorgestelde wettelijke uitbreiding van de meld- en overlegplicht als noodzakelijk. De overwogen alternatieven werden onvoldoende effectief geacht (zie hierna in deze paragraaf). De voorgestelde uitbreiding van de meld-, overleg- en aangifteplicht is daarmee proportioneel ten aanzien van het realiseren van een veiliger schoolklimaat.

Beide uitbreidingen – naar seksuele intimidatie en naar meerderjarigen – hebben gevolgen voor het verwerken van persoonsgegevens, brengen een beperking van de vrijheid van inrichting met zich mee en zorgen voor een toename van de regeldrukkosten. Zie voor een toelichting op de proportionaliteit van de maatregelen in verhouding tot deze onderwerpen paragraaf 8.2 (Verhouding hoger recht), paragraaf 10 (Gegevensverwerking en privacyaspecten) en paragraaf 11.3 (Gevolgen voor de regeldruk).

Overwogen alternatieven

Voordat de overlegplicht in dit wetsvoorstel is uitgebreid naar seksuele intimidatie zijn een sectorakkoord voor seksueel grensoverschrijdend gedrag en een handelingskader seksueel grensoverschrijdend gedrag

⁴¹ Opleidingen vavo zijn opleidingen als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel a, van de WEB. Opleidingen overige educatie zijn opleidingen als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de WEB (ofwel alle opleidingen educatie, behalve vavo). Bekostigd vavo wordt verzorgd door regionale opleidingscentra (roc's); niet-bekostigd vavo kan ook door andere instellingen worden verzorgd op grond van artikel 1.4a.1 WEB. Overige educatie is per definitie niet-bekostigd en kan eveneens door worden verzorgd op grond van artikel 1.4a.1 van de WEB.

voor scholen overwogen. In beide alternatieven wordt de aanpak van scholen omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag versterkt, maar wordt niet geborgd dat signalen van seksuele intimidatie of seksueel misbruik aan het licht komen en waar nodig aangifte wordt gedaan. De afweging voor het bevoegd gezag om met de vertrouwensinspectie te overleggen blijft te vrijblijvend. Daarmee zijn een sectorakkoord of handelingskader niet voldoende effectief, omdat de afweging om in overleg te treden en mogelijk aangifte te doen bij het bevoegd gezag blijft liggen terwijl daar niet altijd de juiste expertise beschikbaar is. Daarnaast is het zeer complex om een definitie en handelingskader omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag te hanteren, omdat dit sterk contextafhankelijk is. Ook hiervoor wordt het inwinnen van expertise per casus noodzakelijk geacht.

Een handelingskader seksueel grensoverschrijdend gedrag voor scholen kan als hulpmiddel dienen voor scholen om een betere afweging te maken aan de hand van voorbeelden. Er bestaan al diverse handelingskaders. Vanuit de sectoralliantie seksueel grensoverschrijdend gedrag is een leidraad geschreven met handelingsperspectieven voor scholen.⁴² Ook heeft de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld een handreiking gepubliceerd waar organisaties gebruik van kunnen maken om een cultuurverandering teweeg te brengen.⁴³ Daarmee worden concrete handelingsperspectieven geboden aan het bevoegd gezag. Dit sluit aan op onderzoeken van Bureau Beke en de Inspectie van het Onderwijs waarin wordt geconcludeerd dat er op scholen juist behoefte is aan de ontwikkeling van een veilige schoolcultuur waar het gesprek over veiligheid en grensoverschrijdend gedrag structureel wordt gevoerd.⁴⁴ Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 wil de regering op dit traject inzetten om het gesprek op school en de veilige schoolcultuur te versterken.

Ten aanzien van de uitbreiding naar meerderjarigen is overwogen om ook de aangifteplicht uit te breiden naar meerderjarigen. Die uitbreiding wordt echter te verstrekkend geacht met het oog op de autonomie van meerderjarige slachtoffers. Een strafrechtelijke procedure kan een grote belasting vormen voor het slachtoffer en het is daarom van belang dat er ruimte is om de autonome keuze van het meerderjarige slachtoffer daarin mee te wegen. Om te waarborgen dat signalen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik ook bij meerderjarige slachtoffers zorgvuldig en daadkrachtig worden afgehandeld is wel voorzien in een uitbreiding van de meld- en overlegplicht. Zie ook paragraaf 3.3.

4. Vertrouwenspersoon

Onderdeel van een goed veiligheidsbeleid is het organiseren van een plek waar leerlingen, ouders en personeel terecht kunnen wanneer zij onveiligheid ervaren. Ouders, leerlingen en personeelsleden kunnen daarbij een open hulpvraag hebben, maar ook ondersteuning zoeken bij een klacht over de wijze van handelen door het bevoegd gezag. Het is van belang om dit laagdrempelig te organiseren zodat zij hun verhaal kwijt kunnen op een veilige plek en, wanneer nodig, zo snel mogelijk ondersteund worden bij het vinden van een oplossing. Het is daarbij ook voorstelbaar dat een leerling, ouder of personeelslid het fijner vindt om met een extern persoon te praten. Dit wetsvoorstel beoogt de onder-

⁴² Leidraad bestuurders tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag - School en veiligheid

⁴³ Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. *Handreiking cultuurverandering op de werkvloer*, 13 maart 2024.

⁴⁴ Bureau Beke en ResearchNed (2020). *Seksueel grensoverschrijdend gedrag in het onderwijs*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 VIII, nr. 91, p. 56–58.

steuning en begeleiding van ouders, leerlingen en personeel te verbeteren wanneer zij vastlopen met een hulpvraag of klacht, door de interne en externe vertrouwenspersoon op school wettelijk te verplichten en diens positie te versterken.

4.1. Achtergrond

In het najaar van 2021 rapporteerde oudervereniging Balans over haar analyse van ruim 300 meldingen over onveiligheid buitenshuis, waarvan 81 procent gaat over situaties in het onderwijs.⁴⁵ 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 2022 het functioneren van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs onderzocht door Regioplan.⁴⁶ De uitkomsten van het onderzoek betroffen onder andere aanbevelingen om de ondersteuning en begeleiding van ouders, leerlingen en personeel te versterken door middel van een vertrouwenspersoon.⁴⁷ In het Regeerprogramma Schoof is het verplichten van de interne en externe vertrouwenspersoon opgenomen.⁴⁸ Het doel hiervan is ervoor te zorgen dat leerlingen, ouders en personeel gehoord en geholpen worden. De uitkomsten van het genoemde onderzoek zijn betrokken in de uitwerking van dit wetsvoorstel.

4.2. Probleemanalyse

De vertrouwenspersoon heeft op school een spilfunctie in het creëren van een veilige schoolomgeving. De vertrouwenspersoon staat ouders, leerlingen en personeelsleden bij met een hulpvraag en ondersteunt hen bij klachten. Dat is van belang, want leerlingen, ouders en personeelsleden ervaren soms belemmeringen om een melding te maken of een klacht in te dienen.⁴⁹ De vertrouwenspersoon kan hen helpen door hen te wijzen op de verschillende mogelijkheden om zaken bespreekbaar te maken of op welke wijze zij een klacht kunnen indienen. Desondanks is het op grond van de huidige onderwijswetgeving voor scholen niet verplicht een vertrouwenspersoon te hebben. En hoewel op veel scholen al een vertrouwenspersoon aanwezig is, is dit niet op alle scholen het geval. Daardoor is er geen waarborg dat op elke school ouders, leerlingen en personeelsleden op een veilige plek hun verhaal kunnen vertellen en de juiste begeleiding krijgen.

Voor de effectiviteit van een vertrouwenspersoon is het bovendien van belang dat de randvoorwaarden op orde zijn. Uit de evaluatie van het klachtenstelsel in 2022 door Regioplan volgt echter dat dat niet altijd het geval is. Ten eerste zijn leerlingen, personeel en ouders vaak niet goed bekend met het bestaan van de vertrouwenspersoon of met wat deze voor hen kan doen.⁵⁰ Ten tweede hebben vertrouwenspersonen 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 over de

⁴⁵ Balans (2021). *Ieder kind overal veilig? Rapportage over onveilige situaties buiten de thuissituatie*, 2021, p. 8.

⁴⁶ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 126.

⁴⁷ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 36.

⁴⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96.

⁴⁹ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 15.

⁵⁰ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 14.

wijze waarop zij het vertrouwenswerk kunnen vormgeven.⁵¹ Tot slot komen er situaties voor waarbij een 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. Voor een groot deel van de klagers maakt dat het gemakkelijker om de vertrouwenspersoon te benaderen: de drempel is dan immers laag. Maar soms is het fijner om juist bij een extern iemand terecht te kunnen. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een ouder of leerling een klacht heeft over een personeelslid dat een nauwe band heeft met de vertrouwenspersoon. Dit kan ervoor zorgen dat de klager het makkelijker vindt om met iemand buiten de school in gesprek te gaan. Voor die gevallen is het nodig om naast een interne, ook een externe vertrouwenspersoon aan te stellen. Dit kan via een commercieel bureau geregeld worden, maar de externe vertrouwenspersoon kan ook een collega zijn die werkt op een andere school die onder hetzelfde bevoegd gezag valt. Wanneer het een kleine school betreft kan alleen een externe vertrouwenspersoon ook volstaan. Een deel van de scholen heeft ook nu al zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon aangewezen.⁵²

4.3. Kern van het voorstel

Dit wetsvoorstel beoogt de begeleiding en hulp voor ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht of hulpvraag te versterken en te zorgen dat er altijd een plek is waar zij worden gehoord. Zo kan worden bijgedragen aan het vinden van een oplossing op school, bij een klachtencommissie of (externe) hulpverlening. Dit komt niet alleen ten goede aan het veiligheidsgevoel van ouders, leerlingen en personeel, maar geeft ook een impuls aan de interne kwaliteitsverbetering op school.

Om dit te bereiken verplicht dit wetsvoorstel het bevoegd gezag tot het aanwijzen van zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon en worden de rol en de taken van de vertrouwenspersoon wettelijk vastgelegd. De interne vertrouwenspersoon is een personeelslid van de school. De externe vertrouwenspersoon is werkzaam buiten de school, maar kan wel elders onder hetzelfde bevoegd gezag werkzaam zijn 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.

Taken

Voor leerlingen en personeelsleden heeft de vertrouwenspersoon (zowel intern als extern) allereerst de taak hen op te vangen, te begeleiden en te adviseren als zij zich bij de vertrouwenspersoon melden. In veel gevallen is het bieden van een luisterend oor voldoende. In sommige gevallen kan de vertrouwenspersoon iemand daarnaast doorverwijzen naar een hulpverlener of hulpverlenende instantie binnen of buiten de school.

De vertrouwenspersoon heeft daarnaast richting ouders, leerlingen of personeelsleden de taak hen bij te staan bij de afhandeling van een klacht. Het minimale streven is dat klagers zich gehoord voelen en serieus genomen worden op het moment dat zij een incident of klacht naar voren brengen. De vertrouwenspersoon kan hier een belangrijke rol spelen. De

⁵¹ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 19–20.

⁵² Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 13.

vertrouwenspersoon kan ouders, leerlingen en personeelsleden bijstaan en daardoor hopelijk een formele klacht in veel gevallen voorkomen. Wanneer het daar wel toe komt, kan de vertrouwenspersoon leerlingen, ouders en personeelsleden bijstaan in de behandeling van de klacht. Dit zorgt ervoor dat leerlingen, ouders en personeelsleden zich beter gehoord voelen. De klacht kan een beslissing (of het uitblijven daarvan) betreffen maar kan ook gaan over gedragingen door het bevoegd gezag of het personeel. De vertrouwenspersoon staat de klager onder andere bij door te informeren en te adviseren over de vervolgstappen die genomen kunnen worden. Zo kan de vertrouwenspersoon, afhankelijk van de situatie, verwijzen naar de direct betrokkenen 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 bekend is geworden met mogelijke seksuele intimidatie of seksueel misbruik van een met taken belast persoon naar een leerling is de vertrouwenspersoon verplicht om dit te melden aan het bevoegd gezag (conform de meldplicht seksuele intimidatie en seksueel misbruik). Deze verplichting geldt zowel voor de interne als externe vertrouwenspersoon.

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 van een oordeel van de landelijke klachtencommissie door het bevoegd gezag of de school, kan de vertrouwenspersoon hierover adviseren richting het bevoegd gezag of de schoolleiding. Op basis van de ervaringen van de vertrouwenspersoon kan de vertrouwenspersoon adviezen geven aan het bevoegd gezag om de klachtenbehandeling te verbeteren, problemen aan te pakken en preventieve maatregelen te nemen. Daarnaast deelt de vertrouwenspersoon ten minste jaarlijks een rapportage over diens werkzaamheden en adviezen op basis van de ervaringen in het afgelopen jaar met het bevoegd gezag.

Vertrouwelijkheid

Het is van belang dat leerlingen, ouders en personeelsleden in vertrouwen naar de vertrouwenspersoon toe kunnen stappen. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorzien in een geheimhoudingsplicht. De personen die zich melden bij de vertrouwenspersoon kunnen daarmee ervan uitgaan dat hun verhaal vertrouwelijk wordt behandeld. Desondanks zijn situaties denkbaar waarin andere belangen voorgaan op de vertrouwelijkheid. In het wetsvoorstel is daarom voorzien in enkele uitzonderingsgronden. Het is van belang dat de vertrouwenspersoon een zorgvuldige afweging maakt alvorens informatie te delen naar aanleiding van een melding, zonder dat de betreffende persoon daar expliciet toestemming voor heeft gegeven.

Om het werk en de uitvoering van de taken van de vertrouwenspersoon doenlijk te houden zijn vier uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht opgenomen. Allereerst zijn er wettelijke plichten die verplichten tot mededeling. Bijvoorbeeld de meldplicht seksuele intimidatie en seksueel misbruik, maar ook de aangifteplicht uit artikel 160 Wetboek van Strafvordering. Ten tweede kan uit de taak van de vertrouwenspersoon de noodzaak tot mededeling voortvloeien. Hierbij is niet per definitie ook noodzakelijk om persoonsgegevens te delen. Voor het adviseren van het

bevoegd gezag kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn dat de vertrouwenspersoon aangeeft hoeveel meldingen en in algemene zin van welke aard er binnen zijn gekomen bij de vertrouwenspersoon. Dit is, zolang het noodzakelijk is, een toegestane doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Ten derde zijn er situaties waarin het belang van een leerling noodzaakt tot mededeling. Het is van belang dat de vertrouwenspersoon hierin een zorgvuldige afweging maakt. Alleen wanneer er echt geen andere mogelijkheid openstaat, mag de vertrouwenspersoon op grond van deze uitzondering mededeling doen. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn indien de veiligheid of gezondheid van een leerling ernstig in gedrang is. Ten vierde kan degene die de vertrouwenspersoon in vertrouwen heeft genomen altijd toestemming geven aan de vertrouwenspersoon om mededeling te doen.

Gegevensbescherming

Het wetsvoorstel regelt een wettelijke grondslag voor de vertrouwenspersoon om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten te verwerken voor zover dat noodzakelijk is om ouders, leerlingen en personeelsleden bij te staan met een signaal, vraag of klacht. De bevoegdheid voor deze gegevensverwerking bestaat zolang de vertrouwenspersoon de gegevens nodig heeft om zijn taken te kunnen uitvoeren. Daarbij wordt in ieder geval geregeld dat de vertrouwenspersoon de gegevens moet verwijderen en vernietigen binnen een maand nadat de leerling of het personeelslid de school heeft verlaten. Voorkomen wordt daarmee dat een dossier met gevoelige persoonsgegevens van een leerling bewaard blijft op een school waaraan de leerling of het personeelslid niet langer verbonden is. Daarnaast wordt geregeld dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat enkel de vertrouwenspersoon toegang heeft tot de gegevens. Het bevoegd gezag kan daarvoor bijvoorbeeld een beveiligde omgeving ter beschikking stellen waarbinnen de vertrouwenspersoon verschillende gegevens kan verwerken.

Waarborgen onafhankelijkheid, deskundigheid en zelfstandigheid

Om de taken goed te kunnen uitvoeren wordt in dit wetsvoorstel een aantal waarborgen gesteld aan de functie van een vertrouwenspersoon. Zo is het bevoegd gezag verplicht de interne vertrouwenspersoon in staat te stellen zijn of haar taken onafhankelijk, deskundig en zelfstandig in te vullen. Ook dient de interne vertrouwenspersoon voldoende tijd te krijgen om de taken uit te kunnen voeren. Het bevoegd gezag benadeelt de interne vertrouwenspersoon niet in diens positie op de school als gevolg van de manier waarop hij of zij uitvoering geeft aan de taken. Om de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon te waarborgen wordt tevens vastgelegd dat deze op het moment van benoeming en in de voorgaande vijf jaar geen deel mag hebben uitgemaakt van het schoolbestuur of de schoolleiding. De vertrouwenspersoon is 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.

De persoon die aangewezen wordt als vertrouwenspersoon dient te beschikken over voldoende deskundigheid en ervaring om uitvoering te geven aan zijn of haar taken. Daarbij kan gedacht worden aan kennis over gesprekstechnieken en het juridische kader van het klachtenstelsel. Betrouwbaarheid, betrokkenheid en zorgvuldigheid kunnen belangrijke eigenschappen zijn om op een juiste wijze invulling te geven aan de geheimhoudingsplicht. Stichting School en Veiligheid heeft in haar

handreiking op een rij gezet aan wat voor kwalificatie-eisen kan worden gedacht voor het goed invullen van een vertrouwensfunctie.⁵³

Voor de versterking van de vertrouwensfunctie binnen het funderend onderwijs zal het nodig zijn dat een deel van de scholen investeert in de professionalisering van de vertrouwenspersonen. Om dit op laagdrempelige wijze te doen zal er in opdracht van OCW een gratis e-learningaanbod voor vertrouwenspersonen worden gerealiseerd. Het is namelijk waardevol dat de vertrouwenspersonen zich professionaliseren op een manier die direct aansluit bij de specifieke onderwijscontext.

4.4. Proportionaliteit en subsidiariteit

Het doel van maatregel is om te waarborgen dat ouders, leerlingen en personeelsleden op elke school laagdrempelig toegang hebben tot een interne en externe vertrouwenspersoon. Daarbij worden tevens maatregelen genomen om de rol en positie van de vertrouwenspersonen te versterken, om zo de ondersteuning van ouders, leerlingen en personeelsleden te verbeteren. Hoewel op veel scholen al een vertrouwenspersoon aanwezig is, is nog niet op alle scholen zowel de toegang tot een interne als een externe vertrouwenspersoon gewaarborgd. Ook zijn, zoals blijkt uit de probleemanalyse hierboven, niet op alle scholen de randvoorwaarden voor het professioneel functioneren van de vertrouwenspersoon even goed op orde. Op die punten is verbetering mogelijk en nodig, wat een positief effect heeft op een veilige schoolcultuur. Door het wettelijke verankeren van de taken, de positie en de deskundigheid van de vertrouwenspersoon wordt geborgd dat leerlingen, ouders en personeel de juiste begeleiding krijgen bij een klacht of onveiligheid en hier lering uit wordt getrokken door het bevoegd gezag. De regering is van mening dat de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon binnen de school een basisvoorwaarde is voor een gedegen veiligheidsbeleid en voor een veilige schoolomgeving. De voorgestelde maatregelen ten aanzien van vertrouwenspersonen leveren een noodzakelijke bijdrage aan die veilige schoolcultuur. De overwogen alternatieven (zie hierna in deze paragraaf) bieden onvoldoende zekerheid dat op elke school een vertrouwenspersoon aanwezig is en dat de onafhankelijkheid, deskundigheid en zelfstandigheid van die vertrouwenspersoon op elke school geborgd is. De voorgestelde maatregelen voor de vertrouwenspersoon zijn daarmee proportioneel ten aanzien van het te behalen laagdrempelige toegang tot een interne en externe vertrouwenspersoon en een versterkte rol en positie van de vertrouwenspersonen.

De verplichtstelling van een vertrouwenspersoon leidt tot extra gegevensverwerkingen, vormt een inperking van de organisatorische autonomie van het bevoegd gezag en leidt tot een hogere regeldruk. Zie voor een toelichting op de proportionaliteit van de maatregel in verhouding tot deze onderwerpen paragraaf 8.3 (Verhouding hoger recht), paragraaf 10 (Gegevensverwerkingen en privacyaspecten) en paragraaf 11.3 (Gevolgen voor de regeldruk).

Overwogen alternatieven

Voordat is besloten de eisen ten aanzien van de vertrouwenspersoon in dit wetsvoorstel te verankeren is overwogen om met andere stimulerende maatregelen de positie van de vertrouwenspersoon binnen scholen te versterken. Bijvoorbeeld door veldpartijen te vragen om scholen te wijzen op het belang van de vertrouwenspersoon. De regering is echter van

⁵³ Stichting School & Veiligheid (2022). *Handreiking voor vertrouwenspersonen in het onderwijs*, p. 15 e.v.

mening dat de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon binnen de school een basisvoorwaarde is voor een gedegen veiligheidsbeleid en een veilige schoolomgeving. Dergelijke stimulerende maatregelen bieden onvoldoende zekerheid dat op elke school een vertrouwenspersoon aanwezig is en dat de onafhankelijkheid, deskundigheid en zelfstandigheid van die vertrouwenspersoon op elke school geborgd is. Deze aanpak zou te vrijblijvend zijn en mogelijk te weinig urgentiebesef met zich meebrengen, juist op die scholen die nog geen vertrouwenspersoon hebben of waar de onafhankelijkheid of professionaliteit nu onvoldoende geborgd is. Deze aanpak zou daarmee niet doeltreffend zijn.

5. Klachtenstelsel

Een cruciaal onderdeel van goed veiligheidsbeleid is een goede klachtenafhandeling. Leerlingen, ouders of personeelsleden die aangeven dat iets niet goed loopt geven daarmee een signaal af en geven het bevoegd gezag de kans zich te verbeteren wanneer er zaken onverhoopt toch mis zijn gegaan. Het klachtenstelsel is in beginsel dan ook bedoeld om tot kwaliteitsverbetering te komen, ook waar het gaat om het veiligheidsbeleid. Wanneer zich incidenten hebben voorgedaan en die situaties niet naar tevredenheid van ouders, leerlingen of personeelsleden zijn afgehandeld is het extra belangrijk voor het bevoegd gezag om te bezien waar verbetermogelijkheden liggen. 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 een extern perspectief bij de beoordeling van de klacht kunnen betrekken. Het is voorstelbaar dat de betrokkenen in zo'n situatie zo nauw betrokken zijn dat het externe perspectief nodig is om tot helderheid te komen. 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 naast een interne klachtenprocedure aansluiting bij een landelijke klachtencommissie verplicht te maken.

5.1. Achtergrond

Zoals in paragraaf 5 over de vertrouwenspersoon al is benoemd heeft een onderzoek van oudervereniging Balans, waaruit bleek dat veel ouders zich niet gehoord of geholpen voelden bij meldingen of klachten over onveiligheid, geleid tot een wens om het klachtenstelsel te evalueren en waar mogelijk te versterken.⁵⁴ In 2022 is door Regioplan het functioneren van het klachtenstelsel in het funderend onderwijs onderzocht. Het onderzoeksrapport bevat aanbevelingen om de klachtenprocedures en -afhandeling te versterken.⁵⁵ De uitkomsten uit dit onderzoek zijn betrokken in de uitwerking van dit wetsvoorstel.

5.2. Probleemanalyse

De belangrijkste doelen van de klachtenafhandeling zijn, naast het leereffect voor de scholen het oplossen van conflicten en zo mogelijk de genoegdoening voor de klager. Daarbij is het streven ook steeds te zorgen dat het laagdrempelig mogelijk is een klacht in te dienen. Uit het onderzoeksrapport van Regioplan naar het functioneren van het klachten-

⁵⁴ Balans (2021). *Ieder kind overal veilig? Rapportage over onveilige situaties buiten de thuissituatie*, 2021, p. 8.

⁵⁵ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 126.

stelsel 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.⁵⁶ De meeste scholen nemen daarbij de uniforme modelklachtenregeling van de PO-Raad en de VO-raad als uitgangspunt. Het bevoegd gezag is verplicht om 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.⁵⁷

Het onderzoek van Regioplan concludeert dat de kwaliteit van de landelijke klachtencommissies duidelijk hoger ligt dan die van de interne en regionale klachtencommissies. De interne en regionale klachtencommissies doen minder aan bijscholing en hebben minder mogelijkheden om de uniformiteit van hun uitspraken te bewaken.⁵⁸ Ouders, leerlingen en personeelsleden 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.⁵⁹

Een ander probleem met het functioneren van het huidige klachtenstelsel is gelegen in het feit dat zowel de klager als de klachtencommissie beperkt zicht heeft op de opvolging van de adviezen van een klachtencommissie. De wet 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.⁶⁰ 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 twijfelen of het zinvol is om hun klacht voor een klachtencommissie te brengen.⁶¹

5.3. Kern van het voorstel

Dit wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van de klachtenafhandeling op scholen in het funderend onderwijs verder te verhogen. Dit komt niet alleen ten goede aan het veiligheidsgevoel van ouders, leerlingen en personeelsleden, maar ook aan de interne kwaliteitsverbetering op school. Een goede klachtafhandeling kan hier een impuls aan geven.⁶²

⁵⁶ 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 Stb. 1998, 398.

⁵⁷ Dit zijn de Stichting Onderwijsgeschillen en de Geschillencommissie Bijzonder Onderwijs.

⁵⁸ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 28 en 35–36.

⁵⁹ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 25.

⁶⁰ Stb. 2015, 238.

⁶¹ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 35.

⁶² Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 11, 25.

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 klacht in te dienen.

Voor een veilig schoolklimaat is het essentieel dat er een open gesprek plaatsvindt waarin ongewenst gedrag bespreekbaar kan worden gemaakt. Daarom is het uitgangspunt van een klachtenregeling dat een klacht op een zo laag mogelijk niveau wordt opgelost. Dat bevordert het leereffect voor alle betrokkenen en kan er bovendien voor zorgen dat een klacht zo snel mogelijk verholpen wordt. Wanneer bijvoorbeeld een ouder van mening verschilt met een docent is een logische eerste stap om eerst met de betreffende docent in gesprek te gaan. Meestal zal een gesprek voldoende zijn om het meningsverschil op te lossen. Ook kunnen ouders, leerlingen of personeel bij een vertrouwenspersoon terecht voor begeleiding bij het indienen van een klacht.

Als het niet lukt om op deze directe manier tot een oplossing te komen, kan een klacht worden ingediend bij het bevoegd gezag. De vertrouwenspersoon kan hierbij ondersteuning bieden. Het wetsvoorstel introduceert een interne en een externe klachtenprocedure. Een klacht kan direct worden ingediend bij het bevoegd gezag of bij een landelijke klachtencommissie. Als direct voor de externe klachtenprocedure wordt gekozen, zal in de praktijk de externe (landelijke) klachtencommissie nagaan of er nog ruimte bestaat voor goede afhandeling van de klacht door het bevoegd gezag. Wanneer daar sprake van is kan zij de klager aanbevelen eerst de interne procedure te volgen. De keuze hiertoe is uiteindelijk aan de klager. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel dus geen strikte volgorde van interne en externe procedure voorschrijft, ligt het principe van volgorde wel ten grondslag aan het klachtenstelsel: het is het beste om een probleem op een zo laag mogelijk niveau op te lossen, teneinde het open gesprek binnen de school zoveel mogelijk te stimuleren.

Daarnaast is ervoor gekozen om het klachtrecht uit te breiden naar alle leerlingen, ook de leerlingen in het primair onderwijs. Leerlingen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs kunnen te maken krijgen met gedragingen of beslissingen waarover zij een klacht willen indienen. Niet voor alle leerlingen in het primair onderwijs of het voortgezet onderwijs is het zelfstandig indienen van een klacht een wenselijke optie en in veel gevallen zal het voor de leerling meerwaarde hebben als zij bij het indienen van een klacht wordt bijgestaan door de ouders. Desondanks kunnen er situaties zijn waarbij de leerling zelf een klacht wil indienen. Als een leerling dat kan en wil dan moet dat – ook in het primair onderwijs – mogelijk zijn. De vertrouwenspersoon krijgt met dit wetsvoorstel de taak om te voorzien in het bijstaan van degenen met een klacht jegens het bevoegd gezag. Zij kunnen ook de leerling desgewenst ondersteunen wanneer deze besluit om zelfstandig een klacht in te dienen. Indien nodig

en gewenst kan de landelijke klachtencommissie de leerling op deze mogelijkheid wijzen.

Interne klachtenprocedure

De interne klachtenafhandeling is bedoeld om op een laagdrempelige manier het gesprek tussen klager en school, of het bevoegd gezag, te faciliteren. Gewenst is dan ook dat de procedure kort en snel te doorlopen is. Om te borgen dat elke school een dergelijke procedure heeft én deze toegankelijk is, is er in dit voorstel een beperkt aantal eisen opgenomen. Allereerst wordt duidelijk gemaakt waarover ouders, leerlingen en personeelsleden een klacht in kunnen dienen. Zij kunnen bij het bevoegd gezag een klacht indienen over (het nalaten van) handelingen of (het niet nemen van) beslissingen. Ten tweede wordt het bevoegd gezag verplicht een regeling op te stellen voor de behandeling van klachten door het bevoegd gezag. Deze regeling dient in ieder geval inzicht te geven in de stappen die doorlopen moeten worden bij het indienen en behandelen van een klacht en op welke termijn er over een klacht besloten dient te worden. Conform de huidige praktijk zal de omschrijving van de procedure in de meeste gevallen een escalatieladder bevatten waarin wordt aangegeven dat de beklaagde eerst het gesprek aangaat met degene die het probleem veroorzaakt. Als dat niet tot een oplossing leidt kan de klager zich wenden tot de directie en vervolgens tot het bevoegd gezag. Het staat de klager vrij om zich op enig moment te wenden tot de interne of externe vertrouwenspersoon. Ook over deze functie, de bijhorende taken en wie deze rol voor de betreffende school invullen dient de school, naast de interne klachtenprocedure, in de schoolgids helderheid te verschaffen. Dit geeft duidelijkheid aan klagers over wat zij kunnen verwachten van de klachtafhandeling door het bevoegd gezag en draagt bij aan een uniforme interne klachtenafhandeling. Indien de klager dat wenst dan kan deze zich na het doorlopen van de interne klachtenprocedure alsnog wenden tot de landelijke klachtencommissie waar de school bij is aangesloten.

Verplicht aansluiten bij landelijke klachtencommissie

Met dit wetsvoorstel wordt ook de externe klachtenafhandeling door een klachtencommissie verder geüniformeerd om de kwaliteit hiervan beter te borgen. Scholen worden in dat kader verplicht zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. De Minister wijst de rechtspersonen aan die deze landelijke klachtencommissies in stand houden.

Uitgangspunt is dat de klachtenafhandeling zo veel mogelijk wordt gecentraliseerd zodat de betreffende commissies voldoende klachten behandelen om een goede en constante kwaliteit van oordelen te kunnen realiseren. Bij wet worden daarnaast enkele regels gesteld om de kwaliteit van de klachtbehandeling te waarborgen. Daarbij gaat het om wanneer een klachtencommissie een klacht in behandeling neemt, termijnen voor de behandeling en het oordeel en de verplichting om klager en beklaagde in staat te stellen te worden gehoord. Daarnaast wordt in de wet een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels te stellen aan de deskundigheid van de leden van de klachtencommissie en de wijze van behandeling van klachten.

Het is van belang dat leerlingen, ouders en onderwijspersoneel kunnen nagaan hoe de klachtencommissies werken en waarvoor ze bij hen terecht kunnen. Daarom wordt vastgelegd dat de klachtencommissies hun werkwijze vaststellen en daarbij heldere en vindbare informatie geven over hoe een klacht ingediend kan worden en hoe de behandeling van een klacht verloopt.

Voor klachten met betrekking tot de arbeidsrechtelijke relatie tussen werknemer en werkgever zijn landelijke klachtencommissies funderend onderwijs niet de geëigende geschillencommissies. Binnen het arbeidsrecht bestaat een eigen rechtsbeschermingsstructuur voor medewerkers. Binnen de CAO PO en VO is daarin bijvoorbeeld ook een regeling opgenomen voor de medewerker om in beroep te gaan bij de landelijke Commissie van Beroep.⁶³ Daarom wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de landelijke klachtencommissie een klacht niet in behandeling neemt als die is ingediend door een personeelslid en betrekking heeft op de arbeidsovereenkomst of arbeidsrechtelijke relatie tussen werknemer en werkgever.

Oordeel landelijke klachtencommissie

Een klacht kan gaan over een gedraging of beslissing van het bevoegd gezag of van een personeelslid en het nalaten van een gedraging of het niet nemen van een beslissing door het bevoegd gezag of een personeelslid. De klachtencommissie oordeelt over de gegrondheid van de klacht. Daarnaast kan de klachtencommissie 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 het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie dient de school dit te motiveren en binnen vier weken kenbaar te maken aan de klager en de klachtencommissie. Hiermee wordt geborgd dat de school slechts in uitzonderlijke omstandigheden geen gevolg geeft aan het oordeel en de aanbevelingen van de landelijke klachtencommissie. 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 het oordeel of de aanbevelingen van de klachtencommissie niet opvolgt. Als de klachtencommissie vermoedt dat het bevoegd gezag inderdaad afwijkt van het oordeel of de advisering van de commissie doet de klachtencommissie na overleg met de klager hiervan melding bij de inspectie. Deze melding 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, tijdens of na de klachtenprocedure 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.

⁶³ Artikel 12.1 CAO PO 2024–25, artikel 19, CAO VO 2024/25.

De rechtspersonen die worden aangewezen om één of meerdere landelijke klachtencommissies in stand te houden dienen te waarborgen dat de klachtbehandeling van afdoende kwaliteit is. Zij benoemen ook de leden van de klachtencommissie die daar uiteindelijk vorm aan zullen geven. Om te waarborgen dat in ieder geval de wettelijke voorschriften worden opgevolgd krijgt de verantwoordelijke bewindspersoon de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen van algemene aard aan de rechtspersoon over de wijze waarop de door haar benoemde klachtencommissie invulling geeft aan de wettelijke eisen. De Minister kan dus geen aanwijzingen geven met betrekking tot de behandeling of beoordeling van individuele klachten. Indien de rechtspersoon geen opvolging geeft aan de aanwijzingen van de verantwoordelijke bewindspersoon, of haar taak tot het in stand houden van de klachtencommissie ernstig verwaarloost, kan de bewindspersoon de aanwijzing van de rechtspersoon intrekken.

Met het aanwijzen van een rechtspersoon voor het in stand houden van de klachtencommissies wordt een wettelijke taak belegd bij deze rechtspersonen. De rechtspersonen zullen financiering ontvangen van het Ministerie van OCW voor de uitvoering van deze wettelijke taak. Op een rechtspersoon met een wettelijke taak wordt, op grond van de Comptabiliteitswet 2016, toezicht gehouden. De Minister houdt hierop toezicht op grond van artikel 6.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Het gaat hier om toezicht op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en de naleving van de voorwaarden die aan het beheer van de publieke financiële middelen door rechtspersonen met een wettelijke taak worden gesteld.⁶⁴ De bewindspersoon heeft hierbij verschillende bevoegdheden, die rechtstreeks volgen uit artikel 6.3 van de Comptabiliteitswet 2016. De aangewezen rechtspersonen dienen bijvoorbeeld op verzoek aan de Minister de volgende informatie te verstrekken: het activiteitenplan, de begroting, het jaarverslag en andere nadere informatie die de Minister van belang acht. Zo nodig heeft de verantwoordelijk bewindspersoon tevens de bevoegdheid om nadere inlichtingen in te winnen of een onderzoek in te stellen.

De in dit wetsvoorstel geregelde verantwoording en toezicht ten aanzien van de rechtspersonen gelden slechts voor de taak zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Het is mogelijk dat er rechtspersonen worden aangewezen die ook buiten dit wetsvoorstel een (subsidie-) relatie met de Rijksoverheid hebben of private activiteiten verrichten. Mocht dit het geval zijn, dan zal vanuit OCW zorg worden gedragen dat daarvoor een aparte verantwoordings- en toezichtrelatie bestaat. Hiermee wordt gezorgd voor een zuivere scheiding tussen de taken en middelen die bij de rechtspersoon zijn belegd.

5.4. Proportionaliteit en subsidiariteit

Het huidige klachtenstelsel kent een aantal knelpunten, zie paragraaf 5.1. De regering acht een degelijk en toegankelijk klachtenstelsel essentieel voor het borgen van de veiligheid op school. Zowel toegankelijke en degelijke interne klachtafhandeling als externe klachtafhandeling bevorderen een veilige schoolcultuur: naar verwachting zullen klachten daardoor minder snel escaleren en adequater in een vroeg stadium opgelost worden. Overwogen alternatieven worden niet voldoende bevonden om de eerder genoemde knelpunten in het klachtenstelsel op te lossen (zie later in deze paragraaf). Met de maatregelen in het

⁶⁴ Artikel 6.2 van de Comptabiliteitswet 2016.

wetsvoorstel wordt de kwaliteit van de afhandeling van klachten op scholen verder verhoogd. Ten eerste door het bevoegd gezag te verplichten de interne klachtenregeling te verduidelijken, zodat de interne klachtenprocedure daarmee toegankelijker wordt voor leerlingen, ouders en personeelsleden. Die toegankelijkheid bevordert een veilige schoolcultuur: naar verwachting zullen klachten daardoor minder snel escaleren en adequater in een vroeg stadium opgelost worden. Daarnaast wordt met de verplichting dat scholen zich aansluiten bij een landelijke klachtencommissie, ook de kwaliteit van de externe klachtenafhandeling verbeterd. Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van landelijke klachtencommissies hoger ligt dan die van interne en regionale klachtencommissies.⁶⁵ De regering ziet deze maatregelen als een noodzakelijke bijdrage aan een veilige schoolcultuur. De voorgestelde maatregelen zijn daarmee proportioneel ten aanzien van het te behalen gerechtvaardigde doel.

De maatregelen ten aanzien van het klachtenstelsel brengen een beperking van de vrijheid van inrichting en een toename van de regeldrukkosten met zich. Zie voor een toelichting op de proportionaliteit van deze maatregelen in verhouding tot deze onderwerpen paragraaf 8.4 (Verhouding hoger recht) en paragraaf 11.3 (Gevolgen voor de regeldruk).

Overwogen alternatieven

Voordat de eisen ten aanzien van het klachtenstelsel in dit wetsvoorstel tot stand zijn gekomen, is gekeken welke alternatieve beleidsopties voorhanden waren. Daarbij is nagedacht over verdere ondersteuning en stimulering via de bestaande klachtencommissies om een betere afhandeling van klachten binnen scholen te bewerkstelligen. Dit betreft in feite een voortzetting van het bestaande beleid met een impuls in de vorm van een bewustwordingscampagne richting de scholen. Uit het onderzoek naar het functioneren van het klachtenstelsel is echter gebleken dat in de praktijk de oorspronkelijke functie van het klachtenstelsel, namelijk als een impuls voor kwaliteitsverbetering, niet voldoende effect sorteert. De weg waarbij scholen geheel vrij zijn ten aanzien van de inrichting van de klachtenprocedure binnen en buiten de school is te vrijblijvend gebleken. De verwachting is dat ook een stimuleringsprogramma onvoldoende bijdraagt aan een verbetering van het functioneren van het klachtenstelsel. En dergelijke aanpak zou mogelijk juist binnen de scholen waar een investering op dit thema hard nodig is, te weinig urgentiebesef met zich meebrengen. Bovendien zou een dergelijke aanpak de gedecentraliseerde klachtafhandeling in stand houden, terwijl uit het onderzoek van Regioplan⁶⁶ expliciet volgt dat juist de onafhankelijkheid en professionaliteit van de landelijke klachtencommissie een grote impuls met zich brengt ten aanzien van de kwaliteit van de klachtbehandeling.

6. Evaluatie van het veiligheidsbeleid

6.1. Achtergrond

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen versterken het zicht van scholen en de inspectie op het veiligheidsklimaat en waarborgen een betere afhandeling van incidenten wanneer deze zich toch voordoen. 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

⁶⁵ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126.

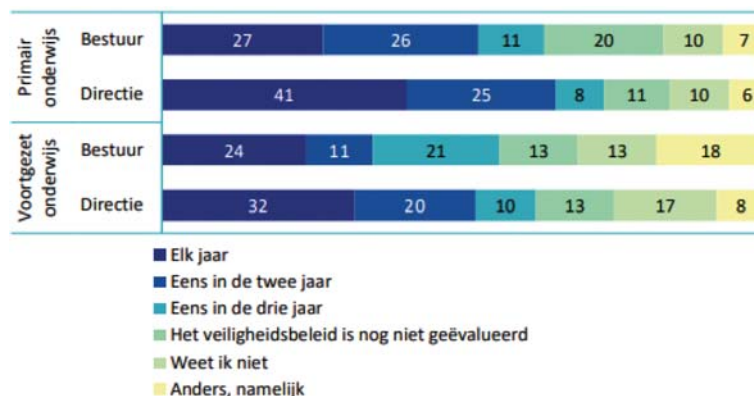
⁶⁶ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126.

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 het veiligheidsbeleid te laten leven het van belang is dat dit actief gedeeld wordt met leerlingen en personeel, dat zij hierop reflecteren en er deelgenoot van worden.⁶⁷ Alleen door het gesprek over de sociale veiligheid te voeren, komt het beleid «van het papier» en kan aan een optimaal schoolklimaat worden gewerkt.

6.2. 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.⁶⁸ Daarnaast blijkt uit onderzoek van de inspectie dat, door verschillende oorzaken, scholen nog te weinig leren van de signalen uit de schoolmonitor en de adviezen van vertrouwenspersonen.⁶⁹ Ook de frequentie waarmee scholen hun veiligheidsbeleid evalueren verschilt sterk. Veel scholen doen dit al jaarlijks, maar er zijn ook scholen die dit minder vaak 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 één 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 er geen zicht op of dit was gebeurd (zie tabel 1). Ook is 13 procent van de schoolbesturen door de inspectie al eens aangesproken op het gevoerde veiligheidsbeleid.⁷⁰

Tabel 1: Frequentie evaluatie veiligheidsbeleid¹



¹ MOOZ & Ecorys (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 122, p. 68.

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 veiligheidsservaring van leerlingen of groepen leerlingen worden om die reden niet door

⁶⁷ MOOZ & Ecorys (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 122, p. 97.

⁶⁸ MOOZ & Ecorys (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 122, p. 69, 153.

⁶⁹ Inspectie van het Onderwijs (2025). *Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling*. p. 26.

⁷⁰ MOOZ & Ecorys (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 122, p. 68.

iedere school opgemerkt, laat staan besproken en betrokken bij verbetering van het beleid. Dit kan met name schadelijke gevolgen hebben voor kwetsbare groepen leerlingen die herhaaldelijk en structureel te maken hebben met grensoverschrijdend gedrag. Doordat het veiligheidsbeleid niet jaarlijks geëvalueerd wordt, kan er een discrepantie ontstaan tussen het veiligheidsbeleid en de daadwerkelijke situatie op school. Daardoor kunnen kwetsbare leerlingen in het nauw komen doordat het veiligheidsbeleid zich onvoldoende richt op de groepen leerlingen die op die school risico lopen. Zo hebben bijvoorbeeld lhbtq+-leerlingen⁷¹ vaker last van grensoverschrijdend gedrag in verhouding tot andere groepen leerlingen.⁷² Zij hebben ook doorgaans een lager veiligheidsgevoel dan andere groepen leerlingen.⁷³ Indien er een klimaat heerst op een school waarbinnen 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 om 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.

6.3. Kern van het voorstel

De voorgestelde wijzigingen in de onderwijswetgeving houden in dat het veiligheidsbeleid ten minste één keer per jaar geëvalueerd wordt. Hierbij dient de school in ieder geval de volgende zaken te betrekken: de veiligheid van het personeel, de resultaten van de leerlingmonitor, de incidentenregistratie en de jaarlijkse rapportage van de vertrouwenspersonen met betrekking tot 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.

In het kader van de veiligheid van het personeel kan het bevoegd gezag zelf bepalen hoe zij dit betreft in de evaluatie van het veiligheidsbeleid. Daarbij dient wel gebruik gemaakt te worden van inzichten of bronnen die voldoende informatie bevatten om het veiligheidsbeleid te evalueren. Hiervoor kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het betrekken van een medewerkerstevredenheidsonderzoek of de onderdelen van een risico-inventarisatie en -evaluatie die zien op de psychosociale arbeidsbelasting. Ook de met dit wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie bevat informatie die betrokken kan worden bij de evaluatie van de veiligheid van het personeel.

Indien uit de evaluatie van het veiligheidsbeleid blijkt 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. Om te komen tot integraal beleid dat echt past bij de ervaren problemen is het goed ook het gesprek aan te gaan met die specifieke groepen leerlingen en personeelsleden. Door in gesprek te gaan met de betrokkenen die vaker een lage veiligheidsbeleving hebben, kan worden bekeken op welke manier de veiligheid op school verbeterd kan worden. Uit onderzoek van

⁷¹ Lhbtq+ 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 aoseksueel of panseksueel.

⁷² ResearchNed (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 9, 10, 12.

⁷³ ResearchNed (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 9, 10, 12.

de inspectie blijkt ook dat het belangrijk is het gesprek te voeren over integer gedrag met leerlingen en personeel.⁷⁴ De informatiebronnen zoals de incidentenregistratie en de adviezen van de vertrouwenspersonen kunnen helpen deze gesprekken door het jaar heen te voeren en het beleid te evalueren. De jaarlijkse evaluatieverplichting geeft daarin de structuur en ondergrens om hier ten minste één keer per jaar over in gesprek te gaan.

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 veiligheidsklimaat op school bespreekbaar te maken en 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. Daarbij is het belangrijk dat er een functionaris is bij wie de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid is belegd. In dit kader wordt de rol van de coördinator van het anti-pestbeleid verbreed naar het veiligheidsbeleid. Het voeren van anti-pestbeleid blijft daar een integraal onderdeel van. Daarmee wordt duidelijkheid gegeven over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van het veiligheidsbeleid binnen de school. Met de implementatie van dit wetsvoorstel zal de Rijksoverheid ondersteuning bieden aan scholen om de rol van coördinator van het veiligheidsbeleid te professionaliseren en hen te helpen een vertaalslag te maken van rapporten, monitor en registratie naar veiligheidsbeleid.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het bevoegd gezag de jaarlijkse evaluatie deelt met de medezeggenschapsraad. De medezeggenschapsraad heeft zelf de regie om te besluiten of en wanneer de evaluatie wordt behandeld. Eventuele wijzigingen van het veiligheidsbeleid en de klachtenregeling vallen 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.

6.4. Proportionaliteit en subsidiariteit

Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat, door verschillende oorzaken, scholen nog te weinig leren van de signalen uit de schoolmonitor en de adviezen van vertrouwenspersonen.⁷⁵ De voorgestelde maatregel borgt dat veiligheidsbeleid periodiek wordt geëvalueerd, wat de kwaliteit van het veiligheidsbeleid van scholen ten goede komt. Ten eerste doordat scholen verplicht worden het veiligheidsbeleid bij te stellen op basis van een integraal beeld van het veiligheidsklimaat op school en ten tweede omdat de uitkomsten van de evaluatie worden gedeeld met de medezeggenschapsraad, waarmee zij actief betrokken worden bij het gesprek over de veiligheid op school. Het voeren van dat gesprek is essentieel voor een veilige schoolcultuur. Overwogen alternatieven borgen de jaarlijkse evaluatie onvoldoende (zie later in deze paragraaf). De voorgestelde

⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs (2025). Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling., p. 23.

⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs (2025). Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling. p. 26.

maatregelen zijn daarmee proportioneel ten aanzien van het verbeteren van het veiligheidsbeleid en een veiligere schoolcultuur.

De evaluatieverplichting heeft gevolgen voor de vrijheid van inrichting en leidt tot een toename van de regeldrukkosten. Zie voor een toelichting op de proportionaliteit van deze maatregel in verhouding tot deze onderwerpen paragraaf 8.5 (Verhouding hoger recht) en paragraaf 11.3 (Gevolgen voor de regeldruk).

Overwogen alternatieven

Als alternatief voor de jaarlijkse evaluatieverplichting is overwogen om geen nieuwe verplichtingen op te leggen, maar in te zetten op verdere ondersteuning aan scholen bij het opzetten en evalueren van het veiligheidsbeleid. Uit de probleemanalyse blijkt echter dat slechts een beperkt aandeel van de scholen het veiligheidsbeleid jaarlijks evalueert. De regering ziet deze jaarlijkse evaluatie als noodzakelijke voorwaarde om tot goed veiligheidsbeleid te komen en is van mening dat die op alle scholen zou moeten plaatsvinden. Daarom acht zij het noodzakelijk om niet alleen in te zetten op ondersteuning van het veiligheidsbeleid, maar de jaarlijkse evaluatie ook te verplichten.

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.

Huidige situatie Caribisch Nederland

Eerdere wetgeving omtrent sociale veiligheid op school is al van toepassing op Caribisch Nederland. De wet Veiligheid op School (waarin de zorgplicht voor scholen voor onder meer het voeren van veiligheidsbeleid en het monitoren van de veiligheid is vastgelegd) is in 2018 in Caribisch Nederland in werking getreden.⁷⁶ Bij AMvB zijn sinds 2020 in Europees Nederland verder eisen gesteld aan het instrument dat de school gebruikt voor de monitor. In 2022 trad deze AMvB in werking voor Caribisch Nederland.⁷⁷ Ook de eerdere wetgeving omtrent de meld-, overleg- en aangifteplicht voor seksuele misdrijven en de wetgeving rondom de klachtenregeling is reeds van toepassing op de eilanden.⁷⁸

Conform voorgaande wetgeving is dan ook al het nodige uitgewerkt en geregeld op de eilanden. Zo voeren de scholen daar veiligheidsbeleid en monitoren zij de veiligheid van hun leerlingen. Bijvoorbeeld via de monitor van LAKS die sinds kort ook een Nederlandse, Engelse en Papiaments versie heeft. Ook is er een klachtencommissie voor ouders en leerlingen en hebben de meeste scholen een interne en externe vertrouwenspersoon. Ten slotte is er een vertrouwensinspecteur aangewezen specifiek voor Caribisch Nederland waar de betreffende schoolbesturen mee in overleg treden wanneer zij een vermoeden hebben van seksuele misdrijven van een met taken belast persoon naar een leerling.

⁷⁶ Stb. 2017, 296.

⁷⁷ Stb. 2020, 209.

⁷⁸ Artikel 3.39 WVO 2020 en artikel 4a WPO.

Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs

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 en de implementatie van de maatregelen rekening gehouden met de specifieke omstandigheden in Caribisch Nederland. Onderstaand volgt een verdere onderbouwing op welke terreinen hiervan sprake is.

In verband met de uitvoerbaarheid en de lokale context zal voor Caribisch Nederland een langere invoertermijn gelden om scholen in de gelegenheid te stellen de noodzakelijke maatregelen te treffen om de verplichtingen uit te kunnen voeren.

Klachtencommissie BES

Voor Europees Nederland is geregeld dat er rechtspersonen worden aangewezen die de landelijke klachtencommissies in stand moeten houden. In Caribisch Nederland is in 2015 de klachtencommissie BES opgezet. Deze klachtencommissie wordt in stand gehouden door de afdeling OCW Caribisch Gebied (OCW-CG). Gezien de schaalgrootte is het niet wenselijk om meerdere klachtencommissies aan te wijzen voor Caribisch Nederland. De Klachtencommissie BES blijft daarom de klachtencommissie voor Caribisch Nederland. De klachtencommissie is nog niet zover geprofessionaliseerd als de landelijke klachtencommissie in Europees Nederland. Daarom zal deze klachtencommissie aanvullende middelen ontvangen voor verdere professionalisering.

Regeldruk

Net als in Europees Nederland brengt dit wetsvoorstel ook in Caribisch Nederland een toename van regeldrukkosten met zich mee. De inschatting is dat de feitelijke toename van de regeldrukkosten voor scholen in Caribisch Nederland beperkt zal zijn. Scholen in Caribisch Nederland hebben vragenlijsten over het wetsvoorstel ingevuld, waaruit bijvoorbeeld blijkt dat scholen al een incidentenregistratie hebben en ernstige incidenten ook al melden aan de onderwijsinspectie. Ook evalueren scholen het veiligheidsbeleid al jaarlijks. Nog niet alle scholen hebben echter al een vertrouwenspersoon. Ook zijn niet alle scholen nog aangesloten bij de klachtencommissie BES. Bij de naleving van deze verplichtingen zal dus wel een feitelijke toename van de regeldrukkosten komen kijken.

Net als in Europees Nederland acht de regering deze toename van de regeldrukkosten ook in Caribisch Nederland proportioneel. De verwachte effectiviteit van de maatregelen is in Caribisch Nederland namelijk niet minder dan in Europees Nederland. De investeringen die scholen hiervoor moeten doen, worden dan ook geoorloofd geacht.

8. Verhouding hoger recht

De verschillende in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen vormen een beperking van de vrijheid van onderwijs. De vrijheid van onderwijs wordt beschermd door artikel 23 Grondwet en wordt gewoonlijk onderverdeeld in de vrijheid van richting, oprichting en inrichting. De vrijheid van richting ziet op de vrijheid van het bevoegd gezag van een bijzondere school om in het onderwijs uitdrukking te geven aan «een fundamentele oriëntatie ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of

levensbeschouwing».⁷⁹ De vrijheid van oprichting beschermt daarnaast de vrijheid van eenieder om eigen (bijzondere) scholen op te richten. Het bijzonder onderwijs dat aan de wettelijke vereisten voldoet wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. Tot slot vloeit uit artikel 23 de vrijheid van inrichting voort.⁸⁰ Deze kan worden omschreven als de vrijheid om de school naar eigen inzicht in te richten, bijvoorbeeld waar het gaat om de inhoud en de organisatie van het onderwijs en de instelling. De richting van de school kan hierbij een rol spelen, maar dat is niet noodzakelijk.⁸¹

Geen van de beschermde vrijheden is echter absoluut. Uit het vijfde lid van artikel 23 Grondwet vloeit voort dat de wetgever eisen kan stellen om de deugdelijkheid van het onderwijs te waarborgen, voor zover deze eisen noodzakelijk en proportioneel zijn met het oog op het te dienen belang en deze eisen (in beginsel) bij wet worden geregeld. De verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel raken in de eerste plaats aan de vrijheid van inrichting. Het wetsvoorstel biedt nadere voorschriften ten aanzien van de inrichting van de school op het punt van veiligheidsbeleid. De kern van het door artikel 23 Grondwet beschermde recht van vrijheid op onderwijs ziet op de vrijheid van richting. Op die punten waar de vrijheid van inrichting direct raakt aan de vrijheid van richting dient de wetgever dan ook een bijzondere terughoudendheid in acht te nemen. Maar ook waar voorschriften niet raken aan de religieuze of levensbeschouwelijke richting van de school dient de wetgever zich rekenschap te geven van de vrijheid van inrichting. De regering stelde daartoe in het kader van de grondwetsherziening van 1983 dat de wetgever «te dien aanzien naar een synthese [zal] moeten zoeken van het door hem te dienen algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het uit algemene middelen bekostigde onderwijs en het belang van instellingen van bijzonder onderwijs om eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen.»⁸²

Binnen de vrijheid van inrichting kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de pedagogisch-didactische autonomie van de school en anderzijds de organisatorische inrichtingsvrijheid. Voor zover de beperkingen slechts zien op de organisatorische inrichting van de school komt de overheid een ruimere bevoegdheid toe om de vrijheid van onderwijs te beperken dan ten aanzien van opvoedkundige en onderwijskundige aspecten.⁸³

De met dit wetsvoorstel voorgestelde voorschriften aan het onderwijs zien er op het veiligheidsbeleid van scholen te versterken met als uiteindelijk doel het waarborgen van een veilige schoolomgeving. Een veilige schoolomgeving is een noodzakelijke voorwaarde voor leerlingen om tot leren te kunnen komen en staat daarmee aan de basis van de kwaliteit van het onderwijs. Gezien het belang van de veiligheid op school voor de kwaliteit van het onderwijs acht de regering de gekozen maatregelen, die in de kern met name zien op de organisatorische inrichting van de school,

⁷⁹ Hof Arnhem 3 juni 2008, ECLI:NL:GHARN:2008:BD3002; HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL6719.

⁸⁰ Artikel 23, tweede en zesde lid, Grondwet.

⁸¹ Bij de grondwetsherziening van 1983 is duidelijk geworden dat de vrijheid van inrichting ook betrekking heeft op zaken die buiten de richting van de school gelegen zijn. Uitgebreider op dit punt: C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 137.

⁸² Kamerstukken II 1976/77, 13 874, nr. 10, p. 12–13.

⁸³ Zie op dit punt: B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Leersum/Amsterdam: Elsevier bedrijfsinformatie b.v. 1999; C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 67.

proportioneel en gerechtvaardigd in het licht van de vrijheid van onderwijs. De proportionaliteit en subsidiariteit van de verschillende maatregelen is per maatregel toegelicht, zie paragraaf 2.4, 3.4, 4.4, 5.4 en 6.4. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop de verschillende maatregelen raken aan de vrijheid van onderwijs.

8.1 Registratie en meldplicht veiligheidsincidenten

De verplichting om veiligheidsincidenten te registreren en om ernstige veiligheidsincidenten te melden vormt een beperking van de inrichtingsvrijheid van de school. Het wetsvoorstel biedt voorschriften ten aanzien van welke incidenten geregistreerd dienen te worden en de wijze waarop. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel voor in welke gevallen de incidenten als «ernstig» dienen te worden aangemerkt. In die gevallen moet het bevoegd gezag het incident onverwijld melden aan de inspectie. De beperkingen ten aanzien van de vrijheid van inrichting vormen dan ook een beperking van de organisatorische autonomie van de school. De voorgestelde maatregelen worden echter essentieel geacht voor het werken aan een veilig schoolklimaat (zie paragraaf 2.2 en 2.4), omdat ze ertoe leiden dat zowel het bevoegd gezag als de inspectie meer zicht krijgen op de veiligheid op school. Dit is een basisvoorwaarde voor het maken van gedegen veiligheidsbeleid.

Het bevoegd gezag behoudt verder haar autonomie. Zo is er bijvoorbeeld niet voor gekozen om het bevoegd gezag wettelijk te verplichten alle veiligheidsincidenten te melden bij de inspectie. Tevens wordt niet voorgeschreven op welke wijze het bevoegd gezag dient te handelen naar aanleiding van een incident. De maatregelen zijn daarmee niet ingrijpender dan noodzakelijk is voor het behalen van het doel. Gezien het belang van een goed veiligheidsbeleid voor de veiligheid op school acht de regering de maatregelen proportioneel ten aanzien van het te behalen gerechtvaardigde doel en de beperkingen dan ook gerechtvaardigd.

8.2 Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven

Met het voorstel wordt de meld-, overleg-, en aangifteplicht seksuele misdrijven aangepast. De meld-, en overlegplicht wordt uitgebreid naar seksuele intimidatie. Daarnaast wordt ook een meld- en overlegplicht ingevoerd voor seksueel misbruik en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten. Daarmee wordt het voor personeelsleden verplicht om – indien zij kennis hebben van mogelijke seksuele intimidatie of seksueel misbruik – daarvan melding te doen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag dient – indien zij kennis heeft van mogelijke seksuele intimidatie of seksueel misbruik – in overleg te treden met de vertrouwensinspectie om vast te stellen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf. Het voorstel beperkt daarmee de organisatorische autonomie van de school. Het staat het bevoegd gezag niet langer geheel vrij om zelf te bepalen hoe het personeel dient te handelen indien zij kennis heeft van mogelijke seksuele intimidatie of seksueel misbruik.

De regering acht deze beperking noodzakelijk (zie paragraaf 3.2), proportioneel (zie paragraaf 3.4) en gerechtvaardigd, gezien de grote gevolgen voor leerlingen en studenten van deze specifieke vormen van onveiligheid. De regering acht het daarom van het grootste belang dat het bevoegd gezag daarvan op de hoogte is en daarover in overleg treedt met de vertrouwensinspectie. Daardoor kan het bevoegd gezag met behulp van de expertise van de vertrouwensinspectie beoordelen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf en op basis daarvan zijn handelingskader vaststellen. De vertrouwensinspecteur heeft de

kennis en expertise om scholen te helpen om op juiste wijze de ernst van een incident te beoordelen en te adviseren over de vervolgstappen. Indien er sprake is van een mogelijk seksueel misdrijf door een personeelslid jegens een minderjarige leerling of student dient het bevoegd gezag in het funderend onderwijs in ieder geval aangifte te doen.

8.3 Vertrouwenspersoon

De regering is van mening dat de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon binnen de school een basisvoorwaarde is voor een gedegen veiligheidsbeleid en een veilige schoolomgeving. Voor de effectiviteit van een vertrouwenspersoon is het bovendien van belang dat de randvoorwaarden op orde zijn. Zie hierover ook paragraaf 4.2 en 4.4. De vertrouwenspersoon speelt een belangrijke rol in het verbeteren van de veiligheid op school. Allereerst doordat de vertrouwenspersoon iemand is bij wie ouders, leerlingen en personeelsleden laagdrempelig en vertrouwelijk hun verhaal kunnen doen. Daarnaast doordat de vertrouwenspersoon op basis van wat hem wordt toevertrouwd zaken kan signaleren en agenderen bij het bevoegd gezag. Het is daarom cruciaal dat alle leerlingen, ouders en personeelsleden toegang hebben tot een vertrouwenspersoon. Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor het bevoegd gezag om zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon aan te stellen en legt daarbij de taken van de vertrouwenspersoon vast. Om die taken te kunnen uitvoeren wordt in het wetsvoorstel daarnaast een aantal waarborgen gesteld aan de functie van een vertrouwenspersoon. Het wetsvoorstel bevat waarborgen die zien op de functie van een vertrouwenspersoon, waarmee belangrijke zaken zoals voldoende deskundigheid, vertrouwelijkheid en onafhankelijk worden gewaarborgd. Hiermee wordt de organisatorische inrichting van een school beperkt. Stimulerende maatregelen om de positie van de vertrouwenspersoon binnen scholen te versterken, bijvoorbeeld door veldpartijen te vragen om scholen te wijzen op het belang van de vertrouwenspersoon, bieden echter geen afdoende oplossing (zie paragraaf 4.4).

Voor scholen blijft ruimte om de nadere uitwerking en positionering van de vertrouwenspersoon te bepalen en dit op een bij hun school passende wijze te organiseren. De beperking van de organisatorische inrichting is daarmee proportioneel en gerechtvaardigd.

8.4 Klachtenstelsel

Een cruciaal onderdeel van goed veiligheidsbeleid is een goede klachtenafhandeling. Zie over de knelpunten in het huidige klachtenstelsel paragraaf 5.2 en 5.3. De voorgestelde maatregelen zijn er ten eerste op gericht de interne klachtenregeling te verduidelijken en daarmee toegankelijker te maken voor leerlingen, ouders en personeelsleden. Die toegankelijkheid bevordert een veilige schoolcultuur: naar verwachting zullen klachten daardoor minder snel escaleren en adequater in een vroeg stadium opgelost worden. Ook kan het bevoegd gezag lering trekken uit een gedegen klachtbehandeling ter bevordering van de veiligheid op school. Daarnaast concludeert onderzoek van Regioplan dat de kwaliteit van de landelijke klachtencommissies duidelijk hoger ligt dan die van de interne en regionale klachtencommissies.⁸⁴ Met de verplichting dat scholen zich aansluiten bij een landelijke klachtencommissie wordt de kwaliteit van de externe klachtenafhandeling verbeterd. Met de verplichting voor schoolbesturen om zich aan te sluiten bij een door de verantwoordelijk bewindspersoon aangewezen klachtencommissie wordt

⁸⁴ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 28 en 35–36.

de vrijheid van inrichting van het bevoegd gezag beperkt. In het overwegen van alternatieven is een stimuleringsprogramma onvoldoende bevonden om bij te dragen aan een verbetering van het functioneren van het klachtenstelsel (zie paragraaf 5.4).

Anders dan in de huidige situatie heeft het bevoegd gezag niet langer de volledige vrijheid bij haar keuze voor een externe klachtencommissie. Veel scholen zijn momenteel aangesloten bij een klachtencommissie die zich richt op een specifieke denominatie. Die klachtencommissies kunnen daardoor bij de klachtafhandeling de specifieke – denominatieve – context van de school in acht nemen. Deze beperking van de inrichtingsvrijheid raakt daarmee ook aan de vrijheid van richting. In de vormgeving van het wetsvoorstel is hiermee rekening gehouden. Er is voor gekozen om niet één landelijke klachtencommissie bij wet in te stellen, maar een open bevoegdheid te creëren voor de verantwoordelijk bewindspersoon om meerdere rechtspersonen die een landelijk opererende klachtencommissie in stand houden aan te wijzen. Naast Stichting onderwijsgeschillen, die een landelijke klachtencommissie in stand houdt, zal ook de Geschillencommissie Bijzonder Onderwijs worden aangewezen. Deze stichting houdt verschillende klachtencommissies in stand, elk met een verschillende denominatie. Hierdoor zullen scholen de keuze hebben zich aan te sluiten bij een openbare landelijke klachtencommissie of een landelijke klachtencommissie voor het bijzonder onderwijs. Het wetsvoorstel laat ruimte voor de verantwoordelijk bewindspersoon om in de toekomst nog meer rechtspersonen die een landelijk opererende klachtencommissie in stand houden aan te wijzen als landelijke klachtencommissie. Op deze manier wordt getracht de vrijheid van inrichting en richting proportioneel te waarborgen.

Naast de verplichting voor het bevoegd gezag om de school aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie beperkt het wetsvoorstel eveneens de vrijheid van onderwijs door de verplichting op te nemen dat het bevoegd gezag het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie in beginsel opvolgt. Opvolging door het bevoegd gezag van het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie is van groot belang voor het vertrouwen van ouders, leerlingen en personeelsleden in de klachtenprocedure en daarmee voor een adequate klachtafhandeling. Een zorgvuldige en deskundige klachtbehandeling is van grote waarde voor de kwaliteit van het onderwijs. Slechts wanneer dringende redenen noodzaken tot afwijking van het oordeel kan het bevoegd gezag hiertoe overgaan. Indien het bevoegd gezag het oordeel en de aanbevelingen niet opvolgt, doet de klachtencommissie hiervan melding bij de onderwijsinspectie. De inspectie kan deze melding betrekken in haar toezicht. Met de bepaling dat het bevoegd gezag in voorkomende gevallen kan afwijken van het oordeel en de aanbevelingen, indien daartoe dringende redenen bestaan, wordt gewaarborgd dat de uiteindelijke afweging over de opvolging bij het bevoegd gezag blijft berusten.

De regering acht de beperking van de vrijheid van onderwijs proportioneel en gerechtvaardigd in het licht van belang van toegankelijke en kwalitatief hoogstaande klachtafhandeling voor een veiligere schoolcultuur.

8.5 Evaluatie van het veiligheidsbeleid

Een jaarlijkse evaluatie is van belang is om tot goed veiligheidsbeleid te komen, zie hierover paragraaf 6.2. Tot slot bevat het wetsvoorstel daarom een voorschrift aan het bevoegd gezag om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren en daarbij in ieder geval de uitkomst van de leerlingmonitor veiligheid op school, de veiligheidsbeleving van het personeel, de

registratie van de veiligheidsincidenten en het advies en verslag van de vertrouwenspersoon te betrekken. Met dit voorschrift wordt gewaarborgd dat het bevoegd gezag het veiligheidsbeleid afstemt op de concrete situatie op school en actueel houdt. Overwogen alternatieven borgen de jaarlijkse evaluatie onvoldoende, zie hierover paragraaf 6.4.

De inrichtingsvrijheid van het bevoegd gezag wordt met de verplichting tot een jaarlijkse evaluatie in geringe mate beperkt met betrekking tot de organisatorische autonomie. De vormgeving van het veiligheidsbeleid en de wijze waarop de informatie die het bevoegd gezag betreft daarin gewogen wordt is aan het bevoegd gezag zelf. Zo behoudt het bevoegd gezag de autonomie om het veiligheidsbeleid vorm te geven in overeenstemming met de eigen identiteit van de school. Gezien de beperkte inmenging van deze maatregel op de vrijheid van onderwijs acht de regering deze maatregel proportioneel en gerechtvaardigd in het licht van het belang van een gedegen veiligheidsbeleid voor de veilige schoolomgeving.

9. Verhouding nationaal recht

9.1 Vertrouwenspersoon – samenhang Initiatiefwetsvoorstel van het lid Maatoug

Indien het initiatiefwetsvoorstel van het lid Maatoug⁸⁵, dat op het moment van indiening van dit voorstel van wet aanhangig is in de Eerste Kamer, eveneens tot wet wordt verheven, kan mogelijk dubbele wetgeving ontstaan met betrekking tot de vertrouwenspersoon. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verplichtingen, sluiten grotendeels aan op het voorstel van het Lid Maatoug, maar zijn vormgegeven met het oog op de specifieke onderwijscontext. Op punten wijken de voorstellen daarom van elkaar af. Mochten beide voorstellen tot wet worden verheven is om te voorkomen dat er dubbele wetgeving ontstaat ervoor gekozen om in de sectorwetgeving op te nemen dat de vertrouwenspersoon die het bevoegd gezag aanstelt op grond van de sectorwetgeving tevens fungeert als vertrouwenspersoon als bedoeld in de Arbeidsomstandighedenwet. Daarbij regelt de sectorwetgeving dat de inhoudelijke bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet over de vertrouwenspersoon niet van toepassing zijn. In het navolgende wordt nader uiteengezet wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen beide voorstellen van wet.

Aanstelling vertrouwenspersoon

In afwijking van het voorstel van Maatoug, artikel 13a, derde en achtste lid, Arbeidsomstandighedenwet, geeft onderhavig wetsvoorstel specifieke voorschriften ten aanzien van de aan te wijzen interne en externe vertrouwenspersonen. Op elke school dient een vertrouwenspersoon aanwezig te zijn die werkzaam is voor de school alsmede een vertrouwenspersoon die niet werkzaam is voor de school. Daarmee wordt gewaarborgd dat leerlingen, ouders en personeelsleden zowel toegang hebben tot een vertrouwenspersoon die zij kennen als een vertrouwenspersoon die een grotere mate van afstand heeft ten opzichte van de situatie op school.

⁸⁵ Kamerstukken I 2022/23, 35 592, A.

Het voorstel van het lid Maatoug, regelt daarnaast dat de werkgever instemming nodig heeft van de ondernemingsraad voorafgaand aan de aanstelling van de vertrouwenspersoon.⁸⁶ De Wet op de ondernemingsraden is niet van toepassing in het primair en voortgezet onderwijs. Met onderhavig wetsvoorstel artikel V, onderdeel B, wordt geregeld dat het bevoegd gezag instemming nodig heeft van de medezeggenschapsraad voorafgaand aan de aanstelling van de vertrouwenspersoon. In aanvulling daarop regelt onderhavig wetsvoorstel dat tot vertrouwenspersoon niet aangesteld kan worden degene die deel uit maakt van of in de laatste vijf jaar deel uit heeft gemaakt van het bevoegd gezag of de schoolleiding. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat ten aanzien van de aanstelling van de vertrouwenspersoon de onderwijswetgeving leidend is.

Taken vertrouwenspersoon

De taken die aan de vertrouwenspersoon worden opgedragen komen grotendeels overeen, waar er afwijkingen zijn worden die onderstaand toegelicht. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat ten aanzien van de taken van de vertrouwenspersoon de onderwijswetgeving leidend is.

In afwijking van het voorstel van Maatoug, artikel 13a, tweede en vijfde lid, onderdelen a, b en c, Arbeidsomstandighedenwet, bevat onderhavig wetsvoorstel geen specifieke afbakening ten aanzien van de taak van de vertrouwenspersoon tot opvangen, begeleiden en adviseren en zo nodig doorverwijzen van de leerling of het personeelslid welke zich wendt tot de vertrouwenspersoon. Voor het waarborgen van de veilige schoolomgeving wordt het van belang geacht dat de vertrouwenspersoon ook ondersteuning kan bieden ten aanzien van problematiek die buiten de school is ontstaan en deze zich niet slechts beperkt tot ongewenste omgangsvormen binnen de schoolcontext of arbeidssituatie.

Daarnaast verbreedt onderhavig wetsvoorstel in afwijking van het voorstel van Maatoug, artikel 13a, vijfde lid, onderdeel d, de taak tot het gevraagd en ongevraagd adviseren van het bevoegd gezag tot het gehele veiligheidsbeleid op school en de klachtafhandeling door het bevoegd gezag. Uiteraard kan het signaleren van knelpunten in de uitvoering van het beleid en het verstrekken van inlichtingen over de mogelijkheden tot voorkoming en bestrijding van ongewenste omgangsvormen daar een onderdeel van uitmaken.

In afwijking van het voorstel van Maatoug, artikel 13a, vijfde lid, onderdeel e, bevat onderhavig wetsvoorstel geen taak voor de vertrouwenspersoon in het waar nodig geven van voorlichting over ongewenste omgangsvormen. Een dergelijke vorm van voorlichting kan uiteraard onderdeel zijn van het veiligheidsbeleid van de school, of van het onderwijsprogramma – bijvoorbeeld in het kader van het burgerschapsonderwijs –, maar hoeft niet specifiek bij de vertrouwenspersoon te worden belegd. Indien beide voorstellen van wet tot wet worden verheven wordt deze taak met betrekking tot het personeel toegevoegd aan de onderwijswetgeving. Het onderhavige voorstel bevat tevens geen verplichting voor de vertrouwenspersoon om waar nodig te voorzien in informatie over de functie van de vertrouwenspersoon en diens bereikbaarheid. Bij het bevoegd gezag wordt de verplichting neergelegd om de informatie over de vertrouwenspersoon op te nemen in de schoolgids.

⁸⁶ Artikel 13a, vierde lid, Arbeidsomstandighedenwet; als voorgesteld in het initiatiefvoorstel van het lid Maatoug, Kamerstukken I 2022/23, 35 592, A.

Tot slot regelt onderhavig wetsvoorstel in afwijking van het voorstel van Maatoug, artikel 13a, vijfde lid, onderdeel f, en tiende lid, dat de taak voor de vertrouwenspersoon tot het jaarlijks uitbrengen van verslag niet wordt beperkt tot de jaren waarin zich meldingen hebben voorgedaan bij de vertrouwenspersoon. Het bevoegd gezag dient het verslag van de vertrouwenspersoon te betrekken bij zijn jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid, het is daartoe van belang dat er elk jaar een verslag van de vertrouwenspersoon beschikbaar is. Het onderhavige wetsvoorstel regelt niet dat het bevoegd gezag de vertrouwenspersoon schriftelijk in kennis dient te stellen van de wijze waarop het advies is afgehandeld, hierin wordt voorzien door de verplichting voor het bevoegd gezag om het advies te betrekken bij de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Geheimhoudingsplicht en gegevensverwerking

Gezien de specifieke context van de school is ervoor gekozen om in onderhavig voorstel verschillende uitzonderingen op te nemen ten aanzien van de geheimhoudingsplicht. In sommige situaties dient de veiligheid van de individuele leerling dan wel de algehele veiligheid op school een zwaarder gewicht te worden toegekend dan het vertrouwelijke karakter van de aan de vertrouwenspersoon toevertrouwde informatie. Tegelijkertijd acht de regering het van belang om nadere passende en wettelijke waarborgen te geven ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door de vertrouwenspersoon. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat de geheimhoudingsplicht, inclusief uitzonderingsgronden, en de regels aangaande de verwerking van persoonsgegevens op grond van de onderwijswetgeving van toepassing zijn op de vertrouwenspersoon.

Waarborgen onafhankelijkheid vertrouwenspersoon

Het initiatiefvoorstel Maatoug regelt de onafhankelijke positie van de vertrouwenspersoon alsmede dat deze niet benadeeld mag worden in zijn functie. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in de onderwijswetgeving. Het initiatiefvoorstel stelt daarbij voor om te regelen dat de ondernemingsraad alsmede verschillende personen binnen de organisatie toegang krijgen tot de kantonrechter om naleving van deze verplichting af te dwingen. Op naleven van de onderwijswetgeving wordt toezicht gehouden door de inspectie. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat ten aanzien van dit onderwerp de onderwijswetgeving leidend is.

9.2 Verhouding tot de Wet seksuele misdrijven

Met de Wet seksuele misdrijven is een nieuw misdrijf geïntroduceerd dat relevant is voor dit wetsvoorstel.⁸⁷ Het gaat over de strafbaarstelling in artikel 251, eerste lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr): het indringend mondeling of schriftelijk seksueel benaderen op een wijze die schadelijk te achten is voor kinderen beneden de zestien jaren. Het tweede lid van dit artikel stelt deze gedraging ook strafbaar ten aanzien van kinderen in de leeftijd van zestien tot achttien onder de voorwaarden omschreven in artikel 245, eerste lid, Sr. Een van die voorwaarden is het dat het feit wordt begaan jegens een aan de zorg, waakzaamheid of opleiding van diegene toevertrouwd kind of jegens een aan diegene ondergeschikt kind. Het is zeer voorstelbaar dat die omstandigheid zich in het onderwijs voordoet.⁸⁸ Deze strafbaarstelling heeft met name betrekking op gedragingen die worden verricht in een voorfase van

⁸⁷ Stb. 2024, 59.

⁸⁸ Per geval zal echter bekeken moet worden of aan een van de genoemde omstandigheden wordt voldaan.

daadwerkelijk seksueel misbruik en die kunnen leiden tot een doorkruising van de seksuele ontwikkeling van kinderen. Het gaat om niet-leeftijdskonform gedrag waardoor de seksuele ontwikkeling van kinderen beneden de leeftijd van zestien jaren in zijn algemeenheid kan worden geschaad. Dit misdrijf, ook wel «sexchatting» genoemd, ziet op de online én de offline wereld.⁸⁹

Seksuele intimidatie kan vallen onder deze nieuwe strafbaarstelling, maar dat geldt niet voor alle gevallen van seksuele intimidatie. Artikel 251 Sr ziet namelijk alleen op mondeling of schriftelijk seksueel benaderen en heeft als kwalificatie opgenomen dat het moet gebeuren op een wijze die schadelijk te achten is voor kinderen. Daarnaast is dit artikel met name gericht op het eerder op kunnen treden in een fase voorafgaand aan maar mogelijk leidend tot seksueel misbruik.⁹⁰ Dat betekent dat sommige gevallen van seksuele intimidatie wél een seksueel misdrijf zijn, en dus aangifteplichtig, zoals het online benaderen van leerlingen of studenten, en andere gevallen niet. Dat maakt het voor bevoegde gezagen nog complexer om een afweging te maken of een incident van seksueel grensoverschrijdend gedrag ook leidt tot een redelijk vermoeden van een mogelijk seksueel misdrijf.

Met de Wet seksuele misdrijven is in artikel 429ter seksuele intimidatie in het openbaar aangemerkt als een overtreding. Degene die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontorend te achten is, kan daarvoor worden vervolgd. Dit betreft een overtreding (en geen misdrijf), waardoor dergelijk gedrag in beginsel niet onder de in de onderwijswetgeving geregelde aangifteplicht valt. Bovendien betreft artikel 429ter een openbare ordebepaling, die dus niet van toepassing is binnen de school. Desondanks geeft deze bepaling wel enige kleuring aan wat in ieder geval als seksuele intimidatie dient te worden aangemerkt, en is als zodanig van belang voor het afbakenen van de gevallen die in ieder geval aan het bevoegd gezag gemeld dienen te worden.

Naar het oordeel van de regering is er echter binnen de bijzondere beschermde omgeving van de school reden om aan te nemen dat meer gevallen van grensoverschrijdend gedrag als seksuele intimidatie aan te merken zijn. De specifieke schoolcontext maakt dat gezien de afhankelijkheidspositie en kwetsbaarheid van de leerling seksuele intimidatie een breder aspect van gedragingen kan omvatten.

In aansluiting op de Algemene wet gelijke behandeling gaat het daarbij in ieder geval om enige vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd.⁹¹

10. 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.

⁸⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 3, p. 98–100.

⁹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 222, nr. 7, p. 55.

⁹¹ Artikel 1a, tweede lid, Algemene wet gelijke behandeling

10.1. Registratie en melding van (ernstige) veiligheidsincidenten

De voorgestelde registratie- en meldplicht is bedoeld om trends te ontdekken in incidenten en op basis hiervan het veiligheidsbeleid te versterken. Daartoe is verwerking van een beperkte selectie persoonsgegevens noodzakelijk. Deze persoonsgegevens betreffen de functie of hoedanigheid van betrokkenen bij het incident (leerling, ouder, personeel of derde), de datum en het tijdstip van het incident en de locatie van het incident. Hoewel deze persoonsgegevens los van elkaar niet herleidbaar zijn, bestaat er een risico op herleidbaarheid door de combinatie van deze gegevens. De aanduiding van het soort incident kan in combinatie met de overige informatie in de registratie bijvoorbeeld herleidbare informatie bevatten over strafbare feiten (strafrechtelijke persoonsgegevens) of bijvoorbeeld opgelopen letsel (bijzondere persoonsgegevens). Dit risico wordt acceptabel geacht. Dit voorstel verplicht alleen de registratie van de minimale selectie aan gegevens die een school nodig heeft om effectief het veiligheidsbeleid te versterken. Bij de registratie en verwerking van deze persoonsgegevens dient het bevoegd gezag passende maatregelen te nemen om de persoonsgegevens van de betrokkenen te beschermen.

Het wetsvoorstel regelt passende waarborgen voor de verwerking van de persoonsgegevens door te voorzien in een bewaartermijn en door de toegang tot de registratie te beperken. De noodzaak voor het bewaren van persoonsgegevens en daarmee de bevoegdheid daartoe eindigt nadat een geregistreerd incident is meegenomen in het veiligheidsbeleid. Voor het grootste deel van de geregistreerde informatie geldt dat een bewaartermijn van maximaal 2 jaar na registratie voldoende is. De gegevens worden verwijderd en vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn ter uitvoering van de wettelijk genoemde taken, en ten hoogste na twee jaar. Deze termijn geeft scholen voldoende tijd om de geregistreerde incidenten mee te nemen in de jaarlijkse evaluatie van hun veiligheidsbeleid, maar voorkomt tegelijkertijd dat het bevoegd gezag de gegevens moeten verwijderen vernietigen voordat de evaluatie is afgerond.

Informatie over de aard van het incident en het schooljaar waarin het incident plaatsvond kan langer noodzakelijk zijn voor de evaluatie van het veiligheidsbeleid. Het kan met die beperkte informatie nog steeds gaan om (indirect) tot de persoon herleidbare gegevens. Het is echter belangrijk dat het bevoegd gezag trends en ontwikkelingen kan zien over een langere periode om deze mee te nemen in de evaluatie van het veiligheidsbeleid. Als waarborg wordt bij wet vastgelegd dat deze gegevens in ieder geval binnen tien jaar verwijderd en vernietigd moeten worden.

Daarnaast wordt geregeld dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat enkel daartoe geautoriseerde personen toegang hebben tot de persoonsgegevens die worden verwerkt voor de uitvoering van de registratie- en meldplicht van (ernstige) veiligheidsincidenten. Het bevoegd gezag kan daarvoor bijvoorbeeld een beveiligde (digitale) omgeving of beveiligd systeem ter beschikking stellen waartoe zij bepaalde personeelsleden toegang geeft. Afhankelijk van de schooleigen context kan bijvoorbeeld de directeur van de school en de veiligheidscoördinator geautoriseerd worden.

Daarnaast voorziet het onderhavige wetsvoorstel een grondslag voor een AMvB maatregel van bestuur om te voorzien in waarborgen, waaronder een bewaartermijn, voor de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten door de Inspectie die zij ontvangt als gevolg van de meldplicht ernstige veiligheidsincidenten.

10.2. Uitbreiding meld-, overleg en aangifteplicht seksuele misdrijven

Verwacht wordt dat de gevolgen van dit onderdeel van het wetsvoorstel voor de verwerking van persoonsgegevens beperkt zullen zijn. Deze maatregel betreft een uitbreiding van reeds bestaande plichten. Daarmee ontstaan er dus geen nieuwe stromen van gegevensverwerking maar zullen bestaande stromen toenemen. Zo zal een personeelslid vaker een melding moeten maken bij het bevoegd gezag en zal het bevoegd gezag vaker in overleg moeten treden met de vertrouwensinspecteur.

De noodzaak voor het bewaren van persoonsgegevens en daarmee de bevoegdheid daartoe eindigt nadat adequaat op een melding is gehandeld, indien nodig door in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur en aangifte te doen. Het bevoegd gezag moet per melding een afweging maken over of het nog noodzakelijk is om de betreffende gegevens te bewaren. Als waarborg wordt bij wet vastgelegd dat de gegevens worden verwijderd en vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn ter uitvoering van de wettelijk genoemde taken van melden, overleggen, en aangifte doen, en ten hoogste na 3 jaar. Een personeelslid moet onverwijld melden aan het bevoegd gezag en het bevoegd gezag moet onverwijld in overleg treden met de vertrouwensinspecteur. De maximale bewaartermijn geeft het bevoegd gezag voldoende tijd om in overleg te treden en indien nodig onverwijld aangifte te doen, om op verzoek van de politie of justitie de aangifte nader op te volgen en om eventuele nazorg aan slachtoffer of andere betrokkenen zoals ouders te verlenen. Daarmee wordt voorkomen dat er gevoelige persoonsgegevens worden bewaard terwijl het bevoegd gezag al heeft gehandeld op de melding. Een incident waarbij sprake is van seksuele intimidatie of een seksueel misdrijf wordt in het funderend onderwijs ook geregistreerd als veiligheidsincident. Voor die registratie geldt een andere bewaartermijn, zie paragraaf 10.1.

Daarnaast wordt geregeld dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat enkel daartoe geautoriseerde personen toegang hebben tot de persoonsgegevens die worden verwerkt voor de uitvoering van de meld-, overleg- en aangifteplicht. Het bevoegd gezag kan daarvoor bijvoorbeeld een beveiligde (digitale) omgeving of beveiligd systeem ter beschikking stellen waartoe zij slechts de personeelsleden toegang geeft voor wie het strikt noodzakelijk is dat zij toegang hebben tot de informatie om het overleg met de vertrouwensinspecteur te voeren en op te volgen.

De vertrouwensinspecteur is op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht reeds bevoegd om persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, te verwerken 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 vertrouwensinspecteurs hebben hiertoe in 2024 een DPIA opgesteld om mogelijke risico's te inventariseren en op basis daarvan passende maatregelen genomen om deze te beperken. Daarnaast voorziet het onderhavige wetsvoorstel een grondslag voor een AMvB om te voorzien in waarborgen, waaronder een bewaartermijn, voor de verwerking van de persoonsgegevens door de vertrouwensinspecteurs.

10.3. Vertrouwenspersoon

Het wetsvoorstel regelt een wettelijke grondslag voor de vertrouwenspersoon om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten te verwerken voor zover dat noodzakelijk is om ouders, leerlingen en personeelsleden bij te staan met een signaal, vraag of klacht. Indien een ouder, leerling, of personeelslid een casus heeft die vraagt om meer dan een eenmalig gesprek zal de vertrouwenspersoon voor een goede uitoefening van diens taken 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 of seksuele oriëntatie. 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.⁹² Dat zwaarwegende algemeen belang is 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 van professionele en effectieve bijstand aan leerlingen, ouders en personeel en het adviseren van het bevoegd gezag ten aanzien van het algehele veiligheidsbeleid.

De noodzaak voor het bewaren van persoonsgegevens en daarmee de bevoegdheid daartoe eindigt in de meeste gevallen na afronding van de klachtenprocedure dan wel de advisering of begeleiding door de vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon dient per casus een afweging te maken over of het nog noodzakelijk is om de betreffende gegevens te bewaren. Als waarborg wordt bij wet vastgelegd dat de gegevens in ieder geval binnen een maand verwijderd en vernietigd moeten worden nadat de leerling is uitgeschreven van de school dan wel binnen een maand nadat de werkzaamheden van het personeelslid zijn beëindigd. Daarmee wordt voorkomen dat er een dossier met gevoelige persoonsgegevens bewaard wordt op een school waaraan de leerling of het personeelslid niet langer verbonden is.

Daarnaast wordt geregeld dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat enkel de vertrouwenspersoon toegang heeft tot de gegevens. Het bevoegd gezag kan daarvoor bijvoorbeeld een beveiligde (digitale) omgeving of beveiligd systeem ter beschikking stellen waarbinnen de vertrouwenspersoon verschillende gegevens kan verwerken.

⁹² Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG.

De verwerking van persoonsgegevens van de klager gebeurt in beginsel niet zonder dat de klager het weet. De klager kan ook ieder moment verzoeken om de begeleiding van de vertrouwenspersoon, en daarmee de verwerking van persoonsgegevens, te beëindigen. Dit betreft overigens alleen de persoonsgegevens en informatie die de klager zelf heeft aangedragen. Het kan voorkomen dat de vertrouwenspersoon bij de uitvoering van haar taak persoonsgegevens verwerkt van anderen dan degene die contact zoekt met de vertrouwenspersoon. De rechten van deze eventuele andere betrokkenen (niet zijnde degene die contact heeft gezocht met de vertrouwenspersoon) worden beperkt door de geheimhoudingsplicht. Zij hebben geen weet van de verwerking door de vertrouwenspersoon en kunnen als gevolg daarvan geen gebruik maken van hun recht op inzage, bezwaar, rectificatie of verwijdering van deze gegevens die onder de geheimhoudingsplicht vallen.

Wanneer de geheimhouding wordt gebroken op basis van de wettelijke uitzonderingsgronden, wijzigt de verwerkingsgrondslag voor de persoonsgegevens naar verwerking in verband met een wettelijke plicht.⁹³ Uit de AVG volgt dat betrokkenen over wie informatie wordt gedeeld, waaronder de persoon die contact heeft gezocht met de vertrouwenspersoon, daar geen bezwaar tegen kunnen maken.⁹⁴ Om beperking op het recht van bezwaar zo min mogelijk daadwerkelijk een inbreuk te laten zijn op de rechten van betrokkenen, is het van belang dat de vertrouwenspersonen zich hiervan bewust zijn en zeer zorgvuldig omgaan met het delen van persoonsgegevens, ook wanneer dit op grond van uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht gebeurt. In de implementatie van en voorlichting over dit wetsvoorstel vanuit de Stichting School & Veiligheid zal aandacht zijn voor de geheimhoudingsplicht en een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens.

De hiervoor beschreven beperkingen van de rechten van betrokkenen volgen uit keuzes die de regering maakt in de vormgeving van de geheimhoudingsplicht en de uitzonderingen daarop: keuzes die het belang van de leerling, de ouder of het personeelslid dat contact zoekt met de vertrouwenspersoon en meer algemeen het belang van een veilig schoolklimaat.

Leerlingen jonger dan 16

De leerling moet volgens de AVG 16 jaar of ouder zijn om eigenstandig deze rechten uit te oefenen. Indien de leerling jonger dan 16 jaar is, is het aan de wettelijke vertegenwoordiger om deze rechten uit te oefenen. Daarbij is het belangrijk dat uitoefening van de rechten op grond van de AVG gebeurt op initiatief van de betrokkene. De vertrouwenspersoon is gehouden de rechten van betrokkenen te respecteren en dus inzage te geven in persoonsgegevens die verwerkt worden van de leerling indien de leerling of ouder (wanneer de leerling onder 16 is) daarom verzoekt. De AVG biedt geen grondslag voor de vertrouwenspersoon om ouders actief te informeren indien er geen verzoek tot inzage ligt op grond van de AVG. De AVG biedt ook geen grondslag voor het verstrekken van meer informatie dan de informatie die «verwerkt» is in de zin van de AVG. De AVG is van toepassing op informatie die is opgenomen in (digitale) bestanden. Het gaat daarbij om informatie die vertrouwenspersoon

⁹³ Zie over geheimhoudingsplicht en uitzonderingsgronden paragraaf 4.3 onder «vertrouwelijkheid».

⁹⁴ Artikel 6, eerste lid onder c, en artikel 21, eerste lid, AVG

bijvoorbeeld ergens genoteerd heeft over een leerling naar aanleiding van een gesprek.

10.4. Klachtenstelsel

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 en beklaagde. Deze gegevens worden verwerkt om klachten te kunnen behandelen en met de betrokkene te communiceren. De landelijke klachtencommissies van Stichting Onderwijsgeschillen en GCBO verwerken reeds persoonsgegevens en doen dit conform de AVG. Zo wordt de verwerking van persoonsgegevens zo minimaal mogelijk gehouden en wordt in hun privacyverklaring uitgebreid uiteengezet op welke grondslag welke persoonsgegevens worden verwerkt. Op basis van de maatregelen uit dit voorstel ontstaan er geen nieuwe verwerkingen van persoonsgegevens. Een landelijke klachtencommissie zal daarnaast, wanneer zij vermoedt dat een klacht niet wordt opgevolgd, een melding maken bij de inspectie. Daarbij is het niet noodzakelijk dat persoonsgegevens worden verwerkt. Er is geen aanleiding vanuit de huidige praktijk noch de risico-inschatting om aanvullende wettelijke voorschriften ten aanzien van dit onderdeel van het wetsvoorstel te stellen.

10.5. Evaluatie van het veiligheidsbeleid

Bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid zullen geen herleidbare 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. Bij de incidentenregistratie kan er sprake zijn van gegevens die in combinatie herleidbaar kunnen zijn. Bij de evaluatie is er echter geen noodzaak om op individuele incidenten in te gaan, maar gaat het om trends die uit de registratie blijken. Daarom is er geen noodzaak om herleidbare persoonsgegevens te verwerken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid.

11. Gevolgen

11.1. Gevolgen voor scholen en het bevoegd gezag

Scholen krijgen met de invoering van dit wetsvoorstel verschillende plichten opgelegd die gevolgen zullen hebben voor scholen, personeel, leerlingen en studenten. Onderstaand wordt kort uiteengezet wat de gevolgen zijn in algemene zin per onderdeel van dit wetsvoorstel.

Meldingen en registratie van incidenten

Met de nieuwe registratie- en meldplicht omtrent veiligheidsincidenten zal, afhankelijk van de situatie, het bevoegd gezag naar verwachting maandelijks tientallen incidenten moeten registreren en jaarlijks een beperkt aantal ernstige incidenten melden bij de Inspectie van het Onderwijs. Daarbij is het zo dat de meeste scholen al een incidentenregistratie hebben en ook nu al contact zoeken met de inspectie wanneer zich een ernstig incident voordoet.

Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven

Ook wordt de reeds bestaande meld- en overlegplicht voor seksuele misdrijven uitgebreid naar seksuele intimidatie. Daarnaast wordt ook een meld- en overlegplicht ingevoerd voor seksueel misbruik en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten. De lat

voor het melden bij het bevoegd gezag en het overleggen met de vertrouwensinspecteurs wordt hiermee lager gelegd. Daardoor zal onderwijspersoneel vaker een melding maken en zal het bevoegd gezag vaker in overleg treden met de vertrouwensinspecteurs. Het is daarbij van groot belang dat het bevoegd gezag een open schoolcultuur bevordert, waardoor verkramping kan worden voorkomen.

In het vervolgonderwijs zal deze maatregel ook gevolgen hebben. Daar geldt de meld- en overlegplicht bij een mogelijk seksueel misdrijf al voor minderjarige leerlingen en studenten. Doordat het wetsvoorstel ook een meld- en overlegplicht introduceert voor seksueel misbruik en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten, vallen alle incidenten van seksueel grensoverschrijdend gedrag door een met taken belast persoon richting een leerling of student onder de meld- en overlegplicht. De aangifteplicht bij een vermoeden van een seksueel misdrijf blijft alleen gelden ten opzichte van minderjarige leerlingen en studenten.

Vertrouwenspersoon

Met de verplichting van en eisen aan de interne en externe vertrouwenspersoon dient het bevoegd gezag een personeelslid per school voldoende tijd en ruimte te geven om het vertrouwenswerk op te pakken. Daarnaast dient het bevoegd gezag per school een externe vertrouwenspersoon te organiseren. Voor een juiste uitvoering en professionalisering van het vertrouwenswerk zal het bevoegd gezag structureel tijd beschikbaar moeten stellen en zorgen dat de vertrouwenspersoon diens werk onafhankelijk kan uitvoeren. Met deze verplicht richting de school wordt de kwaliteit van het vertrouwenswerk in het funderend onderwijs versterkt.

Klachtenstelsel

Ook zal het bevoegd gezag zich moeten aansluiten bij een landelijke klachtencommissie. Veruit de meeste scholen (94%) zijn al aangesloten bij een van de landelijke klachtencommissies. De scholen die dat nog niet zijn, zullen dit na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel moeten doen.

Evaluatie van het veiligheidsbeleid

Ten slotte wordt het bevoegd gezag verplicht jaarlijks het veiligheidsbeleid te evalueren op basis van de monitor voor leerlingen, de veiligheidsbeleving van het personeel, de incidentenregistratie en het jaarverslag van de vertrouwenspersoon. Een aantal scholen doet dit al, maar toch zullen de eisen die nu aan de evaluatie gesteld worden tot een toename leiden van de uitvoeringslast. Daarbij dient de evaluatie ook met de MR gedeeld te worden. Met deze maatregel is er een duidelijke basis om het gesprek over het veiligheidsbeleid op school zorgvuldig te voeren. Dit komt de kwaliteit en actualiteit van het gevoerde beleid ten goede.

11.2. Gevolgen voor doenvermogen van leerlingen en personeel

Dit wetsvoorstel brengt geen nieuwe plichten voor leerlingen met zich mee. Daarom word het doenlijk geacht voor leerlingen. Twee maatregelen zullen significant meer tijd vragen van het personeel. Deze worden onderstaand uiteengezet.

Uitbreiding meld-, overleg-, en aangifteplicht seksuele misdrijven

De uitbreiding van de meld- en overlegplicht zal een verdere tijdsinvestering vragen van onderwijspersoneel. Zij zullen waarschijnlijk vaker een melding maken bij het bevoegd gezag wanneer zij kennis hebben van mogelijk seksueel misbruik of seksuele intimidatie. Dit geldt ook voor het vervolgonderwijs, waar de uitbreiding naar meerderjarigheid zal zorgen voor een toename van het aantal meldingen.

De verwachting is dat ook deze maatregel doenlijk gaat zijn voor het personeel. Het zal wel duidelijke communicatie en handvatten voor personeel vragen om te voorkomen dat er handelingsverlegenheid ontstaat. Om scholen hierbij te helpen zal vanuit de Rijksoverheid een ondersteuningsaanbod met de nodige informatie en handvatten worden gefaciliteerd om het gesprek over grensoverschrijdend gedrag te voeren, scholen te helpen tot een gedragen norm en veilige schoolcultuur te komen en signalen van grensoverschrijdend gedrag te herkennen.

Ondersteuning voor scholen bij de implementatie van het wetsvoorstel

De belangrijkste ondersteuning van scholen bij de implementatie van het wetsvoorstel komt van Stichting School en Veiligheid. Hiermee wordt gewaarborgd dat het veiligheidsbeleid in de praktijk op school ook gaat leven. De stichting is al jaren met subsidie van OCW actief op het gebied van schoolveiligheid. De ondersteuning die met de Stichting School en Veiligheid geboden wordt aan schoolbesturen wordt van wezenlijk belang geacht voor de doelmatigheid van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Scholen worden hiermee ondersteund om hun veiligheidsbeleid daadwerkelijk te laten landen binnen de praktijk op school. Met betrekking tot de nieuwe eisen zullen zij onder andere de volgende extra activiteiten ontplooiën:

- Het aanpassen van verschillende veelgebruikte tools (zoals het digitaal veiligheidsplan) op de nieuwe eisen van de wet (en advisering over de implementatie daarvan). Dit helpt scholen om de nieuwe eisen aan het veiligheidsbeleid op te nemen in een effectieve en levende cyclus.
- Het ontwikkelen van een e-learning voor vertrouwenspersonen. Dit helpt vertrouwenspersonen de verschillende taken op een passende wijze op te kunnen pakken.
- Het ontsluiten van een gesprekstool om binnen de school het opstellen van een gedragsnorm rond seksuele integriteit te faciliteren. Op deze wijze kan de school worden geholpen het «grijze gebied» rondom dit thema te expliciteren. Dit helpt scholen om een veiliger schoolcultuur te realiseren.
- Intensievere ondersteuning bij incidenten en de melding daarvan via het bestaande adviespunt en het calamiteitenteam. Het vertalen van casuïstiek naar handvatten en leerpunten voor scholen. Dit helpt scholen beter te acteren bij daadwerkelijke incidenten en te leren van de ervaringen van andere scholen.
- Het ontwikkelen van ondersteuning voor veiligheidscoördinatoren en het ontwikkelen van een profielschets. Dit helpt de positie en expertise van de veiligheidscoördinator te versterken
- Communicatie richting scholen over de nieuwe eisen en de implementatie daarvan. Dit genereert aandacht voor het onderwerp en wijst scholen de weg naar de juiste informatie en ondersteuning.

Naast de ondersteuning door Stichting School en Veiligheid heeft ook de Inspectie van het Onderwijs, en met name de vertrouwensinspecteurs een ondersteunende rol (zie ook hoofdstuk 4). Ten slotte wordt met de onderwijsraden, de inspectie en Stichting School en Veiligheid samenge-

werkt aan ondersteuning van scholen op het gebied van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

11.3. Gevolgen voor de regeldruk

In onderstaande paragraaf worden de regeldrukkosten voor de naleving van de met dit wetsvoorstel ingevoerde maatregelen uiteengezet. Het merendeel van de regeldrukkosten komt voort uit de verplichtstelling van een vertrouwenspersoon op elke school (onder het kopje «klachtenstelsel»). Deze regeldrukkosten zijn kosten voor het bevoegd gezag om de vertrouwenspersoon diens vertrouwenswerk adequaat te laten uitvoeren.

Voor alle hieronder genoemde bedragen (met name ook voor de verplichtstelling van een vertrouwenspersoon) geldt dat de feitelijke regeldrukkosten lager zullen liggen dan de relatieve regeldrukkosten aangezien veel van de maatregelen die met dit wetsvoorstel verplicht worden gesteld al de dagelijkse praktijk zijn op scholen. Voor zover er op basis van beschikbare cijfers een inschatting gemaakt kon worden van de mate waarin dat al het geval is, is daarmee rekening gehouden in de weergave van de feitelijke toename van de regeldruk. Over het geheel is de inschatting dat minimaal een derde van de regeldrukkosten geen feitelijke toename vormt.

Veel van de nieuwe verplichtingen worden aan het bevoegd gezag opgelegd, maar zullen in de praktijk bij scholen belegd worden. Daarom is de regeldruk ook per school berekend. Het is echter denkbaar dat scholen voor bepaalde onderdelen gezamenlijk optrekken binnen één bevoegd gezag en daarmee de toename van de regeldrukkosten beperken.

De gevolgen voor de regeldruk worden onderscheiden in structurele regeldrukkosten en eenmalige regeldrukkosten. De regeldrukkosten zijn berekend voor het primair en voortgezet onderwijs. Binnen de sector primair onderwijs worden ook speciaal basisonderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs meegenomen. Bij de structurele regeldrukkosten is ook een feitelijke toename berekend ten opzichte van de situatie voor ingang van het wetsvoorstel. In sommige gevallen is de feitelijke toename lager dan de geraamde regeldrukkosten omdat een aantal verplichtingen al (gedeeltelijk) door scholen wordt uitgevoerd.

In de onderstaande tabel is weergegeven wat de totale gevolgen zijn voor de regeldruk die dit wetsvoorstel oplegt. Daarbij is aangegeven welk deel van de structurele regeldrukkosten nalevingskosten betreffen. Dat is voor het overgrote deel het geval. In de berekening van de regeldrukkosten is uitgegaan van het standaard uurtarief dat het ATR hanteert voor onderwijsgevenden: € 54.

Tabel: overzicht totale gevolgen voor de regeldrukkosten¹

Totale structurele regeldrukkosten	€ 111.680.788,00
Totale structurele regeldrukkosten o.b.v. feitelijke toename	€ 60.383.378
Waarvan nalevingskosten	€ 44.466.349,00
Waarvan administratieve lasten	€ 15.917.029
Totale eenmalige regeldrukkosten	€ 616.861

11.3.1. Registratie van veiligheidsincidenten

Het bevoegd gezag registreert veiligheidsincidenten die onder haar gezag plaatsvinden. Uit eerdere pilots in 2010 met de incidentenregistratie bleek dat het registreren van een incident binnen 3 minuten kan.⁹⁵ Bij scholen die niet eerder gewerkt hebben met een incidentenregistratie kan de registratie echter in de beginperiode meer tijd kosten. Ook zijn er regeldrukkosten verbonden aan het ophalen van signalen van incidenten. Hierom worden de regeldrukkosten berekend op gemiddeld 5 minuten per incident. Voor het primair onderwijs wordt uitgegaan van 23 incidentenregistraties per maand en voor het voortgezet onderwijs van 69 per maand.⁹⁶ De structurele regeldrukkosten per jaar voor de registratie van veiligheidsincidenten komen daarmee neer op:

in het primair onderwijs:

23 (incidenten per po-school per maand) x € 54 x 6.562 (po-scholen) x (1/12 tijd per registratie in uren) x 12 (maanden) = € 8.150.004

En in het voortgezet onderwijs:

69 (incidenten per vo-school per maand) x € 54 x 1.456 (vo-scholen) x (1/12) tijd per registratie in uren) x 12 (maanden) = € 5.425.056

Totaal: € 8.150.004 + € 5.425.056 = € **13.575.060**

Daarbij dient benoemd te worden dat een groot deel van de scholen (97% in het po en 93% in het vo) al incidenten registreert. In het po betreft dit 97% van de scholen en in het vo 93%.⁹⁷ De ingeschatte feitelijke toename van regeldrukkosten is dan ook:

in het primair onderwijs:

€ 8.150.004 x (100–97%) = € 244.500

En in het voortgezet onderwijs:

€ 5.425.056 x (100–93%) = € 379.753

Totaal: € 244.500 + € 379.753 = € **624.253**

Eenmalige regeldrukkosten

Daarnaast zal er ook sprake zijn van eenmalige kosten om de incidentenregistratie op te zetten en aan te passen. Een groot deel van de scholen registreert al incidenten die plaatsvinden op school, al dan niet voor alle vereiste doelgroepen.⁹⁸ De eenmalige kosten zullen voor deze scholen dus vooral zitten in het eventueel aanpassen van de bestaande registratie en de uitbreiding naar de verschillende doelgroepen. De verwachting is dat deze tijdsinvestering niet meer dan één uur zal kosten. De eenmalige regeldrukkosten zullen uitkomen op:

in het primair onderwijs:

1 (uur) x € 54 x 6.562 (aantal po-scholen) = € 354.348,-

in het voortgezet onderwijs:

1 (uur) x € 54 x 1456 (aantal vo-scholen) = € 78.624,-

Totaal: € 354.348 + € 78.624 = € **432.972**

⁹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 857, nr. 3, p. 4–5.

⁹⁶ De berekening van de structurele regeldrukkosten voor de registratie van veiligheidsincidenten vergt een inschatting van het aantal incidenten dat per jaar geregistreerd wordt. Deze inschatting wordt gebaseerd op data uit de landelijke veiligheidsmonitor 2021–2022.

⁹⁷ ResearchNed (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133.

⁹⁸ MOOZ & Ecorys (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 122, p. 82.

De regering acht de toename van regeldrukkosten in verband met de incidentenregistratie proportioneel, gezien het belang om goed zicht te hebben op de veiligheid op school. Zoals reeds toegelicht ziet de regering de incidentenregistratie als noodzakelijk instrument om daartoe te komen. Bij deze afweging is meegewogen dat veruit de meeste scholen al incidenten registreren, waardoor de feitelijke toename van regeldruk beperkt is.

11.3.2. Melding van ernstige veiligheidsincidenten

Uit de landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021 blijkt dat ernstige vormen van geweld, waarbij iemand gewond raakt, in het primair onderwijs op 30% van de scholen één tot vijf keer per halfjaar voorkomen.⁹⁹ Op basis van deze cijfers is de inschatting dat zich op een po-school per jaar gemiddeld twee ernstig geweldsincidenten voordoen. In het voortgezet onderwijs komt deze vorm van geweld in 42% van de gevallen 1 tot 5 keer per halfjaar voor, en in 9% van de gevallen 6 tot 30 keer per halfjaar. Op basis van deze cijfers is de inschatting dat zich op een vo-school per jaar gemiddeld zes ernstige geweldsincidenten voordoen.

Voor de melding van een ernstig veiligheidsincident wordt net als bij registratie uitgegaan van 5 minuten. Bij een melding kan het zijn dat een contactinspecteur contact opneemt met de school. In totaal wordt bij een melding daarom uitgegaan van gemiddeld een halfuur aan (administratieve) regeldrukkosten. Daarmee komen de structurele regeldrukkosten vanuit deze meldplicht naar schatting neer op:

in het primair onderwijs:

$0,5 \text{ (uur)} \times 2 \text{ (ernstige veiligheidsincidenten per jaar)} \times \text{€ } 54 \times 6.562 \text{ (aantal po-scholen)} = \text{€ } 354.348,-$

in het voortgezet onderwijs:

$0,5 \text{ (uur)} \times 6 \text{ (ernstige veiligheidsincidenten per jaar)} \times \text{€ } 54 \times 1456 \text{ (aantal vo-scholen)} = \text{€ } 235.872,-$

Totaal: $\text{€ } 354.348 + \text{€ } 235.872 = \text{€ } 590.220$

Opgeteld bij structurele regeldrukkosten per jaar voor de registratie van veiligheidsincidenten komen de totale structurele regeldrukkosten voor dit onderdeel neer op:

$\text{€ } 590.220 + \text{€ } 13.575.060 = \text{€ } 14.165.280$

Met inachtneming van de ingeschatte feitelijke toename van regeldrukkosten voor de incidentenregistratie komt dit bedrag uit op:

$\text{€ } 590.220 + \text{€ } 624.253 = \text{€ } 1.214.473$

De regering acht de toename van regeldrukkosten in verband met de meldplicht van ernstige veiligheidsincidenten proportioneel. De regering ziet deze meldplicht namelijk als essentiële maatregel om de onderwijsinspectie inzicht te verschaffen in de veiligheid op scholen. Daarbij is meegewogen dat de toename van regeldrukkosten hier relatief beperkt is, omdat ernstige incidenten niet vaak voorkomen.

⁹⁹ ResearchNed (2022). *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020–2021*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 31 293, nr. 611.

11.3.3. Uitbreiding meld-, overleg-en aangifteplicht seksuele misdrijven

Bevoegd gezag

Bij mogelijk seksueel misbruik of seksuele intimidatie dient het bevoegd gezag in gesprek te gaan met de vertrouwensinspecteur. De gevolgen voor de regeldruk zullen in deze gevallen afhangen van de aard en complexiteit van het incident en de beoogde aanpak van de situatie. De aanname is dat de (administratieve) regeldrukkosten per geval gemiddeld 1 uur in beslag nemen.

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Op basis van het overzicht van dossiers van de vertrouwensinspecteurs van de inspectie kunnen we de regeldrukkosten kwantificeren. In het schooljaar 2022/2023 bedroeg het aantal dossiers omtrent seksueel geweld waar een met taken belast persoon een aandeel in had voor het funderend onderwijs 244, waarvan 76 in het po, 23 in het (v)so en 145 in het vo.¹⁰⁰ Er wordt aangenomen dat de uitbreiding naar intimidatie voor een verdrievoudiging van het aantal meldingen zorgt. Onderstaande tabel geeft een inschatting van het aantal meldingen per jaar.

	Aantal dossiers/meldingen vi	Verdrievoudiging i.v.m. uitbreiding meld- en overlegplicht
Po	76	$76 \times 3 = 228$
(v)so	23	$23 \times 3 = 69$
Vo	145	$145 \times 3 = 435$
Totaal	244	732

De verwachte structurele regeldrukkosten voor het bevoegd gezag laten zich vervolgens als volgt berekenen:

$732 \text{ (verwacht aantal meldingen per jaar)} \times € 54 \times 1 \text{ (uur)} = \text{€ } 39.528$

De ingeschatte feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten laat zich berekenen door één derde van dit bedrag af te trekken van het totaal. In een derde van de voorspelde gevallen wordt immers nu al melding gedaan. De feitelijke toename komt dan neer op **€ 26.352**

Vervolgonderwijs

De gevolgen voor de regeldruk voortkomend uit deze wijzigingen zullen naar verwachting in het vervolgonderwijs significant zijn. Voor deze onderwijssectoren betekent dit een uitbreiding van de reikwijdte van de verplichting. In de huidige situatie is het aantal dossiers voor seksueel misbruik of seksuele intimidatie waar een TBP bij betrokken was bij de vertrouwensinspecteur in schooljaar 2022/2023 aanzienlijk lager in het mbo (18) en hbo/wo (5) dan in het po (76) en vo (145).¹⁰¹

De verwachting is dat vanuit het vervolgonderwijs het aantal meldingen bij de vertrouwensinspectie van seksueel misbruik of seksuele intimidatie significant zal toenemen door de uitbreiding naar meerderjarigen. Het mbo kent een gemengde studentenpopulatie van minderjarige en

¹⁰⁰ Dossiers vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2022–2023, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133*.

¹⁰¹ Dossiers vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2022–2023, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133*.

meerderjarige studenten. Voor het mbo vermenigvuldigen we daarom het aantal dossiers uit schooljaar 2022/2023 met twee voor de inschatting van het verwachte aantal meldingen door het bevoegd gezag. Het hbo/wo kent een grotendeels meerderjarige studentenpopulatie. We vermenigvuldigen daarom het aantal hbo/wo-dossiers met vijf.

Er wordt aangenomen dat de uitbreiding naar intimidatie voor een verdrievoudiging van het aantal meldingen zorgt.

In onderstaande tabel worden deze zaken doorgerekend om tot een inschatting van het aantal meldingen per jaar te komen.

	Aantal dossiers/ meldingen vi	Vermeerdering i.v.m. uitbreiding meerderja- rigen	Verdrievoudiging i.v.m. uitbreiding meld- en overlegplicht
Mbo	18	$18 \times 2 = 36$	$36 \times 3 = 108$
Hbo/wo	5	$5 \times 5 = 25$	$25 \times 3 = 75$

De verwachte structurele regeldrukkosten voor het bevoegd gezag laten zich vervolgens berekenen als volgt:

Bevoegd gezag mbo:

$108 \text{ (verwacht aantal meldingen per jaar)} \times \text{€ } 54 \times 1 \text{ (uur)} = \text{€ } \mathbf{5.832}$

Bevoegd gezag hbo/wo:

$75 \text{ (verwacht aantal meldingen per jaar)} \times \text{€ } 54 \times 1 \text{ (uur)} = \text{€ } \mathbf{4.050}$

De ingeschatte feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten laat zich hier berekenen door eerst een inschatting te maken van het aantal meldingen dat nu wordt gedaan. Hiervoor wordt uitgegaan van het huidige aantal: 18 respectievelijk 5. De feitelijke toename van de regeldrukkosten komt daarmee neer op:

Bevoegd gezag mbo:

$108 - 18 \text{ (aantal meldingen per jaar)} \times \text{€ } 54 \times 1 \text{ (uur)} = \text{€ } \mathbf{4.860}$

Bevoegd gezag hbo/wo:

$75 - 5 \text{ (aantal meldingen per jaar)} \times \text{€ } 54 \times 1 \text{ (uur)} = \text{€ } \mathbf{3.780}$

Het bevoegd gezag zal eenmalig aandacht moeten besteden aan de uitwerking van de communicatie rond de uitbreiding van de meld- en overlegplicht. De verwachte eenmalige kosten per instelling laten zich als volgt berekenen:

Bevoegd gezag mbo: 40 uur (communicatie) $\times \text{€ } 54 = \text{€ } \mathbf{2.160}$

Bevoegd gezag hbo/wo: 80 uur (communicatie) $\times \text{€ } 54 = \text{€ } \mathbf{4.320}$

Onderwijspersoneel

Ook voor het onderwijspersoneel wordt een toename verwacht van de structurele regeldrukkosten. Het personeel dient immers alle vermoedens van seksueel misbruik of seksuele intimidatie te melden bij het bevoegd gezag. De aanname is dat zo'n melding 5 minuten kost.

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

De regeldrukkosten kunnen dan als volgt worden berekend voor respectievelijk het po en vo:

297 (verwacht aantal meldingen per jaar po incl. (v)so) x € 54 x 1/12 (uur) =
 € 1.336,50
 435 (verwacht aantal meldingen per jaar vo) x € 54 x 1/12 (uur) =
 € 1.957,50
 Totaal: € 1.336,50 + € 1.957,50 = **€ 3.294**

Op basis van dezelfde berekening als hierboven komt de feitelijke
 toename van regeldrukkosten voor het onderwijspersoneel neer op
€ 2.196

Vervolgonderwijs

Onderwijspersoneel mbo:
 108 – 18 (verwacht aantal meldingen per jaar) x € 54 x 1/12 (uur) = **€ 405**
 Onderwijspersoneel hbo/wo:
 75 – 5 (verwacht aantal meldingen per jaar) x € 54 x 1/12 (uur) = **€ 315**

De regering ziet de toename van regeldrukkosten in verband met de
 uitbreiding van de meld- en overlegplicht als proportioneel. De maatregel
 dient een belangrijk doel, namelijk dat signalen van seksueel grensover-
 schrijdend gedrag goed opgevolgd worden. Dit doel rechtvaardigt
 volgens de regering de toename van regeldrukkosten.

11.3.4. Vertrouwenspersoon

Het onderhavige wetsvoorstel verplicht scholen om een interne en een
 externe vertrouwenspersoon aan te wijzen. Veel scholen hebben al een
 vertrouwenspersoon. Hierdoor zal de toename van de regeldrukkosten op
 bijna alle scholen lager uitkomen. Deze regeldrukkosten zijn kosten voor
 het bevoegd gezag om de vertrouwenspersoon diens vertrouwenswerk
 adequaat te laten uitvoeren.

Het bevoegd gezag zal in de praktijk vaak een personeelslid van de school
 aanwijzen als interne vertrouwenspersoon. De hoeveelheid tijd die de
 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 casuïstiek op de school. Gemiddeld wordt echter uitgegaan van 2
 uur per week aan vertrouwenswerk in het po, en 4 uur per week in het
 vo.¹⁰² Voor de berekening hieronder wordt aangenomen dat de interne en
 externe vertrouwenspersoon allebei de helft van de tijd voor hun rekening
 nemen. De inschatting van de structurele regeldrukkosten bij het
 verplichten van de interne vertrouwenspersoon komt daarbij neer op:
 1 (uur per week) x 52 (weken) x € 54 x 6.562 (aantal po-scholen) =
 € 18.426.096 per jaar in het po, en
 2 (uur per week) x 52 (weken) x € 54 x 1456 (aantal vo-scholen) =
 € 8.176.896 per jaar in het vo.
 In totaal: € 18.426.096 + € 8.176.896 = **€ 26.602.992**

¹⁰² In dit aantal uren is ook de tijd inbegrepen die een vertrouwenspersoon nodig heeft om zich
 te professionaliseren. Daarvoor wordt een gratis e-learning beschikbaar gesteld vanuit de
 overheid.

Externe vertrouwenspersonen werken veelal op (commerciële) contract-basis voor een bevoegd gezag. De inschatting is dat een jaarabonnement bij een externe vertrouwenspersoon gemiddeld rond de € 550,- zal kosten (excl. btw).¹⁰³ Voor het primair onderwijs komen de kosten daarmee uit op:

$€ 550 \times 6.562$ (aantal po-scholen) = € 3.609.100,- per jaar.

In het voortgezet onderwijs betreft dit

$€ 550 \times 1456$ (aantal vo-scholen) = € 800.800,- per jaar.

Totaal: € 3.609.100+ € 800.800 = **€ 4.409.900 per jaar.**

Ondersteuning bij een melding of klacht wordt los doorberekend. Het uurtarief van de externe vertrouwenspersoon varieert van ca. € 80,- tot € 130,-, waarbij € 105 als gemiddelde wordt gehanteerd. Hierbij wordt aangenomen dat een externe vertrouwenspersoon evenveel uur per maand aan zijn/haar taak kwijt is als een interne vertrouwenspersoon. De berekening komt daarmee neer op:

1 (uur per week) x 52 (weken) x € 105 = € 5.460 in het po, en

2 (uur per week) x 52 (weken) x € 105 = € 10.920 in het vo

Voor het gehele primair onderwijs komt de inschatting neer op:

$€ 5.460$ (per po-school) x 6.562 (aantal po-scholen) = € 35.828.520 per jaar.

En in het voortgezet onderwijs:

$€ 10.920$ (per vo-school) x 1456 (aantal vo-scholen) = € 15.899.520 per jaar.

Totaal: € 35.828.520 + € 15.899.520 = **€ 51.728.040 per jaar.**

De totale structurele regeldrukkosten voor de werkzaamheden van interne en externe vertrouwenspersonen komen neer op:

$€ 26.602.992 + € 4.409.900 + € 51.728.040 =$ **€ 82.740.932**

Hier staat wel tegenover dat veel scholen al een interne en vaak ook al een externe vertrouwenspersoon hebben. Ten aanzien van de interne vertrouwenspersoon betreft dit in het po 89%, in het (v)so 85% en in het vo 93%.¹⁰⁴ Ten aanzien van de externe vertrouwenspersoon betreft dit in het po 93%, in het (v)so 93% en in het vo 75%.¹⁰⁵ Om de feitelijke toename van de regeldrukkosten te berekenen wordt hier aangenomen dat vertrouwenspersonen momenteel ongeveer 2,5 uur per maand aan hun

¹⁰³ Hierbij wordt aangesloten bij de gemaakte berekeningen in het initiatiefwetsvoorstel «Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het verplicht stellen van een vertrouwenspersoon». Waarin een schatting wordt gemaakt van gemiddeld € 350,- tot € 750,- per jaar abonnementskosten.

¹⁰⁴ Panteia (2013). *Werkt de klachtenregeling? Evaluatie klachtenregeling funderend onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 157.

¹⁰⁵ Panteia (2013). *Werkt de klachtenregeling? Evaluatie klachtenregeling funderend onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 157.

taak besteden.¹⁰⁶ De ingeschatte feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten voor vertrouwenspersonen bedraagt **€ 44.466.349**.¹⁰⁷

De regering beschouwt de toename van regeldrukkosten in verband met deze maatregel als proportioneel. De aanstelling van een interne en externe vertrouwenspersoon is een kostbare maatregel, maar de vertrouwenspersoon speelt een cruciale rol in het creëren van een veilig schoolklimaat. Om de onafhankelijkheid te borgen acht de regering het noodzakelijk dat er naast een interne vertrouwenspersoon ook een externe vertrouwenspersoon is. Bij deze inschatting is meegewogen dat veel scholen al een interne en externe vertrouwenspersoon hebben en dus al voldoen aan de gestelde verplichtingen.

11.3.5. Klachtenstelsel

De gevolgen voor de regeldruk voor de verplichte aansluiting bij de landelijke klachtencommissie zullen per school zeer beperkt zijn. Op grond van de bestaande wetgeving zijn scholen reeds verplicht te voorzien in een klachtenregeling. Veel scholen (94%) voldoen al aan deze wettelijke verplichting omdat ze al zijn aangesloten bij een landelijke klachtencommissie. Enkele scholen kiezen nu echter nog voor een interne of regionale klachtencommissie. Met dit wetsvoorstel zullen deze scholen zich aan moeten sluiten bij een landelijke klachtencommissie.

De inschatting is dat deze overstap eenmalige regeldrukkosten met zich mee brengt voor bijvoorbeeld het omzetten van procedures, aanpassen van de schoolgids en de feitelijke aansluiting bij een landelijke klachtencommissie. Aangenomen wordt dat dit per school gemiddeld twee uur vergt. De inschatting van de hiermee gepaard gaande eenmalige regeldrukkosten komt neer op:

¹⁰⁶ Deze inschatting is gebaseerd op onderzoek van Regioplan, waaruit blijkt dat 56,4% van de vertrouwenspersonen gemiddeld minder dan 1 uur per maand aan hun taak besteden, 36,1% gemiddeld tussen ongeveer 1–5 uur per maand en 7,5% gemiddeld tussen ongeveer 5–20 uur per maand.

¹⁰⁷ De regeldrukkosten voor de interne vertrouwenspersoon in de huidige situatie in het po komen neer op:
 $€ 18.426.096 \times 89\% / (52 \text{ (uur per jaar bij ingang wetsvoorstel)} \times 30 \text{ (uur per jaar in de huidige situatie)}) = € 9.461.092$.
En in het vo:
 $€ 8.176.896 \times 93\% / (104 \text{ (uur per jaar bij ingang wetsvoorstel)} \times 30 \text{ (uur per jaar in de huidige situatie)}) = € 2.193.609$
Totaal funderend onderwijs: € 11.654.701
De regeldrukkosten voor de externe vertrouwenspersonen in de huidige situatie in het po komen neer op:
 $€ 3.609.100 \times 93\% = € 3.356.463$ (abonnementskosten)
 $€ 35.828.520 \times 93\% / (52 \text{ (uur per jaar bij ingang wetsvoorstel)} \times 30 \text{ (uur per jaar in de huidige situatie)}) = € 19.223.379$ (ondersteuning bij melding/klacht)
Totaal po: € 22.579.842
En in het vo:
 $€ 800.800 \times 75\% = € 600.600$ (abonnementskosten)
 $€ 15.899.520 \times 75\% / (104 \text{ (uur per jaar bij ingang wetsvoorstel)} \times 30 \text{ (uur per jaar in de huidige situatie)}) = € 3.439.800$.
Totaal vo: € 4.040.040
Totaal funderend onderwijs: € 26.619.882
De ingeschatte feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten voor vertrouwenspersonen bedraagt dus:
 $€ 82.740.932 - € 38.274.583 = € 44.466.349$

8.028 (scholen in het funderend onderwijs) x 6% (scholen die nog niet zijn aangesloten bij een landelijke klachtencommissie x € 54 x 2 (uur) = **€ 52.021.**¹⁰⁸

De regering acht deze toename van regeldrukkosten proportioneel, omdat zij relatief beperkt is en vanwege het belang dat wordt gehecht aan klachtenafhandeling door landelijke klachtencommissies.

11.3.6. Evaluatie van het veiligheidsbeleid

Het wetsvoorstel regelt dat bevoegde gezagen het veiligheidsbeleid evalueren aan de hand van de uitkomsten van de monitoringsinstrumenten, 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. Verwacht wordt dat deze verplichting een gemiddelde tijdsinvestering van circa 10 uur zal vragen van de school. Deze tijd is nodig om het veiligheidsbeleid te kunnen bestuderen en evalueren. Dat brengt regeldrukkosten van 10 (uur per jaar) x € 54 = € 540,- per jaar per school met zich mee. Dit komt neer op
€ 540 x 6.562 (aantal po-scholen) = **€ 3.543.480** per jaar in het primair onderwijs,
€ 540 x 1456 (aantal vo-scholen) = **€ 786.240** per jaar in het voortgezet onderwijs, en
€ 3.543.480 + € 786.240 = **€ 4.329.720** per jaar voor alle scholen.

In de praktijk evalueren veel scholen hun beleid al regelmatig. Zo stelt meer dan de helft van de directies in het primair en voortgezet onderwijs hun veiligheidsbeleid een keer in de twee jaar of vaker te evalueren.¹⁰⁹ De toename van de regeldrukkosten zal op veel scholen dus beperkter zijn dan hier weergegeven.

Daarnaast zal het bevoegd gezag de evaluatie verplicht met de MR moeten delen. Hoewel er geen verplichting wordt gelegd bij de MR om de evaluatie te lezen en te behandelen is wel de verwachting dat deze jaarlijks besproken zal worden. Inclusief voorbereiding en overleg zal hierbij rekening moeten worden gehouden met een gemiddelde tijdsbesteding van 6 uur per persoon per jaar. Afhankelijk van de grootte van de MR zal de toename van de regeldrukkosten verschillen, maar de MR dient uit tenminste 4 personen te bestaan. Uitgaande van dat aantal komen de regeldrukkosten uit op ten minste

6 (uur per persoon) x 4 (personen) x € 54 = € 1.296 per school.

De totale regeldrukkosten voor het po bedragen

€ 1.296 x 6.562 (aantal po-scholen) = € 8.504.352 per jaar, en voor het vo

€ 1.296 x 1456 (aantal vo-scholen) = € 1.886.976 per jaar.

In totaal betreffen de structurele regeldrukkosten van deze maatregel dan ook

€ 8.504.352 + € 1.886.976 = **€ 10.391.328** per jaar.

In totaal komen de structurele regeldrukkosten van dit onderdeel dus op
€ 4.329.720 + € 10.391.328 = **€ 14.721.048.**

¹⁰⁸ Een uitsplitsing naar po en vo is hier niet mogelijk, omdat het genoemde percentage scholen die nog niet zijn aangesloten bij een landelijke klachtencommissie alleen voor het gehele funderend onderwijs bekend is.

¹⁰⁹ MOOZ & Ecorys (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 122.

De regering ziet deze regeldrukkosten als proportioneel, vanwege het belang dat zij hecht aan evaluatie van het veiligheidsbeleid. Daarbij is meegewogen dat veel scholen het veiligheidsbeleid al regelmatig evalueren.

11.3.7. Kennisnamekosten

Er zijn eenmalige regeldrukkosten verbonden aan kennisneming door bevoegde gezagen van de verlichtingen die uit dit wetsvoorstel voortkomen. De aannahme is dat dit per bevoegd gezag twee uur vergt. Scholen zullen uiteraard worden geïnformeerd over wat er op grond van het wetsvoorstel van hen wordt verwacht. De ingeschatte eenmalige regeldrukkosten i.v.m. kennisname komen daarmee in het po neer op:

$2 \text{ (uur)} \times \text{€ } 54 \times 880 \text{ (aantal po-besturen)} = \text{€ } 95.040$

En in het vo op:

$2 \text{ (uur)} \times \text{€ } 54 \times 281 \text{ (aantal vo-besturen)} = \text{€ } 30.348$

Totaal: $\text{€ } 95.040 + \text{€ } 30.348 = \text{€ } 125.388$

12. Toezicht en handhaving

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de in de onderwijswetgeving opgenomen verplichtingen en treedt waar nodig handhavend op. Dit geldt dus ook voor de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. De inspectie geeft in haar onderzoekskaders uitwerking aan de manier waarop dit toezicht is ingericht. Dit toezicht kan ook risicogericht van opzet zijn.

Voor wat betreft de zorgplicht voor de sociale veiligheid van leerlingen is sprake van continuering van het toezicht zoals dat op basis van de reeds geldende wettelijke zorgplicht sociale veiligheid van toepassing is. Dat komt er in de kern op neer dat de inspectie toezicht houdt op de opdracht aan scholen om alles te doen dat in redelijkheid mogelijk is om ervoor zorg te dragen dat de sociale veiligheid van alle leerlingen geborgd is. Het betekent daarnaast dat sprake moet zijn van naleving van de verplichting tot jaarlijkse monitoring van de sociale veiligheid met een instrument dat aan de daarvoor geldende eisen voldoet en tijdige toezending van deze gegevens aan de inspectie, analyse van deze gegevens door de school en, als deze daartoe aanleiding geven, aanpassing van het veiligheidsbeleid van de school zodanig dat dit beleid voorziet in wat nodig is om de sociale veiligheid van alle leerlingen te borgen. En het betekent naleving van de overige eisen die in dit verband van toepassing zijn, te weten het beschikken over een adequaat veiligheidsbeleid, een coördinator van het veiligheidsbeleid, een interne en externe vertrouwenspersoon, en jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid, allen conform de door de wetgever geformuleerde eisen.

Voor wat betreft de registratieplicht rond ernstige incidenten zal de inspectie zo nodig nagaan of deze verplichting wordt nageleefd. Het toezicht op deze verplichting, en op de meldplicht rond ernstige incidenten, is risicogericht van opzet. Voor wat betreft de meldplicht van ernstige incidenten bij de inspectie, zal de inspectie als een melding en/of de reactie van de school op het voorval daartoe aanleiding geeft, risico-gericht onderzoek uitvoeren.

Voor wat betreft de uitbreiding van de reeds bestaande meld-, overleg-, en aangifteplicht omtrent seksuele misdrijven, wordt de bestaande inrichting van toezicht en handhaving gecontinueerd, waarbij sprake is van uitbreiding van de meld- en overlegplicht naar seksuele intimidatie en

verruiming van de groep (ook meerderjarige leerlingen en studenten) waarop de meld- en overlegplicht van toepassing is.¹¹⁰

Voor wat betreft situaties waarin bindende adviezen van een landelijke klachtencommissie niet worden opgevolgd en de klachtencommissie daarvan melding doet bij de inspectie, zal de inspectie bezien of risicogericht onderzoek wenselijk is. In situaties waarin daarvan sprake is, zal de inspectie onderzoek doen naar niet naleving van wettelijke voorschriften en, afhankelijk van de bevindingen, handhavend optreden.

13. Financiële gevolgen

Alleen het aanwijzen van de klachtencommissies en de daaraan verbonden subsidieverstrekking zullen structurele financiële gevolgen hebben voor de begroting van OCW. Op basis van de beschikbare financiële informatie van de twee grootste klachtencommissies in Europees Nederland is de prognose dat de financiering van de landelijke klachtencommissies jaarlijks zo'n € 3 miljoen zal bedragen. Hiervoor zijn reeds middelen gereserveerd op de begroting van OCW. De financiering van de klachtencommissies in Europees Nederland zal verlopen via de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Daarvoor is een grondslag opgenomen in dit wetsvoorstel. De klachtencommissies kunnen op basis van de kaderregeling bij OCW een subsidieaanvraag indienen voor het in stand houden van de landelijke klachtencommissies. De Klachtencommissie BES wordt in stand gehouden door de afdeling OCW Caribisch Gebied (OCW-CG). OCW Caribisch Gebied (OCW-CG) zal aanvullende middelen ontvangen om de klachtencommissie in stand te houden en te professionaliseren.

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de begroting van andere departementen.

14. Evaluatie

Dit wetsvoorstel wordt vijf jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd. Voor het moment van inwerkingtreding wordt aangesloten bij het moment dat de eerste onderdelen van het wetsvoorstel in werking treden. De evaluatie biedt een ankerpunt om de doeltreffendheid en effectiviteit van deze maatregelen te onderzoeken. Dit wordt gebruikt om te bepalen of de maatregelen het gewenste effect hebben gehad en of er nog aanpassingen of aanvulling wenselijk zijn. Deze bepaling betreft alle onderdelen van dit voorstel.

15. Advies en consultatie

Voor dit wetsvoorstel is op verschillende manieren gebruikgemaakt van de expertise van actoren binnen het funderend onderwijsveld. Op meerdere momenten zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de sectorraden, bonden, docenten, expertiseorganisaties en de inspectie. Ook is er een DenkmeemetOCW-bijeenkomst georganiseerd met onderwijspersoneel, bestuurders en expertiseorganisaties.

Naast de informele (ambtelijke) gesprekken is het voorstel voor internetconsultatie voorgelegd. Daarnaast is DUO en de inspectie gevraagd om een geïntegreerde uitvoeringstoets uit te brengen. Omdat een eerdere versie van dit wetsvoorstel ook de introductie van een monitoringsverplichting voor onderwijspersoneel bevatte, is ook de Nederlandse

¹¹⁰ Het toezicht is gebaseerd op eerdere wetwijzigingen, zie: *Kamerstukken II*, 1997/98, 25 979, nr. 3 en 5.

Arbeidsinspectie (hierna: NLA) gevraagd om een uitvoeringstoets. Ook is er om een advies gevraagd van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). De resultaten van de formele consultaties en adviezen worden hieronder nader toegelicht. Tot slot zijn er gesprekken gevoerd met OCW-CG en is via OCW-CG een vragenlijst over het wetsvoorstel uitgezet bij scholen in Caribisch Nederland.

15.1. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is vanaf 15 juli 2023 gedurende tien weken in internetconsultatie geweest. De consultatie heeft 39 reacties opgeleverd, waarvan 21 openbare. De reacties onder naam zijn onder andere ingediend door schoolbesturen, onderwijsinstellingen en expertiseorganisaties. Ook hebben belangenorganisaties zoals Ouders & Onderwijs, het LAKS, de PO-Raad en de VO-raad een reactie ingediend.

Er is uiteenlopend op het wetsvoorstel gereageerd. Naast positieve reacties op specifieke onderdelen van het voorstel is door verschillende organisaties gewezen op de beperkte aandacht voor preventieve maatregelen en de toename van de uitvoeringslast die het voorstel tot gevolg zal hebben. Bij een aantal maatregelen is tijdens de consultatie een specifieke vraag gesteld.

15.1.1 Veiligheidsmonitor onderwijspersoneel

In de internetconsultatie is respondenten gevraagd of zij wilden reageren op de plicht voor scholen om de veiligheid van personeel te monitoren. Daarnaast is expliciet een vraag gesteld over de frequentie van de monitoring en of deze moet aansluiten bij de frequentie van medewerkerstevredenheid onderzoeken (tweejaarlijks) of de schoolmonitor sociale veiligheid van leerlingen (jaarlijks). Onderstaand wordt ingegaan op de hoofdlijnen uit de reacties.

Overlap met bestaande verplichtingen vanuit de Arbowet- en regelgeving

Ten eerste heeft een aantal respondenten een vergelijking gemaakt tussen de bestaande RI&E-eisen en PSA-normen uit de Arbeidsomstandighedenwet en de monitoringsverplichting voor de veiligheid van het onderwijspersoneel. Daarbij waarschuwden zij voor overlap en dubbele verplichtingen voor scholen. De regering heeft bij de totstandkoming van dit voorstel uitgebreid gesproken met de onderwijsinspectie en de NLA over de mogelijke negatieve impact van deze maatregel op het toezicht. Naar aanleiding daarvan is er in een eerdere versie van dit wetsvoorstel voor gekozen de resultaten van de monitor voor het onderwijspersoneel niet te laten verzenden aan de Inspectie. De Raad van State heeft in haar advies op het wetsvoorstel echter geconstateerd dat het risico op dubbele verplichtingen en een complexe situatie voor het toezicht, met deze aanpassing niet is weggenomen. Naar aanleiding daarvan is besloten om de introductie van de personeelsmonitor te vervangen door het voorschrift om de veiligheidsbeleving van het personeel mee te nemen in de evaluatie van het veiligheidsbeleid.

15.1.2. Meldingen en registratie van incidenten

In de internetconsultatie is respondenten gevraagd of zij wilden reageren op de verplichte incidentenregistratie en de meldplicht voor ernstige incidenten. Daarnaast is ook expliciet een vraag gesteld over de wenselijkheid van het delen van de incidentenregistratie met de inspectie. Onderstaand wordt ingegaan op de hoofdlijnen uit de reacties.

Overlap tussen registratieplicht en meldplicht

Ten eerste gaven de respondenten aan dat onvoldoende duidelijk is hoe de registratieplicht en meldplicht zich tot elkaar verhouden, hoe die afweging gemaakt dient te worden en hoe de inspectie hier toezicht op houdt. Daarbij werd ook benadrukt dat juist de inschatting ten aanzien van incidenten buiten school daarbij erg complex kan zijn. De regering begrijpt deze zorgen. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zal bij de implementatie van de wet met handvatten komen voor scholen om hen te helpen een afweging te maken of een incident kan vallen onder de registratie- of meldplicht. Over het algemeen kan worden gesteld dat een incident dat gemeld wordt, ook moet worden geregistreerd.

Ondersteuning voor scholen bij incidenten

Ten tweede benadrukten verschillende respondenten en partijen, waaronder de gemeente Amsterdam, dat juist meer behoefte is aan ondersteuning voor scholen bij incidenten. Ook de regering onderstreept dat goed veiligheidsbeleid begint met preventie. Dit wetsvoorstel is dan ook onderdeel van een bredere aanpak ter bevordering van een veilig schoolklimaat, waarin ook aandacht is voor preventiebeleid en kennisgedreven ondersteuning. Maar onderdeel van integraal veiligheidsbeleid is ook zorgen voor voldoende zicht op onveiligheid en weten welke maatregelen genomen moeten worden wanneer onveiligheid ontstaat. Hier draagt de registratie- en meldplicht aan bij. Hiertoe is in de toelichting verder uiteengezet dat het contact tussen de inspectie en de school niet alleen een toezichthoudende functie heeft, maar dat een contactinspecteur de school ook kan doorverwijzen naar passende ondersteuning door bijvoorbeeld Stichting School en Veiligheid of de vertrouwensinspecteurs ter versterking van het veiligheidsbeleid.

Verhouding tussen scholen en inspectie

Ten derde geven respondenten aan dat veel scholen nu al op vrijwillige basis contact zoeken met de inspectie bij ernstige incidenten, en dat dit contact goed verloopt. Een meldplicht kan de goede verhouding onder druk zetten, zo geven zij aan. De regering ziet dat veel scholen contact zoeken met de inspectie wanneer dit nodig is. Er zijn echter ook scholen die dit nog niet doen. Ook op die scholen moet de inspectie zicht hebben op ernstige vormen van onveiligheid die een impact hebben op het algehele schoolklimaat. Om te voorkomen dat deze maatregel de goede relatie tussen scholen en inspectie onder druk zet zal hier ook expliciet aandacht aan besteed worden in communicatie rondom de implementatie van deze wet door inzichtelijk te maken wat een school kan verwachten wanneer zij een melding doen.

Delen van de incidentenregistratie met de inspectie

Ten vierde geven de meeste respondenten aan het zinvol te achten dat ernstige incidenten worden gemeld bij de inspectie, maar dat het niet wenselijk zou zijn om de incidentenregistratie met de inspectie te delen. Bij dit laatste geven zij aan dat er ook op scholen vertrouwd mag worden. Mede daarom is ervoor gekozen om de incidentenregistratie niet actief te laten delen met de inspectie.

Dubbele verplichtingen

Daarnaast geven respondenten wel aan dat gewaakt moet worden voor dubbele verplichtingen. Bij veel meldplichtige incidenten zal ook aangifte bij de politie gedaan moeten worden. Ook kan het voorkomen dat er bij incidenten waar personeel bij betrokken is, een melding bij de NLA moet worden gedaan. De regering herkent het beeld dat de respondenten schetsen. Daarom regelt zij dat alleen bij incidenten met ernstige schade tot gevolg de inspectie direct betrokken dient te worden. Deze incidenten zijn zo ingrijpend dat het inderdaad vereist kan zijn om bij zowel de Inspectie van het Onderwijs als bij een andere inspectie of bij de politie een melding te maken. Andere incidenten dienen geregistreerd te worden, en opgelost te worden door de school. Om te komen tot een zinvolle aanpak kan het raadzaam zijn dat de school daarbij ook de juiste expertise en hulp betreft, bijvoorbeeld van het calamiteitenteam van Stichting School en Veiligheid.

Ten slotte geeft ook een meerderheid van respondenten aan dat het registreren en melden van incidenten kan bijdragen aan een lerend effect op scholen om zo de veiligheid van leerlingen en personeel te verbeteren.

15.1.3. Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven

In de internetconsultatie is respondenten gevraagd of zij wilden reageren op de uitbreiding van de meld-, overleg-, en aangifteplicht seksuele misdrijven. Onderstaand wordt ingegaan op de hoofdlijnen uit de reacties.

Open cultuur en het goede gesprek op school

Ten aanzien van de uitbreiding van de meld-, overleg en aangifteplicht waarschuwden respondenten ten eerste dat deze verplichting juist het goede gesprek op school en een open cultuur kan schaden. Verschillende reacties wijzen op het risico van verkramping op scholen en stellen dat er andere maatregelen genomen zouden kunnen worden. Daarbij wordt vooral gedacht aan meer preventieve maatregelen. De regering begrijpt dat dit een uiterst gevoelig thema is. Dat is ook terug te lezen in de reacties. Bij mogelijk seksueel misbruik of seksuele intimidatie is het van belang dat er snel, maar zorgvuldig wordt gehandeld, om de betrokkenen zoveel mogelijk te beschermen. Overleg met de vertrouwensinspecteur kan hier juist aan bijdragen. De vertrouwensinspecteur heeft bij uitstek de juiste expertise om hierover te adviseren. De meld- en overlegplicht is bedoeld om te bepalen of er sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf. De vertrouwensinspecteurs kunnen daarnaast ook het bevoegd gezag adviseren over hoe het een incident verder kan afhandelen, zodat bijvoorbeeld bij een ongegronde roddel het beschuldigde personeelslid beschermd kan worden.

Aangifte doen door het bevoegd gezag

Ten tweede stelden verschillende respondenten dat het aan het slachtoffer zou moeten zijn om te beslissen of er aangifte wordt gedaan en dat dit niet bij het bevoegd gezag zou moeten worden belegd. De regering hecht grote waarde aan de autonomie van het slachtoffer, maar heeft er in het belang van de veiligheid van minderjarige leerlingen en studenten voor gekozen deze bepaling uit 1998 te behouden. Het bevoegd gezag heeft een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van alle leerlingen of studenten op school en draagt ook de verantwoordelijkheid voor de acties van het personeel. Wanneer een misdrijf jegens minderjarige leerlingen of studenten plaatsvindt, dient het bevoegd gezag aangifte te doen in het belang van de veiligheid op school. De regering heeft het voorstel zodanig

aangepast dat het doen van een aangifte bij een vermoeden van een misdrijf jegens meerderjarige leerlingen of studenten niet wettelijk verplicht wordt. Daarmee wordt de autonomie van meerderjarigen beter geborgd en kan het bevoegd gezag per geval bezien of zij aangifte wil doen. Daarnaast is het voorstel zodanig aangepast dat het bevoegd gezag zelf kan bepalen of zij bij aangifte in verband met een misdrijf jegens een minderjarige de betrokkenen voor of na de aangifte daarover informeert. Wat het juiste moment hiervoor is kan ook in het overleg met de vertrouwensinspecteur worden besproken.

Onduidelijke definities

Ten derde bleek uit de consultatiereacties dat onvoldoende duidelijk was wat er werd bedoeld met de passage dat «er aanleiding bestaat om te vermoeden dat een met taken belast persoon een leerling van de school op indringende wijze seksueel heeft benaderd» zoals omschreven in de internetconsultatieversie van het wetsvoorstel. In de WEB en WHW was tevens een uitzondering opgenomen voor «benaderingen in het kader van een gelijkwaardige situatie tussen een met taken belast persoon en een meerderjarige student». De regering heeft op basis van de reacties deze bepalingen aangepast. In de bepaling is nu opgenomen dat er sprake is van de meld- en overlegplicht wanneer een leerling of student mogelijk slachtoffer is geworden van seksueel misbruik of seksuele intimidatie door een met taken belast persoon.». Deze bepaling sluit beter aan bij de praktijk en de Wet op het onderwijstoezicht. Door het vervangen van «op indringende wijze seksueel benaderen» door de algemenere term seksuele intimidatie wordt bovendien in de wetstekst zelf al uitgedrukt dat het moet gaan om situaties die in het maatschappelijk verkeer als ongewenst worden beschouwd. Daarmee vervalt ook de noodzaak tot een uitzonderingsgrond voor gelijkwaardige relaties in het vervolgonderwijs. Seksuele intimidatie is immers naar zijn aard onwenselijk.

15.1.4 Vertrouwenspersoon

In de internetconsultatie is respondenten gevraagd of zij wilden reageren op de voorgestelde plichten voor scholen om een interne en externe vertrouwenspersoon aan te wijzen. Daarnaast is expliciet een vraag gesteld over de deskundigheid waar een vertrouwenspersoon over zou moeten beschikken. Hieronder wordt ingegaan op de hoofdlijnen uit de reacties.

Veel scholen hebben al een vertrouwenspersoon

In algemeenheid is door de respondenten zeer positief gereageerd op de verplichting ten aanzien van de interne en externe vertrouwenspersoon. Een aantal respondenten was wel licht kritisch op het feit dat dit verplicht wordt gesteld terwijl nagenoeg alle scholen al een vertrouwenspersoon hebben. De regering is blij om te zien dat deze maatregel warm wordt ontvangen. De toegevoegde waarde van deze maatregel zit in de mogelijkheid om nu wettelijk eisen te stellen aan de vertrouwenspersoon en het bevoegd gezag en de waarborg dat op elke school een vertrouwenspersoon aanwezig is. Op basis van de reacties zijn de eisen die in het wetsvoorstel worden gesteld aan de vertrouwenspersoon nader uitgewerkt. Met dit voorstel worden de taken van de vertrouwenspersoon wettelijk vastgelegd, waaronder de taak om leerlingen, ouders en personeel op te vangen, te begeleiden en te adviseren en waar nodig door te verwijzen naar (professionele) hulpverlening. Daarnaast wordt geregeld dat de vertrouwenspersoon onafhankelijk diens werk kan doen, dat daar voldoende tijd voor wordt vrijgemaakt en is een geheimhoudingsplicht

opgenomen. De positie van vertrouwenspersonen wordt daarmee versterkt.

Deskundigheidseisen vertrouwenspersoon

Respondenten hebben in reactie op een vraag over de deskundigheid van vertrouwenspersonen verschillende suggesties gedaan over de kennis of vaardigheden waarover een vertrouwenspersoon minimaal zou moeten beschikken. De deskundigheidseisen die werden genoemd waren zeer divers. Bijvoorbeeld eisen ten aanzien van de certificering, vaardigheden, kennis, karaktereigenschappen en onafhankelijkheid. Deze suggesties zijn zeer waardevol. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een vertrouwenspersoon over een zodanige deskundigheid en ervaring beschikt dat hij de functie van vertrouwenspersoon naar behoren kan vervullen, waarbij in het bijzonder het vertrouwelijke karakter van de functie is gewaarborgd. Versterking van vaardigheden en kennis zal ook worden opgenomen in een e-learning die wordt ontwikkeld voor vertrouwenspersonen naar aanleiding van dit wetsvoorstel. Er is besloten geen certificeringsverplichting op te nemen in het voorstel. Dit is namelijk een erg hoge lat, zeker voor kleinere scholen waar een personeelslid slechts een paar uur per maand besteedt aan vertrouwenswerk. Het staat scholen natuurlijk altijd vrij om een vertrouwenspersoon een certificaat te laten halen.

15.1.5 Klachtenstelsel

In de internetconsultatie is respondenten gevraagd of zij willen reageren op de voorgestelde plicht om aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Daarnaast is expliciet een vraag gesteld over waar informatie over de klachtenregeling beschikbaar zou moeten zijn. Hieronder wordt ingegaan op de hoofdlijnen uit de reacties.

Aansluiting bij landelijke klachtencommissies

De meerderheid van de respondenten reageert positief op deze maatregel om scholen te verplichten aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Daarbij wordt vaak ook het belang van onafhankelijkheid onderstreept. Daarnaast wordt in een aantal reacties benoemd dat de school dan ook echt iets met het advies van de commissie moet doen.

Vrijheid van inrichting

Een aantal respondenten gaat ook in op de verplichting om aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie die een bindend oordeel kunnen geven en hoe dit zich verhoudt tot de vrijheid van vereniging en inrichting voor bijzondere scholen. Zo wijzen zij erop dat verschillende scholen niet zijn aangesloten bij landelijke klachtencommissies maar bij lokale commissies. Door het aansluiten bij een «landelijke» commissie te eisen wordt een beperking opgelegd terwijl in de ogen van de respondenten een basis van kwaliteitseisen al voldoende waarborg zou moeten geven over de kwaliteit van de commissies. Op deze bezwaren wordt ingegaan in paragraaf 8.

Informatie over de interne en externe klachtenregeling

In reactie op de vraag waar de informatie over de interne en externe klachtenregeling moet komen te staan hebben de respondenten in grote mate het belang van toegankelijke informatie onderstreept. Daarbij worden de schoolgids en website van de school vaak genoemd, maar ook andere plekken zoals onboardingsdocumenten, het veiligheidsplan of posters in de school. Ook stelt een respondent dat de informatie niet

alleen toegankelijk moet zijn voor ouders en personeel, maar ook voor de leerlingen. De regering regelt met dit voorstel dat de informatie over de vertrouwenspersoon en klachtenregeling in de schoolgids moet komen te staan. Het verdient aanbeveling deze informatie ook vindbaar en leesbaar te maken voor leerlingen zodat zij ook zelf in begrijpelijke taal kunnen lezen wat er komt kijken bij het indienen en behandelen van een klacht. Dit is ook van belang voor die situaties waarbij de leerling gedurende de behandeling van een klacht mogelijk zelf gehoord wil worden. Ten slotte worden de landelijke klachtencommissies verplicht een regeling op te stellen waarin zij hun werkwijze vastleggen en daarbij informatie te verstrekken over de wijze waarop een klacht moet worden ingediend, hoe deze wordt behandeld en hoe de leden van de klachtencommissie worden benoemd.

15.1.6 Evaluatie van het veiligheidsbeleid

Over de evaluatie van het veiligheidsbeleid zijn beperkte reacties binnengekomen. Door enkele respondenten wordt benadrukt dat er handvatten moeten komen voor scholen om een kwalitatief goede evaluatie te kunnen verrichten. De regering zal bij de implementatie zorgdragen dat er voldoende ondersteuning, informatie en advies beschikbaar is voor scholen. Daarbij zullen zeker ook handvatten geboden worden voor de evaluatie van het veiligheidsbeleid.

15.2. DUO, Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie

Op 19 januari 2024 heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een uitvoeringstoets uitgebracht over dit wetsvoorstel. Daarbij is ook input van de Inspectie van het Onderwijs meegenomen. De conclusie van DUO is dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de uitvoering door DUO. De inspectie heeft ten aanzien van de uitvoerbaarheid wel enkele punten onder de aandacht gebracht, hieronder zal op deze punten worden gereageerd. Naar aanleiding van wijzigingen in reactie op het advies van de Raad van State heeft de inspectie op 23 mei 2025 een aanvulling op de uitvoeringstoets uitgebracht. Daarnaast heeft de Nederlandse arbeidsinspectie (NLA) ook een uitvoeringstoets uitgebracht op 21 december 2023.

15.2.1. Inspectie van het Onderwijs

In het kort verwacht de inspectie dat er met de maatregelen uit dit wetsvoorstel een toename zal plaatsvinden van het aantal meldingen en de door de inspectie te verwerken gegevens. Dit vraagt om een verdere ontwikkeling of uitbreiding van de toezichtssystematiek. De daarvoor benodigde infrastructuur dient hierop eveneens aangepast te worden. Hoewel dit mogelijk is, neemt de omvang van de uitvoerings- en toezichtlast voor de inspectie hiermee toe. Deze toename heeft een structureel karakter. De regering heeft in 2021 een deel van de extra middelen vanuit het regeerakkoord vrijgemaakt voor de intensivering van het toezicht. De kosten voor de inspectie die voortkomen uit dit wetsvoorstel zullen hieruit bekostigd worden.

Introdactie veiligheidsmonitor onderwijspersoneel

In een eerdere versie van dit wetsvoorstel werd ook een veiligheidsmonitor voor het onderwijspersoneel geïntroduceerd. Ten aanzien van deze monitor benadrukte de inspectie dat er reeds voorschriften vastgelegd zijn voor de veiligheid van het onderwijspersoneel in de Arbeidsomstandighedenwet. Zij verwachtte een uiterst complexe toezichtssituatie indien de NLA toezicht zou houden op de veiligheid van het personeel en de

(onderwijs)inspectie toezicht houdt op de uitvoering van de monitor. Ook de Raad van State heeft in haar advies op het wetsvoorstel op dit risico gewezen. Naar aanleiding daarvan is de personeelsmonitor vervangen door de verplichting om de veiligheidsbeleving van het personeel te betrekken bij de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Uitbreiding meld- overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven

De vertrouwensinspecteurs hebben aangegeven dat het van belang is dat onderwijsinstellingen goed beschrijven bij wie de overleg- en aangifteplicht formeel ligt en bij wie deze in de praktijk ligt. De mandatering binnen instellingen moet goed en duidelijk geregeld zijn. Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor het overleg bij het bevoegd gezag. De regering benadrukt dat het van belang is dat het bevoegd gezag duidelijke afspraken maakt over wie er verantwoordelijk en bevoegd is voor het overleg met de vertrouwensinspecteurs.

Daarnaast vonden de vertrouwensinspecteurs dat de impact van de uitbreiding naar meerderjarigen voor het vervolgonderwijs nog onderbelicht blijft in de wettekst en de toelichting. De regering geeft in de toelichting weer welke wijziging deze maatregelen teweegbrengen. Daarbij is in de regeldrukparagraaf een aparte paragraaf over het vervolgonderwijs benadrukt wat de effecten gaan zijn voor deze sectoren.

Ook zouden de vertrouwensinspecteurs de meld-, overleg-, en aangifteplicht in het hbo/wo graag uitgebreid zien naar promovendi. Dit vraagt een verdere verkenning naar de positie van promovendi binnen de universiteiten. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de verschillende rechtsposities die promovendi kunnen hebben en de verhouding met de Arbeidsomstandighedenwet.

Wettelijke verplichtingen en OPDC's

De inspectie wijst ten slotte op de orthopedagogisch-didactisch centra (OPDC) van samenwerkingsverbanden. Het is volgens de inspectie niet volledig duidelijk of de verplichtingen uit de onderwijswetgeving, bijvoorbeeld het voeren van een veiligheidsbeleid, ook van toepassing zijn op OPDC's. De inspectie beoordeelt dergelijke situaties nu vanuit de reguliere werkwijze en standaarden voor sociale veiligheid, maar de wettelijke basis is hiervoor beperkt.

De regering herkent de complexiteit van wetgeving en toezicht over OPDC's. Deze complexiteit kan met dit wetsvoorstel niet worden opgelost. Dit zal in breder verband, samen met andere verplichtingen en standaarden uit de sectorwetten moeten worden bepaald en geregeld. Het bevoegd gezag van het OPDC is verantwoordelijk voor de veiligheid van de leerlingen conform de wettelijke zorgplicht voor de sociale veiligheid van de leerlingen in het funderend onderwijs.¹¹¹ Op basis van de context en de organisatie van het OPDC zal de inspectie dus een afweging moeten maken over hoe zij het toezicht hierop uitvoert.

Aanvullingen op uitvoeringstoets mei 2025

In de aanvulling op de uitvoeringstoets reageert de inspectie op de wijzigingen die de regering doorvoert naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

¹¹¹ 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.

De inspectie geeft enkele beleidsmatige overwegingen mee in reactie op de wijziging om de aangifteplicht bij een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf niet uit te breiden tot meerderjarigen. Deze overwegingen hebben niet direct betrekking op de uitvoerbaarheid van de meld-verleg en aangifteplicht, maar zien op de wens om tot uitbreiding daartoe te komen. De regering heeft deze opmerkingen meegenomen in haar afweging, maar heeft besloten het belang van de autonomie van meerderjarige leerlingen en studenten te laten prevaleren.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering besloten om bewaartermijnen voor de gegevensverwerkingen op te nemen in dit wetsvoorstel. Dat betreft ook een grondslag om dit bij AMvB te regelen voor het bewaren van (bijzondere) persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van de overleg-verplichting bij een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf of seksuele intimidatie.

De inspectie wijst op de noodzaak om een zorgvuldige afweging te maken over welk bewaartermijn passend is, zeker gezien de impact die dit kan hebben op de werkzaamheden van de inspectie. De regering zal de inspectie verzoeken de gevolgen van inhoud van de AMvB voor hun werkzaamheden in kaart te brengen middels een uitvoeringstoets.

Ten slotte wijst de inspectie op het betrekken van de veiligheid van het personeel bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid. De inspectie geeft aan dat het, in het kader van het toezicht, van belang is dat er nader overleg plaats vindt over de eventuele eisen voor de inhoud en de kwaliteit van de informatie over de veiligheid van het personeel. Hierover zal overleg met de inspectie worden gevoerd in aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

15.2.2 Nederlandse Arbeidsinspectie

In het kort waarschuwde de NLA dat op basis van de voorliggende concepttekst van het wetsvoorstel de Arbeidsinspectie de mogelijke gevolgen voor haar inzet niet kon beoordelen. Daardoor kon er ook geen oordeel worden gegeven over de uitvoerbaarheid. De NLA heeft daarbij benadrukt dat zij verwachtte dat de overlap in thematiek tussen verschillende onderdelen uit het wetsvoorstel en de Arbowet- en regelgeving tot onduidelijkheid zou leiden in de praktijk voor zowel de onderwijsorganisaties als toezichthouders. Onderstaand wordt verder ingegaan op de toets van de NLA en de verdere gesprekken die zijn gevoerd.

Veiligheidsmonitor onderwijspersoneel

In een eerdere versie van dit wetsvoorstel werd een veiligheidsmonitor voor het onderwijspersoneel geïntroduceerd. In de uitvoeringstoets waarschuwde de NLA op dit onderdeel dat zij door deze monitor medeverantwoordelijk werden gemaakt voor de afhandeling van zorgwekkende signalen. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een (aanzienlijke) toename van de inzet van de NLA in de onderwijssector. De NLA stelt daarbij in haar uitvoeringstoets dat onvoldoende duidelijk is hoe de rol en de samenwerking tussen beiden inspectie zou worden ingevuld. Ook de Raad van State heeft in haar advies op dit wetsvoorstel gewezen op de risico's van dit onderdeel voor het toezicht. Naar aanleiding daarvan is besloten om de personeelsmonitor uit het wetsvoorstel te schrappen.

Definitie van (sociale) veiligheid

Daarnaast waarschuwt de NLA over het verschil in definities van (sociale) veiligheid in de sectorwetgeving van het onderwijs en de Arbowet- en regelgeving. Specifiek bij de monitor voor onderwijspersoneel zou dit tot problemen kunnen leiden doordat twee inspecties vanuit verschillende invalshoeken toezicht houden op de veiligheid van onderwijspersoneel. Zoals gesteld is besloten om de personeelsmonitor uit het wetsvoorstel te schrappen.

Incidenten en ongevallen

De NLA stelde dat op basis van de Arbowet werkgevers al arbeidsongevallen die leiden tot de dood, blijvend letsel of ziekenhuisopname direct moeten melden bij de toezichthouder (de NLA). Met het introduceren van de meldplicht ernstige veiligheidsincidenten ontstaat er een overlap. Daarvan is inderdaad sprake, deze overlap ziet de regering echter niet als problematisch. Hoewel een dubbele melding kan leiden tot meer werkzaamheden voor het bevoegd gezag en de inspecties is het doel van het toezicht verschillend. De onderwijsinspectie houdt toezicht op het schoolklimaat en de zorgplicht van het bevoegd gezag voor de veiligheid op school, de NLA op de arbeidsomstandigheden van het personeel. Voor de onderwijsinspectie is het, om haar rol als toezichthouder goed te kunnen vervullen, van belang om zicht te hebben op de veiligheidssituatie op een school. Meldingen van ernstige veiligheidsincidenten zijn daarvoor van belang, ook wanneer daarbij personeelsleden betrokken zijn. Ook deze incidenten kunnen immers het veiligheidsklimaat op school beïnvloeden.

15.3. Autoriteit Persoonsgegevens

Conform artikel 36, vierde lid, AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) geraadpleegd over het wetsvoorstel. De AP heeft op 23 april 2024 advies uitgebracht en heeft daarbij vier opmerkingen geplaatst bij dit besluit. Daarnaast heeft de AP geadviseerd ook de Commissie Bescherming Persoonsgegevens BES (hierna: CBP BES) te raadplegen. Dit advies is opgevolgd en op 19 juli heeft de CBP BES een advies uitgebracht.

De AP geeft in haar advies aan dat de taakomschrijving van de vertrouwenspersoon en daarmee de grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens in het wetsvoorstel onvoldoende sluitend is. Dit komt voort uit de formulering in de wettekst waar de volgende passage is opgenomen: «*De vertrouwenspersoon heeft in elk geval tot taak: [...]»*. Op basis van dit advies is «in elk geval» verwijderd uit de wettekst. Daarmee wordt de taakomschrijving en de grondslag voor het verwerken van de persoonsgegevens beperkt tot de wettelijke taken die in dit wetsvoorstel zijn geschreven.

Ten tweede geeft de AP aan dat de verantwoordelijkheid voor het anonimiseren en het aggregeren van persoonsgegevens ten aanzien van de incidentenregistratie en de meldplicht veiligheidsincidenten niet volledig bij het bevoegd gezag gelegd kan worden. De AP pleit dat hiervoor in de wet of gedelegeerde regelgeving duidelijke regels voor moeten komen. Op basis van het advies van de AP is opnieuw gekeken naar de maatregelen in dit wetsvoorstel. Er is besloten om de bepaling dat op grond van de artikelen over de incidentenregistratie en de meldplicht veiligheidsincidenten géén persoonsgegevens verwerkt mogen worden, uit het wetsvoorstel te halen. Dit is namelijk uiterst complex voor scholen om te doen en in de praktijk zal het in veel gevallen onmogelijk zijn om

geen (indirect) herleidbare persoonsgegevens te verwerken, maar wel te voldoen aan beide verplichtingen. Er is wel een zeer beperkte en sluitende lijst opgenomen van gegevens die het bevoegd gezag verplicht is om te registreren en te melden. Het gaat daarbij enkel om indirect herleidbare gegevens. Deze gegevens worden noodzakelijk geacht om op basis van de plichten trends te signaleren en het veiligheidsbeleid aan te passen. Het wetsvoorstel bevat waarborgen ten aanzien van de verwerking van deze (indirect) herleidbare persoonsgegevens, zoals een bewaartermijn en beperkte toegang tot de gegevens.

Ten derde geeft de AP aan dat in de toelichting wordt gesproken over het stellen van regels bij amvb om de verwerking van persoonsgegevens in de monitor sociale veiligheid voor onderwijspersoneel te beperken. De AP merkt op dat de regels niet moeten zien op het beperken van de verwerking van persoonsgegevens, maar op een juiste wijze van aggregatie. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State op dit wetsvoorstel is de personeelsmonitor echter uit het wetsvoorstel geschrapt.

Ten vierde merkt de AP terecht op dat er gebruikt wordt gemaakt van een foute term, namelijk: «strafrechtelijke persoonsgegevens» in plaats van «persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten» zoals in de AVG is beschreven. Dit is in het wetsvoorstel aangepast.

In het advies van de CBP BES sluit zij zich aan bij het advies van de AP en vraagt zij aandacht voor gegevensuitwisselingen over de landsgrens heen en de bredere problematiek die speelt doordat de AVG niet geldt voor Caribisch Nederland. Conform de AVG en de Wbp BES kunnen er geen persoonsgegevens gedeeld worden met derde landen die een lager beschermingsniveau hebben.¹¹² Dat betekent onder andere dat er niet zomaar gegevens gedeeld kunnen worden van Europees Nederland naar Caribisch Nederland. De CBP adviseert daarbij de AVG als leidraad te nemen voor Caribisch Nederland. Op basis van dit advies is er nogmaals gekeken naar de verwerkingen en stromen van persoonsgegevens die de maatregelen uit dit wetsvoorstel teweegbrengen. Daarbij is geconcludeerd dat de maatregelen leiden tot het verwerken van persoonsgegevens in Caribisch Nederland en een gegevensstroom van Caribisch Nederland naar Europees Nederland met o.a. de meldplicht ernstige incidenten. Dit vraagt geen aanvullende maatregelen in het licht van de AVG omdat het hierbij gaat om een gegevensstroom naar een omgeving met een hoger beschermingsniveau. In overleg met de afdeling OCW Caribisch Gebied zal bij de implementatie onderzocht worden of specifieke ondersteuning op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens gewenst is.

15.4. Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft één advies gegeven over het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs én het conceptbesluit tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES 2022, het Inrichtingsbesluit WPO, het Onderwijskundig besluit WEC en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 houdende regels ten aanzien van een uitbreiding van de monitoringsverplichting in het funderend onderwijs, dat tegelijkertijd was ingediend met het wetsvoorstel. De opmerkingen 2.1, 3.4 en 3.5 zien op het besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs. In de nota van toelichting bij dat besluit wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze punten zijn verwerkt. Het ATR adviseert om het wetsvoorstel niet in te

¹¹² AVG, artikel 45; Wbp BES, artikel 42.

dienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden. Het wetsvoorstel en de toelichting daarbij zijn naar aanleiding van het advies aangepast.

Ten eerste stelt het ATR vast dat in de toelichting onvoldoende duidelijk wordt gemaakt welke middelen scholen beschikbaar hebben voor het registreren van incidenten en of het noodzakelijk is voor scholen om hun bedrijfsvoering op basis van de registratieplicht aan te passen. De regering heeft in de paragraaf over regeldrukkosten verder uiteengezet in hoeverre scholen al gewoon zijn incidenten te registreren. Daaruit blijkt dat scholen al gebruik maken van bepaalde registratiemethoden en -instrumenten. Daarbij is ook rekening gehouden met de mogelijke eenmalige regeldrukkosten die aanpassing van deze methoden en instrumenten, op basis van deze wetswijziging, met zich mee zal brengen.

Ten tweede adviseert het ATR om een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel. De regering heeft het advies van de ATR opgevolgd en een bepaling opgenomen waarmee de wet vijf jaar na de inwerking-treding geëvalueerd dient te worden.

Ten derde adviseert het ATR om verder te verduidelijken in hoeverre scholen in staat zijn de vertaalslag te maken van de verschillende registraties via evaluatie naar passend beleid. De regering is hier uitgebreider op ingegaan in paragraaf 6.3 omtrent de evaluatie van het veiligheidsbeleid. Daarbij dient benoemd te worden dat scholen al langer ervaring hebben met het evalueren van het veiligheidsbeleid. Daarbij worden nu ook al diverse bronnen betrokken. De regering zal voor de scholen de nodige tools en ondersteuning laten ontwikkelen om hen te helpen bij de inrichting van de evaluatie van het beleid.

Tot slot adviseert het ATR om de regeldruk conform de Rijksbrede methodiek in beeld te brengen. De regeldrukparagraaf is naar aanleiding hiervan herschreven.

15.5. Algemene Rekenkamer

Het conceptwetsvoorstel is op grond van artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 voor overleg voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer (hierna: ARK). De ARK brengt een aantal punten onder de aandacht.

Belang van een toezichtarrangement

De ARK constateert dat er sprake is van rechtspersonen met een wettelijk taak zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet 2016 omdat de landelijke klachtencommissies in stand worden gehouden door rechtspersonen, een wettelijke taak krijgen en gefinancierd zullen worden op basis van subsidies die ten laste van de rijksbegroting komen. Op grond van artikel 6.2 van de Comptabiliteitswet 2026 heeft de Minister van OCW de verantwoordelijkheid toezicht te houden op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en het beheer van de publiek financiële middelen door deze organisaties. De ARK geeft aan dat in het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk wordt hoe de relatie tot de landelijke klachtencommissies ingevuld zal worden en onderstreept de noodzaak om tijdig een toezichtarrangement op te stellen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de ARK is de relatie tot de landelijke klachtencommissies verder verhelderd door in het wetsvoorstel op te nemen dat de Minister de rechtspersonen aanwijst en bij hen de verantwoordelijkheid ligt tot de instandhouding van de landelijke klachtencommissies. Daarbij wordt bij de rechtspersoon de bevoegdheid

neergelegd tot de benoeming van de leden van de klachtencommissies. De Minister krijgt daarnaast de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan de rechtspersoon over de wijze waarop de klachtencommissie, bestaande uit de door haar benoemde leden, invulling geeft aan de wettelijke voorschriften. Geëxpliciteerd is dat de Minister in ieder geval bevoegd is tot het intrekken van de aanwijzing van de rechtspersoon wanneer deze aanwijzingen niet opgevolgd worden dan wel wanneer zij haar taak, tot het in stand houden van de klachtencommissie ernstig verwaarloost. Op grond van artikel 6.2 Comptabiliteitswet 2016 heeft de Minister verschillende toezichtsbevoegdheden ten aanzien van de rechtspersonen die de klachtencommissies in stand houden. Bij het verstrekken van de subsidiebeschikking zal in de verantwoordingsver-eisten nader worden gespecificeerd welke gegevens aan de Minister verstrekt dienen te worden ten behoeve van de uitvoering van dat toezicht.

Klachtencommissie BES

De ARK geeft aan dat niet duidelijk is wat de juridische status is van de klachtencommissie BES.

Gedurende het overleg met de ARK is duidelijk geworden dat de klachtencommissie BES geen eigenstandig rechtspersoon is, maar in stand wordt gehouden door de afdeling OCW Caribisch Gebied (OCW-CG). Besloten is, wegens de specifieke omstandigheden op Caribisch Nederland, om deze structurering in stand te houden. Dit betekent dat de bepaling waarin de grondslag voor de subsidiëring van de klachtencommissie BES wordt geregeld uit dit wetsvoorstel is gehaald. De afdeling OCW-CG zal aanvullende middelen ontvangen om de klachtencommissie in stand te houden en te professionaliseren.

Belang van gescheiden administratie

De ARK adviseert bij de bepaling voor subsidieverstrekking ook aandacht te hebben voor de scheiding in de administratie tussen gesubsidieerde activiteiten en overige activiteiten. De kans bestaat dat de aan te wijzen organisaties ook andere activiteiten uitvoeren dan in het wetsvoorstel worden geregeld.

Bij de voorschriften die gesteld worden bij de subsidieverstrekking zal aandacht zijn voor het belang van een gescheiden administratie ten aanzien van de ter beschikking gestelde middelen. Dit zal worden gespecificeerd in de beschikking.

15.6. Caribisch Nederland

Parallel met de internetconsultatie van het wetsvoorstel is ook een consultatie uitgevraagd in Caribisch Nederland. Daar is geen schriftelijke reactie op ontvangen, maar op een later moment zijn er wel gesprekken gevoerd over het wetsvoorstel met de afdeling OCW Caribisch Gebied (OCW-CG). Ook is een vragenlijst over het wetsvoorstel uitgezet onder scholen in Caribisch Nederland en is een bijeenkomst georganiseerd met de scholen.

Een aandachtspunt dat in deze gesprekken naar voren kwam, is de positie van externe vertrouwenspersonen op scholen in Caribisch Nederland. Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal hier rekening mee worden gehouden. Verder is gesproken over de toename van de regeldrukkosten die het voorstel met zich meebrengt voor scholen in Caribisch Nederland. In de gesprekken en in de antwoorden op de vragenlijsten is naar voren

gekomen dat die toename beperkt is. Zo blijkt uit de antwoorden op de vragenlijst dat scholen al met een incidentenregistratie werken en dat ernstige incidenten ook al gemeld worden aan de inspectie. Ook wordt het veiligheidsbeleid al jaarlijks geëvalueerd.

Tenslotte vinden er gesprekken plaats met OCW-CG en met de scholen in Caribisch Nederland over ondersteuning bij de implementatie van het wetsvoorstel. In deze gesprekken wordt verkend welke aanpassingen er mogelijk zijn aan het ondersteuningsaanbod in Europees Nederland, om die beter te laten aansluiten bij de context in Caribisch Nederland.

16. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor gedifferentieerde inwerkingtreding. De onderdelen uit het voorstel die Caribisch Nederland betreffen zullen – desgewenst nader gedifferentieerd naar onderdeel – waarschijnlijk later in werking treden dan de onderdelen voor Europees Nederland.

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

II. Artikelsgewijs

Meld-, overleg en aangifteplicht

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B, artikel III, onderdeel B en artikel IV, onderdeel E

Artikel 4a WPO, artikel 6 WPO BES, artikel 4a WEC en artikel 3.39 WVO 2020

Deze wijziging bevat een uitbreiding en herformulering van het huidige artikel over de meld-, overleg en aangifteplicht bij mogelijke seksuele misdrijven. De volgorde van de artikelliden is in lijn gebracht met de opeenvolgende verplichtingen die besloten liggen in het artikel en de titel van het artikel: meld-, overleg- en aangifteplicht. Ook is op een aantal plekken het taalgebruik gemoderniseerd. De inhoudelijke wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Eerste, tweede en derde lid (meld- en overlegplicht)

De grootste inhoudelijke aanpassing betreft de uitbreiding van de meld- en overlegplicht naar seksuele intimidatie en naar meerderjarige leerlingen.

De meld- en overlegplicht is van toepassing op het moment dat sprake is van mogelijk seksueel misbruik of seksuele intimidatie door een ten behoeve van de school met taken belaste persoon jegens een leerling. In de huidige bepaling geldt deze meld- en overlegplicht wanneer een met taken belast persoon zich mogelijk schuldig maakt aan een seksuele misdrijven. Zoals in paragraaf 3.3 van het algemeen deel is toegelicht, wordt voorgesteld om de meld- en overlegplicht uit te breiden met seksuele intimidatie. Er is gekozen voor «seksuele intimidatie of seksueel misbruik» om aan te sluiten bij de terminologie van artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht. Het is van belang dat deze wetten goed op elkaar aansluiten. De verwijzing naar het Wetboek van Strafrecht is in de eerste twee leden van deze bepaling losgelaten. Voor de start van de overlegplicht (en daarmee samenhangend de meldplicht) is de juridische kwalificatie (of een bepaalde handeling mogelijk te kwalificeren is als een

seksueel misdrijf) nog niet van belang. Die vraag staat pas centraal in het overleg met de vertrouwensinspectie. Juist omdat sprake is van een groot grijs gebied rond gevallen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, is deze bepaling uitgebreid. Het overleg met de vertrouwensinspectie is er uiteindelijk op gericht om vast te stellen of een redelijk vermoeden bestaat van een seksueel misdrijf.

Met de formulering in de wet van «mogelijk seksuele intimidatie» is een ondergrens voor de meld- en overlegplicht ingevoerd. Hoewel de bedoeling van het wetsvoorstel is om het bevoegd gezag eerder in overleg te laten treden met de inspectie in dergelijke situaties, is het niet wenselijk dat er te snel wordt uitgegaan van seksuele intimidatie. Het moet gaan om de vraag wat in het maatschappelijk verkeer, onder de betreffende omstandigheden (waarbij bijvoorbeeld ook de leeftijd van een leerling een rol speelt) als seksuele intimidatie kan worden verstaan. Het bevoegd gezag is daarmee niet verplicht in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur over elke benadering die gepercipieerd kan worden als seksueel. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld een onhandige grap tijdens een les over seksuele voorlichting of een onschuldige hand op de schouder aanleiding is om met de inspectie in overleg te treden. Het overleg met de vertrouwensinspectie is er uiteindelijk op gericht om vast te stellen of sprake is van een vermoeden van een seksueel misdrijf.

In de huidige bepaling geldt de meld- en overlegplicht alleen ten aanzien van mogelijk seksueel misbruik of seksuele intimidatie jegens minderjarige leerlingen. Zoals in paragraaf 3.3 van het algemene deel is toegelicht wordt voorgesteld om de meld- en overlegplicht van toepassing te laten zijn bij een vermoeden jegens zowel minderjarige als meerderjarige leerlingen. Met het oog op de wens om seksueel misbruik en seksuele intimidatie in afhankelijkheidsrelaties in het onderwijs tegen te gaan, is een onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen niet meer te verantwoorden.

Vierde lid (aangifteplicht)

Indien de leerling minderjarig is en uit het overleg volgt dat er mogelijk sprake is van een seksueel misdrijf dan doet het bevoegd gezag hiervan aangifte. Bij meerderjarige leerlingen is het bevoegd gezag niet verplicht aangifte te doen, maar kan zij een afweging maken of zij in dat specifieke geval aangifte wil doen. Omdat binnen het primair onderwijs alle leerlingen minderjarig zijn, is in de Wet op het primair onderwijs en de Wet primair onderwijs BES niet expliciet verwezen naar minderjarige leerlingen.

Vijfde lid

Het bevoegd gezag stelt de ouders van de minderjarige leerling, de met taken belaste persoon en vertrouwensinspecteur onverwijld in kennis van de aangifte. Het in kennis stellen kan zowel voor als na de aangifte geschieden, het is aan het bevoegd gezag om daarin (aan de hand van de betreffende situatie) een keuze te maken.

In uitzondering op deze regel stelt het bevoegd gezag de ouders van de leerling niet in kennis van de aangifte indien het belang van de leerling zich daartegen verzet. In het geval dat het in kennis stellen van de ouders leidt tot een onveilige situatie thuis, bijvoorbeeld uitstoting of mishandeling van de leerling, kan het bevoegd gezag beslissen dat het belang van de leerling zich tegen het in kennis stellen van de ouders verzet. Het is van belang dat het bevoegd gezag hierin een zorgvuldige afweging maakt en deze beslissing zo nodig in samenspraak met de leerling en de vertrouwensinspecteur neemt.

Zesde lid (WVO 2020 en WEC)

Vanaf het voortgezet onderwijs wordt het wenselijk geacht dat ook de leerling in kennis wordt gesteld wanneer er aangifte wordt gedaan van een seksueel misdrijf jegens die leerling. Als uitgangspunt geldt daarom dat ook de leerling wordt geïnformeerd. Aangezien het gaat om precare situaties waarbij zorgvuldig handelen van groot belang is wordt hierbij een zekere mate van beoordelingsvrijheid aan het bevoegd gezag gelaten. Allereerst geldt de plicht tot in kennis stelling niet indien daartegen naar het oordeel van het bevoegd gezag overwegende bezwaren bestaan. Daarnaast is – in tegenstelling tot de informatieverplichting uit het vijfde lid – niet verplicht gesteld dat de leerling onverwijld in kennis wordt gesteld. Daarmee wordt geborgd dat er een passend moment kan worden gevonden om de leerling te informeren.

De verplichting om in kennis te stellen volgt de aangifteplicht. Desondanks ligt het in de rede voor het bevoegd gezag om indien zij bij een meerderjarige slachtoffer – onverplicht – toch overgaat tot het doen van aangifte dat zij ook dan de leerling en de met taken belaste persoon die het betreft daarvan in kennis stelt.

Zesde, zevende en achtste lid (WPO en WPO BES) / zevende, achtste en negende lid (WVO 2020 en WEC)

Het bevoegd gezag kan ten behoeve van de melding, het overleg met de vertrouwensinspecteur of de aangifteplicht persoonsgegevens verwerken. Aangezien het gaat om een vermoeden van seksuele intimidatie of een vermoeden van een seksueel misdrijf kunnen dit ook bijzondere persoonsgegevens over gezondheid of seksueel gedrag of seksuele gerichtheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn. Deze leden regelen de verwerkingsgrondslag alsmede waarborgen ten aanzien van de persoonsgegevens die worden verwerkt bij de melding, het overleg of de aangifte. Ten eerste wordt geborgd dat de gegevens ten hoogste drie jaar bewaard worden. Er is voor uitvoering van de meld-, overleg- en aangifteplicht geen noodzaak om de persoonsgegevens die daarvoor worden verwerkt langer te bewaren. Zie ook paragraaf 10.2 van het algemene deel van de toelichting.

Daarnaast wordt de toegang tot de persoonsgegevens beperkt tot door het bevoegd gezag geautoriseerde personen. Het bevoegd gezag kan hiermee een eigen afweging maken welke personen geautoriseerd moeten zijn om toegang te hebben tot de registratie en hoe zij de autorisatie inricht op een wijze die passend is bij de school.

Negende lid (WPO en WPO BES) / tiende lid (WVO 2020 en WEC)

Met dit lid wordt geregeld dat de meldplicht voor personeelsleden ook van toepassing is op de externe vertrouwenspersoon. De interne vertrouwenspersoon is een personeelslid waardoor de meldplicht reeds van toepassing is. Om geen verschil te laten ontstaan tussen beide vertrouwenspersonen is de meldplicht ook van toepassing op de externe vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon heeft een geheimhoudingsplicht. Een uitzondering hierop is wanneer enig wettelijk voorschrift hem verplicht tot mededeling. De meldplicht is een dergelijk wettelijk voorschrift.

Meld-, overleg en aangifteplicht voor het vervolgonderwijs

Artikel VI, onderdeel A, artikel VII onderdeel A en artikel VIII, onderdeel A

Artikel 1.3.8 WEB, artikel 1.3.5 WEB BES en artikel 1.20 WHW

Zie voor de algemene toelichting de toelichting bij artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B, artikel III, onderdeel B en artikel IV, onderdeel E onder «Meld-, overleg en aangifteplicht».

Voor de Wet educatie en beroepsonderwijs is relevant dat het oude artikel 1.3.8 alleen betrekking had op minderjarige studenten en vavo-studenten. Met deze wijziging wordt de doelgroep uitgebreid met deelnemers aan overige opleidingen educatie. Deelnemers zijn altijd meerderjarig en werden daarmee uitgesloten van de werking van het oude artikel. Met het vervallen van het onderscheid tussen minderjarigheid en meerderjarigheid ten aanzien van de meldplicht en de overlegplicht in het funderend onderwijs is het logisch om de groep deelnemers aan overige opleidingen educatie aan de werking van de meld, en overlegplicht toe te voegen. Omdat deelnemers altijd meerderjarig zijn, geldt de aangifteplicht niet voor hen. Dit geldt tevens voor artikel 1.3.5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

In het voortgezet (speciaal) onderwijs wordt een minderjarige leerling in kennis gesteld van de aangifte, tenzij daartegen naar het oordeel van het bevoegd gezag overwegende bezwaren bestaan. In het mbo, hbo en wo dient de minderjarige leerling altijd in kennis te worden gesteld van een aangifte. De voorgestelde regeling in de Wet educatie beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek laat in tegenstelling tot de voorgestelde regeling in de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet op de expertisecentra geen ruimte voor een belangenafweging door het bevoegd gezag, de minderjarige student moet altijd worden geïnformeerd over aangifte.

Verder kennen de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek geen verplichting tot het aanstellen van een externe vertrouwenspersoon. Daarom is in de voorgestelde artikelen niet opgenomen dat de meldplicht voor het onderwijspersoneel tevens geldt voor de externe vertrouwenspersoon.

Zorgplicht veiligheid op school

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, artikel III, onderdeel C en artikel IV, onderdeel F

Artikel 4c WPO, artikel 6a WPO BES, artikel 5a WEC en artikel 3.40 WVO 2020

Dit wetsvoorstel geeft op een aantal onderdelen een nadere inkleuring en verduidelijking aan de zorgplicht van het bevoegd gezag voor de veiligheid op school. Met dit artikel wordt enkele verplichtingen toegevoegd en wordt het artikel omtrent de zorgplicht op enkele punten geherformuleerd.

Eerste lid

Met de herformulering van het eerste lid wordt gelijk duidelijk gemaakt wat onder veiligheid moet worden verstaan. Het gaat om de sociale, psychisch en fysieke veiligheid op school. In het kader van deze zorgplicht moet het bevoegd gezag aan een aantal verplichtingen voldoen. Het gaat

daarbij om het voeren van een veiligheidsbeleid, het monitoren van de veiligheid van leerlingen, het monitoren van de veiligheid van personeel (nieuw) en het beleggen van de coördinatie van het veiligheidsbeleid bij een personeelslid.

Er is voor gekozen om in een begripsbepaling op te nemen wat er verstaan wordt onder veiligheidsbeleid. De herformulering van onderdeel a is in lijn hiermee.

Met de herformulering van onderdeel b wordt wettelijk vastgelegd dat het uitgangspunt van de monitoringsverplichting is dat alle leerlingen die daartoe in staat zijn deel kunnen nemen aan de monitor. Om dit uitgangspunt te onderstrepen is de zinsnede «met een instrument dat een actueel en representatief beeld geeft» komen te vervallen. Tevens is er voor gekozen om de term «instrument» met deze wijziging te schrappen. Uit de vereisten die gesteld worden aan de monitor volgt al dat de monitoring enkel plaats kan vinden door middel van een (monitorings)instrument. De term «instrument» is daarmee in de huidige tekst een onnodige toevoeging.

Het beleggen van de coördinatie van het veiligheidsbeleid bij een personeelslid, onderdeel c, is geen nieuwe taak, maar wordt met dit wetsvoorstel wel uitgebreid. Op dit moment is de verplichting beperkt tot het bij een personeelslid beleggen van coördinatie van het beleid in het kader van tegengaan van pesten. Dit wordt uitgebreid naar veiligheidsbeleid in het algemeen. Het beleid in het kader van het tegengaan van pesten valt hieronder.

Tweede lid

Met dit lid wordt een nieuwe verplichting geïntroduceerd voor het bevoegd gezag om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren en daarbij gebruik te maken van de verschillende informatiebronnen die beschikbaar zijn. Het gaat daarbij om de uitkomst van de monitor van de leerlingen, de veiligheidsbeleving van het personeel, de registratie van de veiligheidsincidenten en het advies over het veiligheidsbeleid en het jaarverslag van de vertrouwenspersoon.

Het bevoegd gezag is verplicht om naast de veiligheid van leerlingen ook de veiligheid van het onderwijspersoneel mee te nemen in de evaluatie van het veiligheidsbeleid. Deze verplichting vormt een uitwerking van de algemene zorgplicht die het bevoegd gezag heeft voor de veiligheid op school. Ten aanzien van de veiligheidsbeleving van het personeel is het bevoegd gezag vrij om de inventarisatie hierover op te halen op wijze die passend is bij de schooleigen context.

Derde lid

De resultaten van de monitor van de leerlingen worden aan de inspectie verzonden.

Vierde lid

De vereisten waaraan de monitor voor de leerlingen moet voldoen, worden verder uitgewerkt bij of krachtens AMvB.

Er is voor gekozen om een nieuwe grondslag op te nemen om het mogelijk maken om regels te stellen ten aanzien van de verzending van de resultaten van de monitor van leerlingen aan de inspectie. Door het stellen van nadere regels aan de verzending van de monitor kan het toezicht van de inspectie effectiever en efficiënter worden ingericht. Dit betreft bijvoorbeeld de manier waarop of het format waarin deze resultaten bij de inspectie worden aangeleverd.

Meld- en registratieplicht (ernstige) veiligheidsincidenten

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel D, artikel III, onderdeel D en artikel IV, onderdeel G

Dit onderdeel introduceert zowel een registratieplicht voor veiligheidsincidenten als een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten. Daarbij wordt in de voorgestelde bepalingen een aantal incidenten omschreven die in ieder geval onder de registratie en de meldplicht vallen.

Registratieplicht veiligheidsincidenten

Artikel 4c1 WPO, artikel 6b WPO BES, artikel 5a1 WEC en artikel 3.40a WVO 2020

Eerste lid

Het bevoegd gezag dient veiligheidsincidenten te registreren die plaatsvinden onder zijn verantwoordelijkheid. Daarvan is in ieder geval sprake wanneer incidenten op school onder schooltijd plaatsvinden, maar bijvoorbeeld ook wanneer een incident gedurende een door de school georganiseerde activiteit plaatsvindt. Daarnaast registreert het bevoegd gezag eveneens veiligheidsincidenten die ernstige gevolgen hebben voor de orde of veiligheid op school, ook wanneer deze niet onder zijn verantwoordelijkheid hebben plaatsgevonden. Gedacht kan worden aan een heftig geweldsincident tussen twee leerlingen buiten de school dat op school leidt tot onrust. De term veiligheidsincident moet naar normaal spraakgebruik worden begrepen, maar daaronder wordt in ieder geval verstaan een voorval waarbij een leerling, ouder of personeelslid sociale, fysieke of psychische schade oploopt dan wel dreigt op te lopen.

Tweede lid

In dit lid is vastgelegd welke incidenten in ieder geval kwalificeren als veiligheidsincident. Voor een aantal veiligheidsincidenten wordt hierna – waar nodig – in een toelichting voorzien. Voor de uitleg van de genoemde veiligheidsincidenten wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de betekenis die de genoemde incidenten naar normaal spraakgebruik hebben.

Van fysiek geweld met lichamelijk letsel tot gevolg is sprake als er door geweld schade aan het lichaam ontstaat. Bekende voorbeelden zijn situaties waarbij bloed zichtbaar is of een botbreuk ontstaat. Het lichamelijke letsel hoeft niet onmiddellijk op te treden of zichtbaar te zijn, maar kan ook op een later moment worden geconstateerd. Ook hoeft het lichamelijke letsel niet rechtstreeks door het geweld te worden veroorzaakt. Het kan bijvoorbeeld ook ontstaan doordat iemand als gevolg van het geweld ergens tegenaan valt.

Voor het registreren van seksuele intimidatie en seksueel misbruik kan worden aangesloten bij de meld- en overlegplicht. Voor de meld- en overlegplicht geldt echter dat er sprake moet zijn van «mogelijk seksuele intimideer of seksueel misbruik», voor de registratieplicht moet duidelijk zijn dat dit zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Het is denkbaar dat het bevoegd gezag na overleg met de vertrouwensinspectie overgaat tot het al dan niet registreren van seksuele intimidatie of seksueel misbruik.

Van stelselmatige discriminatie is bijvoorbeeld sprake bij zich herhalende beledigende uitingen of uitsluiting naar aanleiding van een persoonskenmerk. In onderwijssituaties moet altijd ruimte bestaan om te leren van

gemaakte fouten. Maar tegelijkertijd heeft het bevoegd gezag tot taak om de veilige schoolomgeving te waarborgen. Een enkele opmerking van discriminerende aard dient geadresseerd en besproken te worden zodat de betreffende leerling ervan kan leren, maar hoeft dan niet gelijk aanleiding te zijn voor registratie. Wanneer er echter herhaaldelijk sprake is van discriminerende uitlatingen moet dat als incident worden geregistreerd.

De categorie incidenten die is aangeduid als grove pesterijen bedoelt vooral pesterijen die geregistreerd moeten worden te onderscheiden van een plagende opmerking of een treiterij die slechts één keer voorkomt. Met grove pesterijen zijn heftige vormen van pesten bedoeld, zoals bijvoorbeeld het zwartmaken van een medeleerling op het internet, of zich voortzettende incidenten. Zoals stelselmatig vernederende uitlatingen of treiterijen die bewust, dus ook nadat de persoon daarop is aangesproken, worden herhaald en voortgezet.

Met de categorie diefstal wordt de categorie diefstal bedoeld die ook naar normaal spraakgebruik is aan te duiden als veiligheidsincident. Het gaat daarbij niet om het zonder toestemming meenemen van een pen of vellen papier maar om de diefstal van goederen met enige waarde. Denk bijvoorbeeld aan de diefstal van een telefoon of laptop.

Bezit van, handel in of gebruik van drugs of wapens moet ook worden geregistreerd. Of sprake is van drugs of wapens wordt beoordeeld naar normaal spraakgebruik. Medicijnen van een leerling zullen niet als drugs worden aangemerkt, terwijl bijvoorbeeld steekmessen evident geregistreerd dienen te worden als wapen.

Derde lid

De registratie van de veiligheidsincidenten vindt zoveel mogelijk plaats met het gebruik van standaard aanduidingen ten aanzien van de veiligheidsincidenten. Daarnaast wordt voorgeschreven welke aanduiding moet worden gebruikt voor de benoeming van de betrokkenen. Het gaat daarbij slechts om een categorisering naar «leerling», «ouders», «personeelslid» of «derde». De registratie heeft immers tot doel om het bevoegd gezag inzage te geven in welke veiligheidsincidenten regelmatig voorkomen op school en gaat niet om een registratie op het niveau van de leerling. Daarom is van belang dat de registratie zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaatsvindt, zodat wordt gewaarborgd dat de verwerking van persoonsgegevens minimaal blijft.

Vierde, vijfde en zesde lid

Hoewel de registratie geen namen bevat, kan de registratie toch gegevens bevatten die – zeker in combinatie – herleidbaar zijn tot een persoon. Daarnaast kan de informatie in de registratie, met name de aanduiding van het soort incident in combinatie met de overige informatie, herleidbare informatie bevatten over strafrechtelijke persoonsgegevens of bijzondere persoonsgegevens. Het vierde lid verduidelijkt dat het bevoegd gezag bevoegd is om in de registratie van de veiligheidsincidenten bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Het vijfde en zesde lid regelen waarborgen ten aanzien van de persoonsgegevens die worden verwerkt bij de registratie. Ten eerste wordt een wettelijke bewaartermijn geregeld van twee jaar. Het bevoegd gezag moet de registratie betrekken in haar jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid. Zie ook paragraaf 10.1 van het algemene deel van de toelichting. Daarnaast wordt de toegang tot de persoonsgegevens beperkt tot door het bevoegd gezag geautoriseerde personen. Het

bevoegd gezag kan hiermee een eigen afweging maken welke personen geautoriseerd moeten zijn om toegang te hebben tot de registratie en hoe zij de autorisatie inricht op een wijze die passend is bij de school.

Zevende lid

Ten behoeve van de evaluatie van het veiligheidsbeleid kan het bevoegd gezag inzicht in trends en ontwikkelingen willen verkrijgen. Zij mag daartoe op basis van het zesde lid gegevens over de aanduiding van het veiligheidsincident en het schooljaar waarin dit incident plaatsvond voor een periode van ten hoogste tien jaar bewaren.

Meldplicht ernstige veiligheidsincidenten

Artikel 4c2 WPO, artikel 6c WPO BES, artikel 5a2 WEC en artikel 3.40b WVO 2020

Eerste lid

Veiligheidsincidenten waarbij ernstige sociale, psychische of fysieke schade ontstaat voor een leerling, ouder of personeelslid dient het bevoegd gezag te melden bij de inspectie. Van ernstige sociale, psychische of fysieke schade is sprake als de schade langere tijd – bijvoorbeeld enkele maanden – aanhoudt. Daarbij kan het in navolging van de registratieplicht 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.

Tweede lid

Om duidelijk te maken welke incidenten in ieder geval gemeld moeten worden, wordt in het tweede lid van de voorgestelde artikelen een aantal incidenten expliciet benoemd.

Het gaat daarbij allereerst om fysiek geweld of grove pesterijen met zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg. Een tragisch voorbeeld daarbij is de zelfdoding door een leerling als gevolg van pesten. Voor de inkleuring van zwaar lichamelijk letsel wordt aangesloten bij de betekenis die deze aanduiding in het strafrecht heeft. Daar wordt van zwaar lichamelijk letsel gesproken als er geen uitzicht is op volkomen genezing, als er voortdurende ongeschiktheid tot uitoefening van iemands ambts- of beroepsbezigheden optreedt, of als er een zwangerschap wordt afgebroken door het geweld. Daarnaast wordt het bezit van, de handel in of het gebruik van een vuurwapen in de school aangemerkt als ernstig veiligheidsincident. Aangenomen wordt dat het voorhanden zijn van een vuurwapen in de school in alle gevallen ernstige sociale, psychische of fysieke schade te veroorzaken gezien de grote inbreuk die dit heeft op de veiligheidsbeleving van anderen.

Derde lid

Het oogmerk van de meldplicht is om te waarborgen dat de inspectie zicht heeft op ernstige veiligheidsincidenten die op school plaatsvinden. Zij kunnen daarnaast, waar nodig en gewenst, het bevoegd gezag bijstaan met advies over mogelijke oplossingsrichtingen. Bij de melding worden zoveel mogelijk de aanduidingen gebruikt worden die ook gebruikt worden voor de registratie.

Vierde lid

De melding omvat op grond van het derde lid dezelfde informatie als de registratie. Hoewel de registratie geen namen bevat, kan de registratie toch gegevens bevatten die – zeker in combinatie – herleidbaar zijn tot een persoon. De registratie kan informatie bevatten over strafrechtelijke persoonsgegevens of bijzondere persoonsgegevens. Dit geldt dus ook voor de melding van ernstige veiligheidsincidenten aan de inspectie, waarvoor het vierde lid een grondslag creëert.

Vertrouwenspersoon en klachtenstelsel

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdeel F, artikel III, onderdeel F en artikel IV, onderdeel D

Deze onderdelen regelen de vertrouwenspersoon en de klachtbehandeling. Uitgangspunt is dat een klager altijd zowel een interne klachtafhandelingsroute als een externe klachtafhandelingsroute geboden moet worden.

Vertrouwenspersoon

Artikel 14 WPO, artikel 17 WPO BES, artikel 23 WEC en artikel 3.35 WVO 2020

Eerste lid

Om de positie van de vertrouwenspersoon sterker te verankeren, bevat dit wetsvoorstel de verplichting voor het bevoegd gezag om voor alle scholen twee vertrouwenspersonen aan te stellen; een vertrouwenspersoon werkzaam op de school (interne vertrouwenspersoon) en een vertrouwenspersoon die niet werkzaam is op de school (externe vertrouwenspersoon).

Tweede lid

Met dit wetsvoorstel worden daarnaast de taken van de vertrouwenspersonen vastgelegd. Dit betreft ten eerste het opvangen, begeleiden en adviseren van leerlingen en personeelsleden. Hierbij kan de vertrouwenspersoon indien nodig ook doorverwijzen naar een hulpverlener (zowel binnen als buiten de school) of naar een professionele hulpverlenende instantie. Daarnaast is het een belangrijke taak van de vertrouwenspersoon om ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht bij te staan in de afhandeling van de klacht. Zo mogelijk kan de vertrouwenspersoon daarbij een bemiddelende functie vervullen. Daarnaast kan de vertrouwenspersoon het bevoegd gezag gevraagd en ongevraagd adviseren over het veiligheidsbeleid en de klachtafhandeling. Indien een dergelijk advies beschikbaar is dan moet het bevoegd gezag dat advies betrekken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid. De vertrouwenspersoon brengt jaarlijks verslag uit over de taken. Ook dit verslag dient betrokken te worden bij de evaluatie.

Derde lid

In dit lid wordt geregeld dat de interne vertrouwenspersoon ook fungeert als aanspreekpunt voor klachten over pesten en overige ongewenste omgangsvormen. Deze taak is in de huidige wettelijke bepalingen gekoppeld aan de coördinatie van het pestbeleid. Met dit wetsvoorstel worden deze twee taken duidelijk gescheiden en wordt het aanspreekpunt uitgebreid met andere ongewenste omgangsvormen.

Vierde, vijfde en zesde lid

Om de taken goed te kunnen vervullen is voor het bevoegd gezag de verplichting opgenomen om de interne en externe vertrouwenspersoon in staat te stellen de taken onafhankelijk, deskundig en zelfstandig te vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het beschikbaar stellen van een ruimte binnen de school, maar ook het faciliteren van opleidingsmogelijkheden. Ook moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat de vertrouwenspersoon voldoende tijd heeft om de taken uit te voeren. Daarnaast wordt vastgelegd dat de interne vertrouwenspersoon niet worden benadeeld in zijn positie binnen de school als gevolg van de wijze waarop hij uitvoering geeft aan zijn taken als vertrouwenspersoon. Dit dient als waarborg voor de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon bij zijn taakuitoefening en heeft betrekking op zowel formele als informele besluitvorming rondom de positie van de vertrouwenspersoon binnen de school. Het heeft daarmee zowel betrekking op mogelijke promoties of overplaatsingen als op klastoedeling, inroostering en taakbedeling. Tot slot wordt, in het kader van de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon, voorgesteld te regelen dat zowel de interne als de externe vertrouwenspersoon geen deel mag uitmaken of hebben uitgemaakt in de vijf jaren voorafgaand aan de benoeming van het bevoegd gezag of de schoolleiding.

Zevende, achtste en negende lid

Voor een goede taakuitoefening door de vertrouwenspersoon is het van belang dat de vertrouwenspersoon persoonsgegevens kan verwerken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bijhouden van aantekeningen over een specifieke casus. Niet bedoeld is dat er persoonsgegevens betrokken worden bij het op te stellen jaarverslag of adviezen aan het bevoegd gezag. De bevoegdheid tot het verwerken van persoonsgegevens is dan ook beperkt tot de ondersteunings- en adviestaken van de vertrouwenspersoon, opgenomen in het tweede lid, onderdeel a en b en het derde lid.

Als extra waarborg is opgenomen dat het bevoegd gezag er zorg voor dient te dragen dat de gegevens bewaard worden op een plek die uitsluitend toegankelijk is voor de vertrouwenspersoon. Het bevoegd gezag heeft daarmee een verplichting om te faciliteren dat de vertrouwenspersoon de gegevens binnen een beveiligde omgeving kan verwerken.

Daarnaast wordt geregeld dat de gegevens verwijderd (vernietigd) worden binnen een maand nadat de leerling of het personeelslid de school heeft verlaten. Daarbij dienen uiteraard gegevens die door een ouder aan de vertrouwenspersoon zijn toevertrouwd verwijderd (vernietigd) te worden nadat de leerling de school verlaat.

Tiende lid

Gezien de vertrouwelijk informatie en gevoelige persoonsgegevens waarmee de vertrouwenspersoon werkt is een geheimhoudingsplicht voor de vertrouwenspersoon opgenomen.¹¹³ Hiermee wordt gewaarborgd dat leerlingen, personeelsleden en ouders hun verhaal in vertrouwelijkheid kunnen delen. Er zijn enkele uitzonderingen op deze geheimhoudingsplicht opgenomen. Er zijn wettelijke plichten die verplichten tot mededeling. Bijvoorbeeld de meldplicht seksuele intimidatie en seksueel misbruik maar ook de aangifteplicht uit artikel 160 Wetboek van Strafvordering. Daarnaast kan uit de taak van de vertrouwenspersoon de

¹¹³ De geheimhoudingsplicht geldt ook ten opzichte van de Inspectie, zij heeft geen recht op inzage van de dossiers. Artikel 5:20, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.

noodzaak tot mededeling voortvloeien. Hierbij is niet per definitie ook noodzakelijk om persoonsgegevens te delen. Voor het adviseren van het bevoegd gezag kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn dat de vertrouwenspersoon aangeeft hoeveel meldingen en in algemene zin van welke aard er binnen zijn gekomen bij de vertrouwenspersoon. Dit is, zolang het noodzakelijk is, een toegestane doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Ook zijn er situaties waarin het belang van een leerling noodzaakt tot mededeling. Het is van belang dat de vertrouwenspersoon hierin een zorgvuldige afweging maakt. Alleen wanneer er echt geen andere mogelijkheid openstaat, mag de vertrouwenspersoon op grond van deze uitzondering mededeling doen. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn indien de veiligheid of gezondheid van een leerling ernstig in gedrang is. Tot slot kan degene die de vertrouwenspersoon in vertrouwen heeft genomen altijd toestemming geven aan de vertrouwenspersoon om mededeling te doen.

De geheimhoudingsplicht berust op de persoon die de functie van vertrouwenspersoon uitoefent. Indien de vertrouwenspersoon op een school wisselt kan het dossier van de vertrouwenspersoon dan ook enkel met toestemming van de leerling, ouder of personeelslid worden overgedragen.

Elfde lid

Tot slot wordt geregeld dat de vertrouwenspersoon dient te beschikken over een zodanige deskundigheid en ervaring dat hij de functie van vertrouwenspersoon naar behoren kan vervullen, waarbij in het bijzonder het vertrouwelijke karakter van de functie wordt gewaarborgd. Het is de bedoeling dat het bevoegd gezag hierop let bij het aanwijzen van een vertrouwenspersoon.

Artikel 14a WPO, artikel 17a WPO BES, artikel 23a WEC en artikel 3.35a WVO 2020

In dit artikel wordt in het kader van de regeldruk geregeld dat kleine scholen, van minder dan 150 leerlingen, kunnen volstaan met een externe vertrouwenspersoon en dus geen interne vertrouwenspersoon hoeven aan te wijzen.

Klachtbehandeling door bevoegd gezag

Artikel 14b WPO, artikel 17b WPO BES, artikel 23b WEC en artikel 3.36 WVO 2020

Voor de interne klachtafhandeling kunnen klachten worden ingediend bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal een regeling moeten opstellen over de wijze waarop het klachten behandelt. Die regeling zal in ieder geval moeten ingaan op: de wijze waarop bij het bevoegd gezag een klacht kan worden ingediend; de procedure voor de behandeling van klachten door het bevoegd gezag; de termijn waarbinnen het bevoegd gezag op een klacht beslist. Voor het openbaar onderwijs geldt dat zij – als bestuursorgaan – zich bij de uitwerking van de klachtenregeling bewust dient te zijn van de verplichtingen die zij heeft op grond van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht. In het bijzonder wordt gewezen op de in artikel 9:11 van de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde termijn voor de afhandeling van de klacht.

Eerste lid

Onze Minister krijgt de bevoegdheid tot het aanwijzen van rechtspersonen voor het in stand houden van de landelijke klachtencommissies. De Minister kan daarmee één of meerdere rechtspersonen aanwijzen voor deze taak, die dan elk kunnen worden aangewezen voor het in stand houden van één of meerdere landelijke klachtencommissies. In de rede ligt dat dat de Minister bij de aanwijzing specificeert welke klachtencommissies hij verwacht dat de aangewezen rechtspersoon in stand houdt.

Tweede lid

Vastgelegd wordt dat de bevoegdheid tot en de verantwoordelijkheid voor het benoemen van de leden van de klachtencommissie berust bij de door Onze Minister aangewezen rechtspersoon. De leden van de klachtencommissie vormen in gezamenlijkheid de klachtencommissie.

Derde en vierde lid

De klachtencommissie stelt haar werkwijze vast om ouders, leerlingen, scholen en andere betrokkenen meer informatie te verschaffen over de concrete werkwijze van die commissie. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de wijze waarop bij de klachtencommissie een klacht kan worden ingediend en de procedure voor de behandeling van de klacht. Gedacht kan worden aan het noemen van de website door middel waarvan een klacht dient te worden ingediend. Onderdeel van de werkwijze kunnen ook voorschriften zijn die uit de wet of AMvB voortvloeien, zoals bijvoorbeeld de termijnen voor behandeling van een klacht. Daarnaast dient de klachtencommissie jaarlijks een openbaar verslag uit te brengen over haar werkzaamheden. Daarmee is voor ouders, leerlingen, scholen en derden inzichtelijk op welke wijze de klachtencommissie invulling geeft aan haar taak.

Vijfde lid

Bij AMvB worden nadere regels gesteld over de klachtencommissie, waaronder maar niet beperkt tot regels over de deskundigheid van leden en de wijze van behandeling van de klacht. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bepaald kennisvereiste of dat een mondelinge behandeling onderdeel uitmaakt van de procedure.

Zesde en zevende lid

De Minister verstrekt een subsidie aan de aangewezen rechtspersonen voor het in stand houden van de klachtencommissies. De artikelen 4, 5, 9 en 10 van de Wet overige OCW-subsidies worden van overeenkomstige toepassing verklaard op de te verlenen subsidie. Het uitgangspunt is dat de landelijke klachtencommissies afdoende bekostigd worden. De benodigde middelen daarvoor zullen terug te vinden zijn in de subsidiebijlage bij de begroting van het departement. Indien er tussentijds nieuwe landelijke klachtencommissies worden aangewezen zal de Minister opnieuw een afweging maken ten aanzien van de verdeling van de beschikbare middelen. De in die bepalingen en de daaronder hangende kaderregeling opgenomen voorwaarden over het verlenen, vaststellen, verantwoorden, en – indien van toepassing – ook het intrekken en terugvorderen van de subsidie, zijn van toepassing op de subsidie die op

grond van het zevende lid wordt verstrekt aan de klachtencommissie. Daarmee wordt gewaarborgd dat de middelen efficiënt besteed zullen worden. De subsidieaanvraag die de landelijke klachtencommissies indienen op basis van de kaderregeling dient een activiteitenplan en een begroting te bevatten. De aanvraag zal op de gebruikelijke wijze door DUS-I en OCW financieel en inhoudelijk worden beoordeeld. Op grond van artikel 10 van de Wet overige OCW-subsidies kan de Minister bij besluit ambtenaren aanwijzen die toezicht houden op de aan de subsidieverstrekking gekoppelde verplichtingen.

Achtste en negende lid

Vastgelegd wordt dat de Minister de rechtspersoon aanwijzingen van algemene aard kan geven over de wijze waarop de door de rechtspersoon in stand gehouden klachtencommissie invulling geeft aan de bij en krachtens de wet gestelde vereisten ten aanzien van de klachtencommissies. De Minister kan geen aanwijzingen geven ten aanzien van de behandeling of beoordeling van een individuele klacht. Indien de door Onze Minister gegeven aanwijzing niet wordt opgevolgd of de rechtspersoon haar taak tot het in stand houden van de klachtencommissies ernstig verwaarloost dan kan de Minister de aanwijzing van de rechtspersoon intrekken.

Klachtenprocedure landelijke klachtencommissie

Artikel 14d WPO, artikel 23d WEC en artikel 3.36b WVO 2020

Eerste lid

Elke school moet bij een landelijke klachtencommissie zijn aangesloten. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om verschillende scholen van het bevoegd gezag aan verschillende klachtencommissies te verbinden, bijvoorbeeld als dat gegeven de grondslag van school wenselijk is.

Tweede en derde lid

Klachten kunnen worden ingediend over gedragingen of beslissingen van het bevoegd gezag dan wel het nalaten van gedragingen of het niet nemen van beslissingen door het bevoegd gezag. Ouders, leerlingen en personeelsleden kunnen altijd een klacht indienen bij de landelijke klachtencommissie waarbij hun school is aangesloten. Het is niet noodzakelijk dat zij daaraan voorafgaand al een klacht hebben ingediend bij het bevoegd gezag. Het derde lid betreft de ontvankelijkheid van de klacht. De klachtencommissie beslist binnen drie weken na indiening of de klacht in behandeling wordt genomen. In onderdeel a, b, c en d is limitatief opgesomd wanneer een klacht niet in behandeling wordt genomen. Daarvan kan sprake zijn als de klacht betrekking heeft op een onderwerp waarvoor een andere vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting open staat. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de tijdelijke geschillencommissie toelating en verwijdering, maar ook de Landelijke Commissie van Beroep die op basis van de CAO in het onderwijs is ingesteld en bevoegd is te oordelen over een besluit van de werkgever over disciplinaire maatregelen. Uitgangspunt daarbij is dat als er over de genomen beslissingen nog een andere vorm van buitengerechtelijke geschilbeslechting openstaat deze voorziening voorliggend is. De klachtencommissie behandelt daarnaast geen klachten die zien op de arbeidsrechtelijke betrekking van het personeelslid met het bevoegd gezag. Ten derde neemt de klachtencommissie een klacht niet in behandeling indien door de klager al eerder een klacht is ingediend over dezelfde gedraging of beslissing, tenzij daarvan naar het oordeel van de

klachtencommissie redelijkerwijs van moet worden afgeweken. Tot slot wordt een klacht niet in behandeling genomen wanneer de gedraging of beslissing zich meer dan een jaar voor het indienen van de klacht heeft voorgedaan. Hiervan kan worden afgeweken indien de klachtencommissie oordeelt dat dat redelijkerwijs noodzakelijk is.

Vierde lid

Aan de behandeling en beoordeling van een klacht kan niet worden deelgenomen door een persoon die een relatie heeft tot de klager of degene tegen wie de klacht is gericht. Dit vormt een uitbreiding van de huidige bepaling in de sectorwetgeving ten aanzien van de onafhankelijkheid van de klachtencommissie. Met deze bepaling wordt gewaarborgd dat geen van de leden van de behandelend commissie een relatie hebben tot de klager of degene tegen wie de klacht is gericht. Dit omvat ook – maar is niet beperkt tot – een arbeidsrelatie of een opdrachtgever-opdrachtnemer overeenkomst. Een persoon die bijvoorbeeld op regulmatige basis door een bevoegd gezag in de hand wordt genomen voor interim-klussen kan geen onderdeel uitmaken van de behandelend commissie bij een klacht tegen dat bevoegd gezag. Ook wanneer de klacht gericht is tegen een werknemer van het bevoegd gezag, en niet tegen het bevoegd gezag als zodanig, dan staat deze bepaling er in principe aan in de weg dat een werknemer van dat bevoegd gezag onderdeel uitmaakt van de behandelend commissie. Via zijn relatie met het bevoegd gezag heeft hij immers ook een relatie tot zijn collega.

Vijfde en zesde lid

Gewaarborgd wordt dat zowel de klager als degene tegen wie de klacht is gericht het recht hebben om zich bij de behandeling van de klacht te laten bijstaan en gedurende de klacht in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. Het horen vindt enkel niet plaats indien de klacht naar het oordeel van de klachtencommissie kennelijk gegrond dan wel kennelijk ongegrond is. Voor zover niet anders bepaald bij AMvB kan het horen zowel schriftelijk als mondeling plaatsvinden.

Oordeel landelijke klachtencommissie

Artikel 14e WPO, artikel 23e WEC en artikel 3.36c WVO 2020

Eerste en tweede lid

Vanaf het moment dat de beslissing is genomen om een klacht in behandeling te nemen, geeft de klachtencommissie binnen tien weken een oordeel over de gegrondheid van de klacht. Deze termijn van 10 weken kan verlengd worden indien zowel de klager als degene tegen wie de klacht is gericht daarmee instemmen. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn indien eerst via mediation wordt geprobeerd om het geschil te beslechten.

Derde en vierde lid

Het oordeel van de klachtencommissie ziet op de gegrondheid van de klacht. Indien dat naar het oordeel van de klachtencommissie gewenst is kan zij bij haar oordeel aanbevelingen meegeven over de wijze waarop opvolging dient te worden gegeven aan haar oordeel door het bevoegd gezag. Zij kan daarbij een termijn stellen. De klachtencommissie zorgt ervoor dat het oordeel en de aanbevelingen, indien van toepassing, schriftelijk worden medegedeeld aan de klager, degene tegen wie de klacht is gericht en het bevoegd gezag.

Vijfde, zesde en zevende lid

Het oordeel van de klachtencommissie wordt in beginsel door het bevoegd gezag opgevolgd. Het bevoegd gezag wijkt alleen van het oordeel en de aanbevelingen af als daartoe dringende redenen aanwezig zijn. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als na het oordeel van de klachtencommissie nieuwe feiten en omstandigheden bekend zijn geworden die, had de klachtencommissie die feiten en omstandigheden gekend, naar alle waarschijnlijkheid tot een ander oordeel hadden geleid of veranderde omstandigheden, bijvoorbeeld het vertrek van een leraar, de opvolging van het oordeel en de aanbevelingen feitelijk onmogelijk maken. Bij een gegrond oordeel moet het bevoegd gezag altijd binnen vier weken aan de klager en de klachtencommissie laten weten op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het oordeel en de aanbevelingen. Indien de klachtencommissie vermoedt dat het bevoegd gezag zonder deugdelijke motivering het oordeel of de aanbevelingen niet opvolgt, of onvoldoende uitvoering geeft aan een eerdere toezegging dan doet de klachtencommissie, na overleg met de klager, daarvan melding aan de inspectie. De inspectie kan deze melding betrekken in haar toezicht.

Achtste lid

Bij de termijnen genoemd in het eerste en zesde lid worden schoolvakanties niet meegerekend.

Klachtencommissie BES

Artikel 17c, 17d en 17e WPO BES en artikel 11.39a WVO 2020

Voor de algemene toelichting op de inrichting van de klachtencommissies wordt verwezen naar de hierboven opgenomen toelichting bij de artikelen 14c, 14d en 14e WPO, de artikelen 23c, 23d en 23e WEC en de artikelen 3.36a, 3.36b en 3.36c WVO 2020. In het navolgende wordt toegelicht wat afwijkt.

Wegens de schaalgrootte wordt voor Caribisch Nederland geen stelsel met verschillende privaatrechtelijk georganiseerde klachtencommissies in stand gehouden. Bij Onze Minister wordt daarom de verantwoordelijkheid belegd om zorg te dragen voor de instandhouding van een klachtencommissie voor Caribisch Nederland. In lijn daarmee zijn voor Caribisch Nederland dan ook de bepalingen ten aanzien van de toezichts- en verantwoordingsstructuur niet opgenomen. De Minister kan daarin zelf voorzien door middel van de wijze waarop hij uitvoering geeft aan deze taak. De Minister is niet verplicht om de klachtencommissie zelf in staat te houden, slechts om te waarborgen dat deze er is.

In aansluiting hierop hoeven scholen in Caribisch Nederland zich ook niet aan te sluiten bij een klachtencommissie. Voor alle scholen in Caribisch Nederland is de Klachtencommissie BES de klachtencommissie.

Wet medezeggenschap op scholen

Artikel V

In de Wet medezeggenschap op scholen wordt vastgelegd dat het bevoegd gezag de evaluatie van het veiligheidsbeleid aan de medezeggenschapsraad verstrekt, met daarbij een overzicht van het aantal bij het bevoegd gezag ingediende klachten, het aantal meldingen dat het bevoegd gezag heeft gedaan van ernstige veiligheidsincidenten en het aantal keer dat er door het bevoegd gezag overleg is gevoerd met de vertrouwensinspecteur. Daarnaast wordt geregeld dat het bevoegd gezag de voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad behoeft

voor elk door het bevoegd gezag te nemen besluit met betrekking tot de aanwijzing van een vertrouwenspersoon.

Wet op het onderwijstoezicht

Artikel IX

B

In het kader van de meldplicht ernstige veiligheidsincidenten zullen er persoonsgegevens worden verwerkt door de inspectie, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Om te voorzien in passende en specifieke wettelijke waarborgen ten aanzien van de verwerking van deze gegevens wordt een grondslag opgenomen om bij AMvB regels te stellen. Deze regels omvatten in ieder geval een bewaartermijn.

C

De vertrouwensinspecteur is bevoegd tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor zover deze noodzakelijk zijn voor de taken, genoemd in het tweede lid van artikel 6 van de Wet op het onderwijstoezicht. Hieronder vallen ook de verwerkingen in het kader van de overlegplicht seksuele misdrijven en seksuele intimidatie in de sectorwetgeving.¹¹⁴ De vertrouwensinspectie is daartoe bevoegd indien uit de melding of het overleg redelijkerwijs een vermoeden van seksueel misbruik, seksuele intimidatie, psychisch geweld, fysiek geweld, discriminatie of radicalisering kan worden afgeleid. Om te voorzien in passende en specifieke wettelijke waarborgen ten aanzien van de verwerking van deze gegevens wordt een grondslag opgenomen om bij AMvB regels te stellen. Deze regels omvatten in ieder geval een bewaartermijn.

Samenloop

Artikel X

Ten aanzien van de bepalingen rondom de vertrouwenspersoon bevat het wetsvoorstel samenloop met het voorstel van wet van het lid Maatoug. Met deze samenloopbepaling wordt geregeld dat indien beide voorstellen van wet tot wet worden verheven, op het bevoegd gezag enkel de verplichting berust om een vertrouwenspersoon aan te stellen in de zin van de onderwijswetgeving. Deze vertrouwenspersoon fungeert dan tevens als vertrouwenspersoon als bedoeld in de Arbeidsomstandighedenwet. Dit ter voorkoming van dubbele wetgeving voor het bevoegd gezag. De taken van de vertrouwenspersoon worden in dat geval in de sectorwetgeving uitgebreid met de taak tot het waar nodig bieden van voorlichting aan het personeel ter zake van ongewenste omgangsvormen. De inhoudelijke bepalingen over de vertrouwenspersoon zoals opgenomen in artikel 13a, eerste, tweede en vierde tot en met tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet zijn daarom niet van toepassing verklaard. Zie voor een uitgebreidere toelichting op dit punt paragraaf 9.1.

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de naleving van de sectorwetten en de Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op naleving van de Arbeidsomstandighedenwet. Daarmee hebben beide

¹¹⁴ Artikel 4a, tweede en derde lid, WPO, artikel 6a, tweede en derde lid, WPO BES, artikel 4a, tweede en derde lid, WEC, 3.39 tweede en derde lid, WVO 2020, 1.3.8, tweede en derde lid, WEB, 1.3.5, tweede en derde lid, WEB BES en 1.20, tweede en derde lid, WHW.

toezichthouders een rol in het toezicht op de aanstelling van een vertrouwenspersoon op scholen in het funderend onderwijs.

Aangezien de Arbeidsomstandighedenwet niet van toepassing is op Caribisch Nederland is in de WPO BES alleen opgenomen dat de taak van de vertrouwenspersoon wordt uitgebreid met het adviseren over ongewenst gedrag. De functie voor een vertrouwenspersoon in Europees Nederland en Caribisch Nederland blijft daarmee gelijk.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul