

Vergaderjaar 2024–2025

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 maart 2025 en het nader rapport d.d. 20 juni 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 december 2024 nr. 2024002806, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 26 maart 2025, nr. W05.24.00331/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 december 2024, no.2024002806, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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 en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De regering beoogt de veiligheid op scholen verder te versterken. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel (onder meer) in uitbreiding van de veiligheidsmonitor tot alle leerlingen en het onderwijspersoneel, een uitbreiding van de meld- overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven, een registratie- en meldplicht voor veiligheidsincidenten, een verplichtstelling van vertrouwenspersonen, een herziening van het klachtenstelsel en een jaarlijkse evaluatieplicht van het veiligheidsbeleid.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het versterken van veiligheid op school niet kan zonder aandacht voor de veilige schoolcultuur. Zij constateert dat niet toereikend wordt toegelicht hoe de voorgestelde maatregelen effectief bijdragen aan een veilige schoolcultuur. Door de focus van het voorstel op administreren, monitoren, melden en controleren, kunnen de voorgestelde maatregelen bovendien averechtse effecten hebben. Doordat de nadruk komt te liggen op het voldoen aan de procedurevoorschriften bestaat het risico dat er minder ruimte, tijd en aandacht is voor het open gesprek.

Bovendien is niet dragend gemotiveerd waarom de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn in het licht van de vrijheid van inrichting en opwegen tegen de lasten voor scholen en onderwijspersoneel. De Afdeling adviseert alsnog per maatregel in een dragende motivering te voorzien.

Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de verhouding tot de Arbeidsomstandighedenwet. De Afdeling merkt op dat wettelijke verplichtingen die primair gaan over de veiligheid van het personeel zich beter lenen voor (of al bestaan in) Arbowetgeving dan voor onderwijswetgeving. Door dit onderdeel nu eveneens te brengen onder de onderwijswetgeving maakt het voorstel de toezichtspraktijk onnodig complex en ontstaan er dubbele (toezichts-)lasten voor scholen. Zij adviseert daarom de veiligheidsmonitor voor onderwijspersoneel te heroverwegen en de meldingen van ernstige veiligheidsincidenten over personeelsleden te schrappen. Ook adviseert zij dubbele wetgeving te voorkomen over vertrouwenspersonen en klachtregelingen en in de toelichting hieraan aandacht te besteden.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Ten slotte adviseert de Afdeling de uitbreiding van de aangifteplicht tot meerderjarigen dragend te motiveren in het licht van de autonomie van meerderjarige slachtoffers.

In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond, context en inhoud van het voorstel

a. Achtergrond en context

Aan sociale veiligheid wordt groot belang gehecht, niet alleen in het politieke debat maar in vrijwel alle geledingen van de samenleving. Dit belang wordt bijvoorbeeld benadrukt door de benoeming in 2022 van de «regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld» (hierna: regeringscommissaris). Ook op scholen is er steeds meer aandacht voor sociale veiligheid. Scholen voelen zich bij uitstek verantwoordelijk voor een veilige leeromgeving waarin leerlingen kunnen leren en zich ontwikkelen. Volgens de regering is de kern van een veilige leeromgeving de schoolcultuur. Die cultuur ontstaat door daar als

bestuur, personeel, leerlingen en ouders samen op school elke dag mee bezig te zijn.²

Scholen worden over het algemeen als veilig ervaren. Tussen 2014 en 2021 schommelde het percentage leerlingen en personeel in het primair en het voortgezet onderwijs dat zich veilig voelt rond de 95–99%.³ De meest recente Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022 geeft een overeenkomstig beeld, maar laat een (zeer) lichte daling zien van het veiligheidsgevoel. Uit deze monitor blijkt dat veruit de meeste scholen het veiligheidsbeleid op orde hebben. De meeste leerlingen en personeelsleden in het funderend onderwijs voelen zich (heel) veilig op school: 97% van de leerlingen en 95–96% van de personeelsleden voelt zich veilig.⁴

De monitor legt echter ook zorgelijke ontwikkelingen bloot. Er zijn specifieke groepen leerlingen die zich minder veilig voelen. Met name LHBT-leerlingen zijn vaker slachtoffer van pesten en geweld op school en voelen zich vaker onveilig.⁵ Ook leerlingen met een migratieachtergrond voelen zich minder veilig en in het voortgezet onderwijs is de veiligheidsbeleving van meisjes lager dan die van jongens.⁶

Daarnaast registreerden de vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs in het schooljaar 2023–2024 in totaal 2317 nieuwe dossiers. Dit is een stijging ten opzichte van de voorgaande jaren. Vooral het aantal dossiers dat gaat over vormen van psychisch en fysiek geweld neemt al jaren toe. Ook laten de cijfers van de Inspectie van het Onderwijs een toename zien in de ernst van het geweld op scholen.⁷ Uit deze cijfers blijkt (onder meer) dat ontwikkelingen in samenleving ook gevolgen hebben voor het schoolklimaat. Sociale veiligheid is voor scholen daarom een blijvend aandachtspunt.

Sinds 2015 is de verantwoordelijkheid die scholen in het funderend onderwijs dragen voor veiligheid expliciet in de wet verankerd. Scholen hebben een zorgplicht die inhoudt dat zij in ieder geval een veiligheidsbeleid voeren, de veiligheidsbeleving van leerlingen monitoren en zorgen voor een coördinator en aanspreekpunt voor pesten.

De evaluatie van deze zorgplicht laat zien dat de wet heeft geholpen om veiligheid op alle scholen op de agenda te krijgen. Tegelijkertijd wordt de wet niet gezien als doorslaggevend voor een veiliger schoolklimaat. Uit de evaluatie volgt dat een goed veiligheidsbeleid start met een goed gesprek over ervaren agressie en ongewenst gedrag en het gezamenlijk vaststellen van de normen. Meer dan een wettelijke verandering, is er juist behoefte aan een cultuuromslag. Dat betekent (onder meer) dat op scholen een intrinsieke motivatie moet zijn om met veiligheid aan de slag te gaan en dat dit moet worden gedragen door alle betrokkenen op scholen.⁸

² Kamerstukken II 2021/22, 29 240, nr. 122.

³ Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 8. Zie ook Landelijke Veiligheidsmonitor 2020–2021, bijlagen bij Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 611, p. 10 en p. 12. Hierin wordt de veiligheidsbeleving van leerlingen weergegeven als (heel) onveilig, niet onveilig/niet veilig en (heel) veilig en de veiligheidsbeleving van personeel als goed, voldoende, niet goed/niet slecht, onvoldoende of slecht.

⁴ Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 8.

⁵ Idem, p. 4.

⁶ Idem, p. 3.

⁷ Overzicht dossiers vertrouwensinspecteurs in het onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 29 240, nr. 173, p. 5–6.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 240, nr. 122.

Deze ontwikkelingen spelen zich af tegen een achtergrond waarin er al veel wordt verwacht van scholen. Scholen en onderwijspersoneel hebben te maken met een toenemend aantal taken en verwachtingen.⁹ Zo blijkt uit het interdepartementale beleidsonderzoek «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» dat de overheid en de politiek het onderwijsveld overladen met beleidsmaatregelen en initiatieven, waardoor er sturings-overload ontstaat.¹⁰

Ondertussen staat de kwaliteit van het onderwijs onder druk.¹¹ Het gaat niet goed met de basisvaardigheden van leerlingen. De personeelstekorten in het onderwijs zijn bovendien groot en zullen naar verwachting op termijn niet afnemen. Kortom, scholen en onderwijspersoneel zijn overbelast. Daarnaast wil de regering volgens haar regeerprogramma de regeldruk en administratieve lasten in het onderwijs fors verlagen.¹²

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een nadere invulling van de zorgplicht veiligheid op school, met maatregelen die het veiligheidsbeleid moeten versterken om de veiligheid op scholen te verbeteren. Het voorstel regelt hiertoe (onder meer) de volgende maatregelen, die vooral gericht zijn op het administreren, monitoren, melden en controleren in het kader van het veiligheidsbeleid.

Allereerst breidt het voorstel de veiligheidsmonitor (vragenlijst over de veiligheidsbeleving), die nu verplicht afgenomen wordt onder een representatief deel van de leerlingen, uit naar alle leerlingen en naar het onderwijspersoneel. Dit moet zorgen voor een integraal beeld van de veiligheidsbeleving op school. De verplichting op grond van de Arbowetgeving om zicht te houden op de veiligheidsbeleving van personeel levert volgens de regering niet voldoende informatie op.¹³

Ten tweede introduceert het wetsvoorstel op scholen een registratie- en meldplicht voor veiligheidsincidenten. Hiermee moeten scholen beter zicht krijgen op incidenten die plaatsvinden en hier lering uit trekken. Scholen moeten veiligheidsincidenten registreren, ernstige veiligheidsincidenten onverwijld melden bij de Inspectie van het Onderwijs en de incidentenregistratie betrekken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Ten derde voorziet het voorstel in de jaarlijkse evaluatieverplichting voor scholen van het veiligheidsbeleid, omdat scholen dit volgens de regering onvoldoende doen.¹⁴ Bij deze evaluatie moeten de veiligheidsmonitoren voor leerlingen en onderwijspersoneel, de incidentenregistratie en de jaarlijkse rapportage van de vertrouwenspersonen worden betrokken.

Ten vierde breidt het wetsvoorstel de huidige meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven uit naar meerderjarigen en situaties waarin sprake is van mogelijke seksuele intimidatie. Met deze laatstgenoemde uitbreiding beoogt de regering dat scholen altijd in samenspraak met de vertrouwensinspecteur de afweging maken of sprake is van een seksueel misdrijf.¹⁵

⁹ Onderwijsraad, Advies «Tijd voor focus» (25 maart 2021), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 570-VIII, nr. 254, p. 20.

¹⁰ IBO Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 669. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727, p. 4.

¹¹ Staat van het Onderwijs 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 125, p. 5.

¹² Regeerprogramma kabinet-Schoof, hoofdstuk 6b. Onderwijs, p 77.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2. «Probleemanalyse».

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2. «Probleemanalyse».

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. «Kern van het voorstel».

Ten vijfde verplicht het voorstel scholen om een interne en een externe vertrouwenspersoon aan te stellen. Zowel de interne als de externe vertrouwenspersonen hebben tot taak om leerlingen en personeelsleden op te vangen, te begeleiden en te adviseren. Daarnaast staat de vertrouwenspersoon ouders, leerlingen of personeelsleden bij in de afhandeling van een klacht.¹⁶

Tot slot verplicht het wetsvoorstel scholen ertoe, naast het inrichten van een interne klachtenprocedure, om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie.¹⁷

2. Proportionaliteit en effectiviteit

Volgens de regering ligt de basis voor de aanpak van onveiligheid in een schoolcultuur waarin men open kan praten over wat gewenst is en wat niet, en waar grenzen liggen.¹⁸ Hoewel scholen over het algemeen als veilig worden ervaren, is het komen tot een veilige schoolcultuur en die onderhouden niet eenvoudig. Het vereist een aanpak waarbij (onderling) vertrouwen en het voorleven van gewenst gedrag centraal staan. De regeringscommissaris merkt (in algemene zin) op dat het op de eerste plaats nodig is dat er een open gesprek plaatsvindt over gedeelde normen en waarden, waarin gedrag dat leidt tot onveiligheid bespreekbaar is. Dit volgt ook uit de evaluatie van de zorgplicht veiligheid op school. Vervolgens moet worden nagedacht over de benodigde organisatie-structuur. Tot slot moet worden gekomen tot concrete maatregelen.¹⁹

a. Veilige schoolcultuur

Met dit wetsvoorstel stelt de regering maatregelen voor die hoofdzakelijk zien op de administratieve verplichtingen en de te volgen procedures in het kader van het veiligheidsbeleid dat scholen moeten voeren. De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is op grond waarvan de regering verwacht dat de voorgestelde maatregelen concreet zullen bijdragen aan het komen tot en onderhouden van een veilige schoolcultuur. Een veilige schoolcultuur is niet per definitie gebaat bij een verdere stapeling van procedures en administratieve wettelijke verplichtingen in het kader van het veiligheidsbeleid op scholen.²⁰ Ook de evaluatie van de Wet veiligheid op scholen bevestigt dat het op orde hebben van het veiligheidsbeleid op zichzelf geen garantie is voor een veilige schoolcultuur en -omgeving.²¹

Door de focus van het voorstel op administreren, monitoren, melden en controleren, kunnen de voorgestelde maatregelen bovendien averechtse effecten hebben. Doordat de nadruk komt te liggen op het voldoen aan de procedurevoorschriften bestaat het risico dat er minder ruimte, tijd en aandacht is voor het open gesprek. Juist dat open gesprek is voortdurend nodig voor een veilige schoolcultuur om ongewenst gedrag bespreekbaar te maken en houden, en de gedeelde normen en waarden zo nodig te

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2. «Probleemanalyse».

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2. «Probleemanalyse».

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. «Kern van het voorstel».

¹⁹ Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 67, p. 7 e.v. Zie ook bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 240, nr. 122.

²⁰ Vergelijk het Wetsvoorstel Incidentenregistratie (Kamerstukken II, 2010/11, 32 857, nr. 2) dat in 2011 is ingediend in de Tweede Kamer en op 11 juli 2013 is ingetrokken, onder meer omdat het voorstel tot veel extra bureaucratie zou leiden zonder dat het zou bijdragen aan een uniforme en structurele pestaanpak, die bovenal gericht is op preventie (Kamerstukken II 2012/13, 32 857, nr. 10 en bijlage bij Kamerstukken 2012/13, 29 240, nr. 52).

²¹ Zie ook de Staat van het Onderwijs 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 125, p. 69.

(her)bevestigen. Ook is in de internetconsultatie gewezen op het risico dat mensen bij een wettelijke meldplicht juist niet of minder snel praten of onderling het gesprek voeren, vanwege het risico van escalatie.²²

Dit geldt in het bijzonder voor het voorstel om de meld-, overleg-, en aangifteplicht ten aanzien van seksuele misdrijven uit te breiden naar seksuele intimidatie. Het doel van de uitbreiding is ervoor te zorgen dat eerder en vaker in overleg wordt getreden met de vertrouwensinspecteurs. Volgens de toelichting geldt de meld- en overlegplicht voor alle signalen van een seksuele benadering door een met taken belast persoon richting een leerling of student.²³ Gedacht kan worden aan ongewenste aanrakingen, gebaren of opmerkingen van seksuele aard en seksueel getinte toenaderingen die online plaatsvinden.²⁴ Een gesprek dat een personeelslid opvangt tussen leerlingen dat kan duiden op (een vorm van) seksueel misbruik of seksuele intimidatie valt ook hieronder.²⁵ In de internetconsultatie is gewezen op het risico dat deze uitbreiding van de meld- en overlegplicht met vertrouwensinspecteurs het open gesprek op school belemmert. Als zelfs bij lichte signalen een verplichting bestaat tot melden en overleg, kan de neiging tot weggijken of verkramping ontstaan die juist in de weg staat aan het doel dat de regering voor ogen heeft.

Daar komt bij dat in de toelichting geen alternatieven zijn overwogen en verschillende van de voorgestelde maatregelen op de meeste scholen al worden genomen. Vrijwel alle scholen beschikken over een incidentenregistratie.²⁶ Ook is op veel scholen al een vertrouwenspersoon aanwezig.²⁷ Daarnaast werken scholen al regelmatig op lokaal en regionaal niveau samen met gemeenten en politie in het kader van het verbeteren van de veiligheid op scholen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de convenanten schoolveiligheid die in veel gemeenten zijn opgesteld.²⁸ Ook hebben interne toezichthouders in het onderwijs een rol in het veiligheidsbeleid op scholen. Zij zijn immers belast met het toezien op de naleving door het schoolbestuur van wettelijke verplichtingen, zoals de zorgplicht voor veiligheid.²⁹ De toelichting maakt niet duidelijk waarom deze bestaande instrumenten onvoldoende effectief bijdragen aan de veiligheid op scholen waardoor wetgeving aangewezen zou zijn.

De regering erkent dat voor een veilige schoolcultuur meer nodig is dan enkel het versterken van het veiligheidsbeleid op scholen door nadere voorschriften te stellen ten aanzien van dat veiligheidsbeleid. Een veilige schoolcultuur ontstaat op de school door schoolleiders, leraren en leerlingen die elke dag met elkaar werken aan een cultuur waarin iedereen zich veilig en gezien weet. Het open gesprek met elkaar voeren over normen, waarden en gedrag is daarvoor cruciaal. Daarom werkt de regering aan een brede aanpak ter bevordering van een veilige schoolcultuur. Dat doet zij door middel van kennisgedreven ondersteuning van scholen, het bieden van goede begeleiding voor leerlingen, ouders en personeel bij onveiligheid, scherp toezicht en heldere wettelijke verplich-

²² Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 14.1.3. «Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht seksuele misdrijven».

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3 «Kern van het voorstel», «Seksuele intimidatie».

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3 «Kern van het voorstel», «Reikwijdte meld- en overlegplicht uitgebreid».

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. «Kern van het voorstel».

²⁶ Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133, p. 37.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.2. «Probleemanalyse».

²⁸ Zie bijvoorbeeld Convenant «Veiligheid in en om de vo-school 2024-2026 - Gemeente Noordwijk», november 2024. Zie ook het «Convenant Schoolveiligheid – Een leidraad om samen te werken aan een veilige school» van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

²⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 17c jo. artikel 4c Wet op het primair onderwijs.

tingen ten aanzien van het veiligheidsbeleid. Dit wetsvoorstel voorziet in dat laatste. Door duidelijke wettelijke verplichtingen te stellen over de basisvoorwaarden voor een gedegen en werkend veiligheidsbeleid wordt helderheid gecreëerd voor scholen en schoolbesturen wat op dit punt minimaal van hen wordt verwacht.

De verschillende in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zien op «de basis op orde krijgen». Het zijn voorschriften die de basis vormen voor een gedegen veiligheidsbeleid doordat gewaarborgd wordt dat er een actueel en volledig beeld is van de veiligheidsbeleving op school bij zowel het bevoegd gezag als de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie). Ouders, leerlingen en personeelsleden die in aanraking komen met onveiligheid kunnen ondersteuning vinden bij een vertrouwenspersoon en als er toch onverhoopt iets misgaat kunnen via een gedegen klachten-procedure lessen worden getrokken om mee te nemen naar de toekomst. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) opmerkt is een groot deel van deze maatregelen – gelukkig – al de dagelijkse praktijk, want een veilige schoolomgeving is een basisvoorwaarde om tot leren te kunnen komen. Veel scholen registreren bijvoorbeeld al incidenten en hebben een vertrouwenspersoon. De Afdeling wijst ten aanzien van de registratieplicht op het Wetsvoorstel incidentenregistratie dat in 2013 is ingetrokken.³⁰ In tegenstelling tot dit ingetrokken voorstel is de voorgestelde registratieplicht onderdeel van een breder pakket van maatregelen dat het zicht op onveiligheid vergroot en zich niet alleen richt op een interventie of juiste afhandeling, maar ook op een zorgvuldige evaluatie van het veiligheidsbeleid. In samenhang met de andere maatregelen draagt de registratie van incidenten bij aan een effectieve aanpak van onveiligheid op school, zonder onnodige bureaucratisering. De Afdeling wijst ook op andere manieren waarop scholen al werken aan het verbeteren van de veiligheid. Bijvoorbeeld via de convenanten schoolveiligheid en de rol van interne toezichthouders, die belast zijn met het toezien dat het schoolbestuur haar zorgplicht voor veiligheid uitvoert. De regering acht de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen de basisnorm voor elke school in Nederland. Zij vindt het dan ook noodzakelijk dat alle scholen de gestelde maatregelen uitvoeren. Daarbij juicht de regering uiteraard toe dat er ook op andere manieren aan veiligheid gewerkt wordt. De voorgestelde maatregelen vormen echter de basis voor een gedegen veiligheidsbeleid op school.

Om ervoor te zorgen dat deze maatregelen optimaal leiden tot een verbetering van het veiligheidsklimaat op de school en in de klas krijgen scholen ondersteuning bij de implementatie van dit wetsvoorstel. In dit kader wordt bijvoorbeeld een nieuwe tool ontwikkeld om seksuele intimidatie te herkennen, te bespreken en een pedagogisch adequate reactie te geven. Ook komt er een gratis e-learning voor vertrouwenspersonen en komt er een profielschets voor veiligheidscoördinatoren. Via een digitale tool kunnen scholen hun veiligheidsbeleid opstellen en regelmatig evalueren.³¹ Met deze ondersteuning beoogt de regering een veilige en open schoolcultuur te stimuleren, waarin signalen van onveiligheid worden herkend, besproken en pedagogisch adequaat worden behandeld.

Verder heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling in paragraaf 2.4, 3.4, 4.4, 5.4 en 6.4 van de memorie van toelichting de proportionaliteit van iedere maatregel nader onderbouwd. In deze paragrafen wordt uitgelegd waarom de verschillende maatregelen

³⁰ Kamerstukken II 2012/13, 32 857, nr. 10.

³¹ Deze ondersteuning wordt geboden door Stichting School & Veiligheid. Stichting School & Veiligheid ontvangt een instellingssubsidie van OCW om scholen te ondersteunen bij de uitvoering van hun wettelijke zorgplicht voor de veiligheid op school.

noodzakelijk zijn voor de veiligheid op school en welke andere alternatieven er zijn overwogen.

De Afdeling merkt daarnaast op dat de verschillende in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen onbedoeld een averechts effect kunnen sorteren doordat zij zouden kunnen leiden tot verkramping. De Afdeling signaleert dit in het bijzonder ten aanzien van de uitbreiding van de meld- en overlegplicht seksuele misdrijven naar seksuele intimidatie. Zij waarschuwt voor een negatief effect op de veilige schoolcultuur en de ruimte voor een open gesprek over grenzen en ongewenst gedrag. De regering acht de uitbreiding van de meld- en overlegplicht noodzakelijk om een adequate reactie op incidenten van seksuele intimidatie of seksuele misdrijven te borgen. Deze uitbreiding staat echter niet op zichzelf. De regering zet met een breed nationaal actieprogramma in op het tegengaan van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld in de samenleving.³² Het actieprogramma heeft de afgelopen jaren inzicht geboden in de verschillende maatregelen op dit gebied en deze, onder andere voor het onderwijs, samengebracht. Ook na het eind van het actieprogramma in 2026 worden deze acties voortgezet. Daarbij wordt naast de wettelijke uitbreiding van de meld- en overlegplicht, ook onder andere, in samenwerking met de alliantie seksueel grensoverschrijdend gedrag,³³ gekeken naar de ondersteuning voor scholen om seksueel grensoverschrijdend gedrag te herkennen en een seksueel integer klimaat te bevorderen. Ook wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om continue VOG-screening in het funderend onderwijs mogelijk te maken.³⁴ Deze maatregelen hebben tot doel om op school beter zicht te krijgen op seksueel grensoverschrijdend gedrag, het gesprek hierover te stimuleren, duidelijke grenzen te stellen en een zorgvuldige afhandeling te borgen. De regering is daarbij van mening dat van onderwijspersoneel, als professionals die werken met leerlingen en studenten in een afhankelijkheidssituatie, verwacht mag worden dat zij, wanneer zij kennis hebben van een dergelijk incident, daarvan altijd melding maken. Signalen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik dienen zorgvuldig en daadkrachtig te worden afgehandeld. Het is daartoe van het grootste belang dat leerkrachten, schoolleiders en schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen en niet wegkijken. Het is de taak van schoolleiders en schoolbesturen om zorg te dragen voor een omgeving waarbinnen leerkrachten een dergelijke melding ook veilig kunnen doen. Scholen zullen hiervoor bij de implementatie van dit wetsvoorstel worden ondersteund. Ingezet wordt daarbij op het stimuleren van het open gesprek over grensoverschrijdend gedrag, zodat binnen de school gezamenlijk tot gedragen gedragsnormen kan worden gekomen. Dit is toegelicht in paragraaf 11.2.2 van de memorie van toelichting. De regering is ervan overtuigd dat de maatregelen in het wetsvoorstel – gezamenlijk met de geboden ondersteuning bij de implementatie – op elke school succesvol kunnen bijdragen aan een veilige schoolomgeving.

b. Vrijheid van inrichting

Verder merkt de Afdeling op dat de voorgestelde maatregelen de vrijheid van alle scholen beperkt om het onderwijs naar eigen inzicht te regelen en om de organisatie en het beleid van de school zelf te bepalen (vrijheid van inrichting en de organisatorische autonomie).³⁵ Deze vrijheid bestaat ook

³² Kamerstukken II 2024/25, 34 843, nr. 120.

³³ Bestaande uit: de PO-Raad, de VO-raad, de MBO Raad, Stichting School & Veiligheid, de vertrouwensinspecteurs, de regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld en OCW.

³⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 31 293, nr. 762.

³⁵ Artikel 23, zesde lid, van de Grondwet.

als de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting niet in het geding is.³⁶ De vrijheid van inrichting en de organisatorische autonomie betreft ook de ruimte voor scholen om een eigen invulling te geven aan het beleid inzake de organisatie van de school.³⁷ Hieronder valt ook de inrichting van het veiligheidsbeleid van scholen. Dit geeft het schoolbestuur de nodige ruimte om het beleid te kunnen toespitsen op de specifieke situatie van de school. Indien de wetgever de vrijheid van scholen om de organisatie en beleid van de school zelf te bepalen wil beperken, dient de proportionaliteit daarvan dragend te worden gemotiveerd.

In het bijzonder is de beperking van de vrijheid van inrichting aan de orde bij de verplichting voor scholen om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie, die een bindend oordeel kan geven, tenzij dringende redenen noodzaken tot afwijking. Dat volgens de regering rekening is gehouden met de vrijheid van inrichting door het mogelijk te maken om verschillende landelijke klachtencommissies aan te wijzen en het oordeel niet volledig bindend te maken, doet er niet aan af dat er sprake is van een beperking.³⁸ Daar komt bij dat 94% van de scholen al vrijwillig is aangesloten bij één van de twee landelijke klachtencommissies.³⁹ De Afdeling merkt op dat de toelichting onvoldoende aandacht besteedt aan de proportionaliteit van een in de wet verankerde beperking.

Zoals de Afdeling terecht constateert beperkt het wetsvoorstel de grondwettelijk beschermde vrijheid van onderwijs van scholen. De vrijheid van onderwijs is geen absoluut recht. De wetgever kan eisen stellen om de deugdelijkheid van het onderwijs te waarborgen. De met dit wetsvoorstel voorgestelde voorschriften aan het onderwijs versterken het veiligheidsbeleid van scholen 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, gerechtvaardigd. De proportionaliteit van de verschillende maatregelen in het licht van de vrijheid van onderwijs is naar aanleiding van het advies van de Afdeling per maatregel nader toegelicht in paragraaf 8 van de memorie van toelichting (*nieuw*).

De Afdeling merkt op dat de beperking van de vrijheid van inrichting in het bijzonder aan de orde is bij de introductie van de verplichting voor scholen om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Zeker in samenhang met de verplichting aan het bevoegd gezag om opvolging te geven aan het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie, tenzij dringende redenen noodzaken tot afwijking. De regering acht een zorgvuldige en deskundige klachtbehandeling van grote waarde. Een gedegen klachtenprocedure waarborgt dat ouders, leerlingen en personeelsleden gehoord worden en dat scholen – waar nodig – lessen kunnen trekken uit het verleden. Daartoe is het van belang dat de klachtafhandeling professioneel en onafhankelijk plaatsvindt en dat aan

³⁶ B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier, 1999, p. 63 e.v. P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, tweede druk, Den Haag: Boom juridisch, 2023, p. 49 e.v. Zie verder het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 december 2008 over het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en de invoering van de canon in de kerndoelen, (W05.08.0440), Bijvoegsel Stcrt nr. 104, punt 3.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, 2002, p. 78–81.

³⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.1.5 «Klachtenstelsel».

³⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2. «Probleemanalyse».

de uitkomst van de klachtbehandeling enige mate van gewicht toekomt. Het wetsvoorstel voorziet daarin door scholen te verplichten aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Uit onderzoek van Regioplan blijkt namelijk 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.⁴⁰ Om de vrijheid van onderwijs te waarborgen zijn daarbij enkele mitigerende maatregelen genomen. Zo is ervoor gekozen om niet één landelijke klachtencommissie in te stellen, maar het mogelijk te maken dat meerdere klachtencommissies worden aangewezen. De regering is voornemens in elk geval Stichting Onderwijsgeschillen en Geschillencommissies Bijzonder onderwijs aan te wijzen om elk een landelijke klachtencommissie in stand te houden. Het wetsvoorstel laat ruimte om in de toekomst nog meer rechtspersonen aan te wijzen een landelijke klachtencommissie in stand te houden. Daarnaast wordt met de bepaling dat het bevoegd gezag in voorkomende gevallen kan afwijken van het oordeel en de aanbevelingen, indien daartoe dringende redenen bestaan, gewaarborgd dat de uiteindelijke afweging over de opvolging bij het bevoegd gezag blijft berusten. Gezien het belang van een gedegen klachtenprocedure acht de regering de beperking van de vrijheid van de organisatorische inrichting gerechtvaardigd. De overheid komt bij beperking van de vrijheid van organisatorische inrichting een ruimere bevoegdheid toe om de vrijheid van onderwijs te beperken dan ten aanzien van opvoedkundige en onderwijskundige aspecten. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 8.4).

c. Lasten voor scholen en onderwijspersoneel

Voorts merkt de Afdeling op dat met de voorgestelde maatregelen het aantal wettelijke verplichtingen voor scholen toeneemt. Scholen en onderwijspersoneel zullen vaker moeten registreren, melden, overleggen, monitoren en evalueren. De regering geeft aan dat met name de personeelsmonitor en de uitbreiding van de meld-, overleg- en aangifteplicht significant meer tijd zullen vragen van het onderwijspersoneel.⁴¹ Daarmee draagt het voorstel bij aan het verhogen van de regeldruk en administratieve lasten in het onderwijs. Ook leveren de voorgestelde maatregelen meer werklast op voor de Inspectie van het Onderwijs.⁴²

Het voorgaande geldt ook voor scholen en onderwijspersoneel in Caribisch Nederland, waar de voorgestelde maatregelen één jaar later in werking treden.⁴³ Door het ontbreken van een consultatiereactie is er geen actueel en accuraat beeld van de gevolgen die bij invoering over een jaar in Caribisch Nederland zullen optreden. Niet duidelijk is daarom hoe de verzwaring van de lasten zich verhoudt tot de lokale omstandigheden en de beschikbare mens- en uitvoeringskracht in Caribisch Nederland.⁴⁴

De regering onderkent dat het voorstel een toename van regeldruk met zich meebrengt voor scholen. De regering acht de voorgestelde maatregelen noodzakelijk voor een veilige schoolomgeving. In dat kader wordt de toename van de regeldrukkosten proportioneel geacht. Naar aanleiding

⁴⁰ Regioplan (2022). *Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek 2022*, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29 240, nr. 126, p. 28 en 35–36.

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 10.2. «Gevolgen voor doenvermogen van leerlingen en personeel».

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 10.3. «Gevolgen voor de regeldruk».

⁴³ Memorie van toelichting, paragraaf 8. «Caribisch Nederland».

⁴⁴ Advies van de Afdeling advisering van Raad van State van 8 november 2023 over de 12e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, (W16.23.00190/II), Website van de Raad van State, punt 3d.

van het advies van de Afdeling – zie paragraaf 3, onderdeel a – heeft de regering de personeelsmonitor heroverwogen en is deze geschrapt uit de voorgestelde maatregelen. Daarmee wordt bovendien voorzien in een reductie van de regeldrukkosten. De proportionaliteit van de overige maatregelen in verhouding tot de regeldruk wordt per maatregel toegelicht in paragraaf 11.3 van de memorie van toelichting.

De regering voorziet ook dat de werklast voor de Inspectie door dit wetsvoorstel zal toenemen. De regering heeft daarom reeds in 2021 middelen vrijgemaakt voor de intensivering van het toezicht. De kosten voor de Inspectie die uit dit wetsvoorstel voortkomen, zullen hieruit bekostigd worden.⁴⁵

De regering heeft na het uitblijven van een consultatiereactie vanuit Caribisch Nederland de nodige stappen gezet om de gevolgen van het wetsvoorstel voor Caribisch Nederland beter in beeld te brengen. De regering is voortdurend in gesprek met de afdeling OCW in het Caribisch Gebied en met scholen in Caribisch Nederland over de wijze van implementatie van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland. Daarbij is een vragenlijst over het wetsvoorstel uitgezet onder scholen, waaruit het beeld is gekomen dat de toename van de regeldrukkosten ook voor scholen in Caribisch Nederland doenbaar en proportioneel is. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 15.6 (*nieuw*) over advies en consultatie ten aanzien van Caribisch Nederland. Daarnaast heeft de regering oog voor de lokale context op Caribisch Nederland en het belang van duidelijke communicatie richting scholen in Caribisch Nederland. Zo zijn er afgelopen jaar informatiebrochures over de meld-, overleg- en aangifteplicht ontwikkeld in het Nederlands, Engels en Papiamentu.

d. Conclusie

Het verbeteren van de veiligheid op scholen kan niet zonder aandacht voor de veilige schoolcultuur. Daarbij moet vertrouwen en het voorleven van gewenst gedrag centraal staan. Met dit wetsvoorstel stelt de regering maatregelen voor die hoofdzakelijk zien op de administratieve verplichtingen en de te volgen procedures. Gelet op het voorgaande, schiet de toelichting tekort in de motivering van de effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. De Afdeling adviseert om per maatregel alsnog de proportionaliteit dragend te motiveren en daarbij expliciet aandacht te besteden aan hoe de maatregel effectief bijdraagt aan een veilige schoolcultuur, proportioneel is in het licht van de vrijheid van inrichting en opweegt tegen de lasten voor scholen en onderwijspersoneel, ook voor Caribisch Nederland, of anders van de maatregel af te zien.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is – zoals hierboven onder a, b, en c beschreven – de memorie van toelichting aangevuld met i) per maatregel een beschrijving van de overwogen alternatieven, de effectiviteit en de proportionaliteit, ii) een paragraaf hoger recht waarin de verhouding van de maatregelen ten opzichte van de vrijheid van inrichting is beschreven en iii) een nadere toelichting van de gevolgen voor Caribisch Nederland. Tevens is naar aanleiding van het advies van de Afdeling – zie paragraaf 3, onderdeel a – de personeelsmonitor geschrapt waarmee wordt voorzien in een significante reductie van de regeldrukkosten.

⁴⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 14.2.1.

3. Verhouding tot de Arbeidsomstandighedenwet

Het wetsvoorstel schrijft ook concrete maatregelen voor in het veiligheidsbeleid ter bescherming van het onderwijspersoneel. Dit betreft in ieder geval de veiligheidsmonitor onderwijspersoneel en de registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten voor gevallen waarin ernstige sociale, psychische of fysieke schade ontstaat bij personeelsleden.

De Afdeling merkt op dat wettelijke verplichtingen die primair gaan over de veiligheid van het personeel zich beter lenen voor Arbowetgeving dan voor onderwijswetgeving. De Arbowetgeving is immers de codificatie van alle wetgeving voor de veiligheid van werknemers. Bovendien legt de Arbeidsomstandighedenwet de nadruk op de te bereiken doelstelling, maar laat voor de wijze waarop de doelstellingen worden bereikt de nodige ruimte aan werkgevers door geen specifieke instrumenten voor te schrijven. Dit biedt ook een geschikt kader om te sturen op de veiligheid van onderwijspersoneel zonder dat nieuwe wettelijke verplichtingen in het leven behoeven te worden geroepen. Aansluiting bij de Arbowetgeving voor de veiligheid van het onderwijspersoneel belemmert scholen niet om een integraal veiligheidsbeleid te voeren, met maatregelen die onderwijsontvangers en personeel op gelijkwaardige wijze bescherming bieden.

Over de verhouding van enkele afzonderlijke maatregelen tot de Arbeidsomstandighedenwet, maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Veiligheidsmonitor onderwijspersoneel

Volgens de regering zijn scholen als werkgever verplicht om zicht te houden op de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, maar deze wet schrijft niet voor hoe dit moet gebeuren.⁴⁶ Dit voorstel legt voor onderwijspersoneel wel vast op welke wijze en met welke frequentie zicht moet worden gehouden op de veiligheidsbeleving. Volgens de regering is het voorschrijven van een gestructureerde en eenduidige wijze van monitoring noodzakelijk om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid.⁴⁷

In de consultatiereacties en uitvoeringstoetsen is gewezen op de risico's van dubbele verplichtingen en lasten voor scholen, en complicaties vanwege overlappend toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie. De regering heeft in reactie daarop de verplichting om de resultaten van de monitor te zenden aan de Inspectie van het Onderwijs achterwege gelaten om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende toezichthouders.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat de bezwaren uit de consultatiereacties en uitvoeringstoetsen hiermee niet zijn weggenomen. Zo is het risico van dubbele verplichtingen en (toezichts-)lasten voor scholen niet weggenomen. Daarnaast blijft de onduidelijkheid over de overlap in het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en de Nederlandse Arbeidsinspectie bestaan. Met deze maatregel krijgt, naast de Nederlandse Arbeidsinspectie, ook de Inspectie van het Onderwijs de taak om toe te zien of scholen (als werkgever) het veiligheidsbeleid voor onderwijspersoneel in voldoende mate op orde hebben.⁴⁹ Dit vergt structurele afstemming

⁴⁶ Zie artikel 3, tweede en vierde lid, en artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.

⁴⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2. «Veiligheidsmonitor onderwijspersoneel».

⁴⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 14.1.1 «Veiligheidsmonitor onderwijspersoneel».

⁴⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 11. «Toezicht en handhaving».

tussen de inspecties en maakt de toezichtspraktijk onnodig complex. De toelichting gaat hier onvoldoende op in.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de invoering van een wettelijke verplichting tot het monitoren van de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel in onderwijswetgeving te heroverwegen.

In lijn met het advies van de Afdeling heeft de regering de wettelijke verplichting tot het monitoren van de veiligheidsbeleving van het onderwijspersoneel heroverwogen. Het doel van de verplichting betrof het waarborgen dat de school een integraal veiligheidsbeleid maakt waarbij de veiligheid van het personeel wordt betrokken. Naar aanleiding van de heroverweging heeft de regering besloten om de verplichte monitoring van de veiligheid van het personeel te schrappen en te vervangen door de bepaling dat het bevoegd gezag de veiligheid van het personeel moet betrekken bij de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid. Het bevoegd gezag kan daarvoor vrijwillig ingezette informatiebronnen, zoals een medewerkerstevredenheidsonderzoek, betrekken of informatiebronnen die zij heeft uit andere wettelijke verplichtingen. Voorbeelden daarvan zijn de met dit wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie en onderdelen van een risico-inventarisatie en -evaluatie die zien op de psychosociale arbeidsbelasting (zie Arbeidsomstandighedenwet). Naast het voorkomen van een complexe toezichtspraktijk draagt deze wijziging ook bij aan het verlagen van de regeldrukkosten voor scholen, omdat zij geen wettelijk ingekaderde monitor hoeven af te nemen bij het personeel over de veiligheidsbeleving.

b. Registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten

De Afdeling merkt op dat er ook overlap kan ontstaan tussen de voorgestelde meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten en de meldplicht voor arbeidsongevallen en beroepsziekten op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. De voorgestelde meldplicht aan de Inspectie van het Onderwijs geldt voor scholen bij ernstige veiligheidsincidenten (gevallen waarin ernstige sociale, psychische of fysieke schade ontstaat bij personeelsleden).⁵⁰ Daarnaast hebben scholen als werkgever op basis van de Arbeidsomstandighedenwet een meldplicht aan de Nederlandse Arbeidsinspectie bij arbeidsongevallen die leiden tot de dood, blijvend letsel of een ziekenhuisopname van werknemers.⁵¹

De Afdeling merkt op dat de overlap tussen de meldplichten tot ongewenste gevolgen kan leiden in de praktijk. Zo wordt de toezichtspraktijk voor de inspecties ook door deze maatregel onnodig complex, en vergt deze maatregel structurele afstemming tussen de inspecties. Daarnaast levert ze dubbele (toezichts-)lasten op voor scholen die bij een ernstig veiligheidsincident mogelijk moeten voldoen aan verschillende meldingsplichten.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen door meldingen van ernstige veiligheidsincidenten ten opzichte van personeelsleden te schrappen.

Het melden van ernstige veiligheidsincidenten bij de Inspectie heeft tot doel om te waarborgen dat de Inspectie betrokken wordt op het moment dat zich op een school incidenten voordoen die het veilige schoolklimaat kunnen aantasten dan wel die zouden kunnen voortkomen uit een structureel onveilige schoolcultuur. Bij dergelijke incidenten kunnen

⁵⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3. «Kern van het voorstel».

⁵¹ Zie artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet.

ouders, leerlingen of personeelsleden betrokken zijn. Zoals de Afdeling terecht constateert heeft de school daarnaast als werkgever ook een meldplicht bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: NLA) bij arbeidsongevallen indien die leiden tot een ziekenhuisopname van werknemers, blijvend letsel of de dood. Het toezicht van de NLA ziet daarbij op het waarborgen van de veilige arbeidsomstandigheden van het personeel. Het toezicht van de Inspectie is breder en ziet ook op incidenten zonder fysiek letsel of incidenten waar geen personeel bij betrokken is. Het toezicht van de Inspectie en van de NLA dient daarmee dus een verschillend doel. Hoewel de regering erkent dat er in sommige gevallen sprake kan zijn van een dubbele verplichting om een incident te melden, is zij van mening dat dit bij dergelijke incidenten gerechtvaardigd is. 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. Doordat dergelijke ernstige incidenten ook gemeld worden bij de Inspectie kan deze het bevoegd gezag ondersteunen indien daar behoefte aan is, maar ook ingrijpen wanneer dat nodig is.

c. Vertrouwenspersoon en klachtenstelsel

De voorgestelde maatregelen over het verplichtstellen van de vertrouwenspersoon en het herzien van het klachtenstelsel hebben ook betrekking op personeelsleden van scholen. Zo krijgen de verplichte vertrouwenspersonen (onder meer) ook de taak om personeelsleden op te vangen, te begeleiden en te adviseren en zo nodig door te verwijzen naar een hulpverlener of professionele hulpverlenende instantie. Ook krijgt de vertrouwenspersoon de taak om personeelsleden bij te staan ingeval van een klacht, die kan worden ingediend bij het bevoegd gezag van de school of een landelijke klachtencommissie.⁵² Beide voorgestelde maatregelen raken aan lopende initiatieven tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet.

Op dit moment heeft de Eerste Kamer het initiatiefwetsvoorstel van het lid Maatoug in behandeling. Dit voorstel regelt de verplichtstelling van vertrouwenspersonen voor alle werkgevers in de Arbeidsomstandighedenwet.⁵³ Zowel de regeringscommissaris als de regering hebben steun uitgesproken voor dit voorstel.⁵⁴ Ook is dit voorstel opgenomen in het Nationaal Actieprogramma aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld.⁵⁵ De regering heeft erop gewezen dat er meer nodig is dan het verplichtstellen van vertrouwenspersonen, en heeft daarom aangekondigd de mogelijkheid te onderzoeken om in de Arbeidsomstandighedenwet ook een klachtenregeling en gedragscode verplicht te stellen voor alle werkgevers.⁵⁶

De Afdeling merkt op dat het onderhavige voorstel geen rekening houdt met deze lopende initiatieven. Hierdoor bestaat het risico dat er dubbele verplichtingen gaan ontstaan ten aanzien van vertrouwenspersonen en klachtenregelingen. Ook de regeringscommissaris heeft erop gewezen dat dubbele wetgeving kan leiden tot onduidelijkheid en dat goede afstemming nodig is.⁵⁷ De toelichting besteedt hier geen aandacht aan.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 5. «Vertrouwenspersoon» en paragraaf 6. «Klachtenstelsel».

⁵³ Zie Kamerstukken I 2022/23, 35 592, A.

⁵⁴ «Advies Regeringscommissaris over initiatiefwetsvoorstel verplichtstelling vertrouwenspersonen», (bijlage bij) Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 67.

⁵⁵ (Bijlage bij) Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 67. Zie ook Handelingen II 2023/24, 59, p. 12.

⁵⁶ Kamerstukken II 2023/24, 34 843, nr. 109.

⁵⁷ «Advies Regeringscommissaris over initiatiefwetsvoorstel verplichtstelling vertrouwenspersonen», (bijlage bij) Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 67.

De Afdeling adviseert in de toelichting expliciet aandacht te besteden aan de lopende initiatieven ten aanzien van wijziging van de Arbowetgeving, en in verband daarmee het verplichtstellen van vertrouwenspersonen en de daaraan verbonden klachtenregeling voor personeel in de onderwijs-wetgeving te heroverwegen.

Met onderhavig voorstel wordt voorzien in een specifieke regeling ten aanzien van de vertrouwenspersoon op school in het primair en voortgezet onderwijs. De vertrouwenspersoon vervult een specifieke en onmisbare rol in het waarborgen van een veilige schoolomgeving voor leerlingen, ouders en personeelsleden. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals opgenomen in dit wetsvoorstel zijn afgestemd op de schoolomgeving, die zich uiteraard kenmerkt door het grote aantal minderjarigen in een afhankelijkheidssituatie. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en het lopende initiatiefwetsvoorstel verplichtstelling vertrouwenspersonen van het Lid Maatoug opnieuw bezien. De in het 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 er daarom voor gekozen om de vertrouwenspersoon op grond van de sectorwetgeving te laten fungeren als vertrouwenspersoon in de zin van de Arbeidsomstandighedenwet. Daarbij zijn de inhoudelijke leden van het artikel over de vertrouwenspersoon in de Arbeidsomstandighedenwet niet van toepassing verklaard op scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Hiermee wordt dubbele wetgeving voor scholen voorkomen. Indien beide wetsvoorstellen tot wet worden verheven, hebben zowel de Inspectie als de NLA een rol in het toezicht op de aanstelling van een vertrouwenspersoon. Met artikel X wordt hierin voorzien. In paragraaf 9.1 van de memorie van toelichting (*nieuw*) wordt de verhouding met het voorstel van het lid Maatoug nader uiteengezet.

Indien beide wetsvoorstellen tot wet worden verheven, wordt in de onderwijswetgeving eveneens opgenomen dat de vertrouwenspersoon de taak heeft om voorlichting te geven over ongewenste omgangsvormen aan het personeel.

Zoals de Afdeling terecht schrijft, onderzoekt de regering momenteel de mogelijkheid om het gebruik van een gedragscode en klachtenregeling wettelijk te verplichten voor alle werkgevers. Indien wordt overgegaan tot een wettelijke regeling om een dergelijke verplichte klachtenregeling in te voeren, zal daarbij bezien worden hoe deze regeling zich verhoudt tot op dat moment reeds bestaande wetgeving en wat dit voor beide regelingen betekent.

4. Verwerking persoonsgegevens

De Afdeling maakt de volgende opmerkingen over de verwerking van persoonsgegevens bij een aantal maatregelen van dit voorstel.

a. Registratie- en meldplicht veiligheidsincidenten

Volgens de regering bestaat door de combinatie van gegevens die in het kader van deze plicht worden verzameld, het risico op herleidbaarheid tot een persoon. Vanwege de aard van de incidenten die worden geregistreerd, kan het ook gaan om bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. Ook

de Autoriteit Persoonsgegevens wijst daarop. Volgens de toelichting dient het bevoegd gezag passende maatregelen te nemen.⁵⁸

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is welke (passende) maatregelen in dat verband zijn genomen voor het geval dat (bijzondere) persoonsgegevens of persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden verwerkt. Zij wijst erop dat voor zover in dit kader sprake is van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens om redenen van zwaarwegend algemeen belang is vereist dat passende en specifieke maatregelen worden getroffen.⁵⁹

Daarnaast vereist de AVG voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard dat wordt voorzien in passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.⁶⁰ Dergelijke maatregelen moeten aanvullend zijn op de reeds geldende verplichtingen op grond van de AVG.⁶¹ Dit betekent in ieder geval dat moet worden voorzien in passende waarborgen in het kader van de toegang tot de bijzondere persoonsgegevens en in een specifieke bewaartermijn.⁶²

Voorts merkt de Afdeling op dat het treffen van aanvullende passende en specifieke maatregelen en het bieden van passende waarborgen niet kan worden overgelaten aan de praktijk. Dergelijke waarborgen zien immers, mede gelet op de bijzondere aard van de persoonsgegevens, op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op grond van onder meer artikel 10 van de Grondwet. De bedoelde waarborgen moeten in elk geval op hoofdlijnen in de wet worden verankerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen door te voorzien in passende en specifieke wettelijke maatregelen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en passende waarborgen voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De regering is met de Afdeling van mening dat passende waarborgen bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard van groot belang zijn. Het wetsvoorstel bevatte al een waarborg om de gegevens die worden verwerkt in de registratie te minimaliseren, door alleen te voorzien in een grondslag voor de registratie van de gegevens die een school nodig om effectief het veiligheidsbeleid te versterken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast om te voorzien in aanvullende waarborgen voor de verschillende gegevensverwerkingen, waaronder de registratie van veiligheidsincidenten en meldingen van ernstige veiligheidsincidenten. Voor de registratie van veiligheidsincidenten in het funderend onderwijs is een wettelijke bewaartermijn van ten hoogste twee jaar opgenomen. De gegevens worden verwijderd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijk genoemde taken, en ten hoogste na twee jaar.

⁵⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 9.2. «Melding en registratie van incidenten».

⁵⁹ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

⁶⁰ Artikel 10 van de AVG.

⁶¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 april 2024 over de Wet gemeentelijk toezicht seksbedrijven, (W16.23.00391), Website van de Raad van State, punt 4a en Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 juni 2024 over de Wet van school naar duurzaam werk (W05.24.00027/I), Website van de Raad van State, punt 4.

⁶² Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 maart 2022 over de Verzamelwet gegevensbescherming, (W16.21.0372), Kamerstukken II 2022/23, 36 264, nr. 4, punt 3c en Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 juni 2024 over de Wet van school naar duurzaam werk (W05.24.00027/I), Website van de Raad van State, punt 4.

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 voordat de evaluatie is afgerond. Daarnaast kunnen scholen de aanduiding van een incident en het schooljaar waarin het incident plaatsvond maximaal 10 jaar bewaren om trends en ontwikkelingen te zien in de aard van incidenten. Tevens wordt voorgesteld om te regelen dat het bevoegd gezag ervoor zorg moet dragen dat de registratie van veiligheidsincidenten alleen toegankelijk is voor door haar daartoe geautoriseerde personen. Het bevoegd gezag kan daarvoor bijvoorbeeld een beveiligd systeem of beveiligde (digitale) omgeving ter beschikking stellen waartoe alleen de daartoe geautoriseerde personen toegang hebben.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur waarborgen op te nemen ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door de Inspectie uit hoofde van een melding van een bevoegd gezag over een ernstig veiligheidsincident. Daarbij wordt in ieder geval voorzien in een bewaartermijn.

Ook ten aanzien van de gegevens die door het bevoegd gezag of instellingsbestuur verwerkt worden in het kader van de meld-, overleg- en aangifteplicht bij een vermoeden van seksuele intimidatie of een seksueel misdrijf door ten behoeve van de school of instelling met taken belast persoon jegens een leerling of student, is ervoor gekozen om aanvullende wettelijke waarborgen op te nemen. Deze waarborgen zijn een wettelijke bewaartermijn van ten hoogste drie jaar en beperking van de toegang tot de gegevens. Hierbij is voorts van belang dat een personeelslid een incident onverwijld moet melden aan het bevoegd gezag en het bevoegd gezag onverwijld in overleg moet 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.

Ten aanzien van toegang tot de gegevens regelt het wetsvoorstel dat het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat slechts geautoriseerde personen toegang hebben tot de betreffende gegevens, bijvoorbeeld door ook hier te voorzien in een beveiligd systeem of beveiligde (digitale) omgeving waartoe alleen de daartoe geautoriseerde personen toegang hebben.

In aansluiting hierop voorziet het wetsvoorstel tevens in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur waarborgen op te nemen ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard door de vertrouwensinspecteurs, waaronder dergelijke gegevens die zij ontvangt uit hoofde van de overlegplicht. Daarbij wordt in ieder geval voorzien in een bewaartermijn.

In het wetsvoorstel zijn hiermee passende waarborgen voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens op wetsniveau geregeld en daarmee wordt het treffen van aanvullende passende en specifieke maatregelen en het bieden van passende waarborgen niet overgelaten aan de praktijk. Paragraaf 10.1 van de memorie van toelichting is aangevuld naar aanleiding van bovenstaande aanvulling van het wetsvoorstel.

b. Vertrouwenspersonen

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor de vertrouwenspersonen 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. Daarbij wordt een beroep gedaan op een zwaarwegend algemeen belang. Ook voor deze verwerkingen geldt de eis dat wordt voorzien in passende en specifieke maatregelen en waarborgen.⁶³

Een belangrijke waarborg in dat kader betreft de bewaartermijn. De Afdeling stelt vast dat het wetsvoorstel daar niet in voorziet. Volgens de toelichting is het niet mogelijk een algemeen geldende termijn vast te leggen, omdat de vertrouwenspersoon per casus een afweging dient te maken over de noodzaak van het bewaren van (bijzondere) persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.⁶⁴

De Afdeling merkt op dat niet duidelijk is waarom een wettelijke bewaartermijn als een passende en specifieke waarborg in het geheel niet mogelijk zou zijn. Bijvoorbeeld kan een wettelijke bewaartermijn worden overwogen, waarbij gegevens worden bewaard tot de noodzaak tot verwerken er niet meer is, maar in ieder geval een nader te bepalen aantal maanden na de afronding van de wettelijke taak of na in ieder geval na een nader te bepalen aantal maanden of jaren.⁶⁵

Het wetsvoorstel voorziet wel in de geheimhoudingsplicht voor vertrouwenspersonen. Ook is voorzien in de uitzonderingsgronden op deze geheimhoudingsplicht, onder meer als sprake is van een wettelijk voorschrift dat tot mededeling verplicht, zoals de meldplicht seksuele misdrijven of de aangifteplicht in artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering.⁶⁶ Volgens de toelichting worden in dit kader de rechten van betrokkenen dan ook niet verder wettelijk beperkt. De vraag is of dit juist is. Indien bij de geheimhoudingsplicht een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond dat een wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht,⁶⁷ heeft de betrokkene bijvoorbeeld geen recht op bezwaar.⁶⁸ De toelichting besteedt hieraan geen aandacht.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door te voorzien in een wettelijke bewaartermijn voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Daarnaast adviseert zij in de toelichting de rechten van betrokkenen in verhouding tot de geheimhoudingsplicht te verduidelijken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering ervoor gekozen om passende waarborgen voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens op wetsniveau te regelen. Daartoe zijn in het wetsvoorstel voor de verwerking van persoonsgegevens door de vertrouwenspersoon een wettelijke bewaartermijn en beperking in de toegang tot de gegevens opgenomen.

Ten eerste wordt met de wettelijke bewaartermijn geregeld dat de gegevens in ieder geval verwijderd moeten worden binnen een maand nadat de leerling of het personeelslid de school heeft verlaten. De keuze voor deze bewaartermijn maakt het mogelijk dat de vertrouwenspersoon de gegevens kan bewaren zolang als noodzakelijk is voor het onder-

⁶³ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4. «Vertrouwenspersoon».

⁶⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4. «Vertrouwenspersoon».

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld: artikel 6, derde lid, van de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.

⁶⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.3. «Kern van het voorstel».

⁶⁷ Artikel 6, eerste lid onder c, van de AVG.

⁶⁸ Zie artikel 21, eerste lid, van de AVG.

steunen van de betreffende leerling, ouder of personeelslid. Daarnaast waarborgt deze bewaartermijn dat gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor het uitvoeren van die taken door de vertrouwenspersoon. Op het moment dat de leerling of het personeelslid de school heeft verlaten, is immers de taak van de vertrouwenspersoon ten aanzien van de ondersteuning van de leerling, de ouder of het personeelslid afgelopen. Daarnaast stelt het wetsvoorstel aanvullende waarborgen ten aanzien van de toegang tot deze gegevens. Voorgesteld wordt om te regelen dat het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat slechts de vertrouwenspersoon toegang heeft tot de betreffende gegevens. Het bevoegd gezag kan daartoe bijvoorbeeld voorzien in een beveiligd systeem of beveiligde (digitale) omgeving waarbinnen de vertrouwenspersoon de benodigde gegevens kan verwerken.

Paragraaf 10.3 van de memorie van toelichting is aangevuld naar aanleiding van bovenstaande aanpassingen aan het voorstel van wet.

Ten aanzien van de vertrouwenspersoon vraagt de Afdeling naar de wettelijke beperking van de rechten van betrokkenen in de context van de voorgestelde geheimhoudingsplicht van de vertrouwenspersoon. 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 andere betrokkenen worden beperkt door de geheimhoudingsplicht. Zij hebben geen weet van de verwerking, en kunnen geen gebruik maken van hun recht op inzage, bezwaar, rectificatie of verwijdering van deze gegevens die onder de geheimhoudingsplicht vallen. Deze keuze is gemaakt om het belang van de leerling, de ouder of het personeelslid die contact zoekt met de vertrouwenspersoon te beschermen.

Een van de uitzonderingsgronden op de geheimhoudingsplicht is dat de vertrouwenspersoon diens geheimhoudingsplicht moet doorbreken wanneer een wettelijke bepaling daartoe verplicht. De verwerkingsgrondslag voor de persoonsgegevens wijzigt dan naar verwerking in verband met een wettelijke plicht. De Afdeling wijst erop dat wanneer die uitzonderingsgrond van toepassing is, betrokkenen over wie informatie moet worden gedeeld daar geen bezwaar tegen kunnen maken op grond van artikel 6, eerste lid onder c, en artikel 21, eerste lid, AVG. Met deze beperking van de rechten van betrokkenen is door de regering bij het formuleren van de uitzonderingsgronden op de geheimhoudingsplicht rekening gehouden. Zij acht deze een aanvaardbare beperking van het recht van betrokkenen op bezwaar.

Paragraaf 10.3 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

5. Uitbreiding meld-, overleg- en aangifteplicht tot meerderjarigen

De huidige meld-, overleg- en aangifteplicht voor seksuele misdrijven geldt voor minderjarige leerlingen en studenten. Het voorstel breidt deze uit naar meerderjarige leerlingen en studenten. Met het oog op de wens om seksueel misbruik en seksuele intimidatie in afhankelijkheidsrelaties in het onderwijs tegen te gaan, is het onderscheid tussen minderjarigen en meerderjarigen volgens de regering niet meer te verantwoorden.⁶⁹

De Afdeling merkt op dat het laten vervallen van het criterium van minderjarigheid een expliciete belangenafweging vergt door de wetgever. Leeftijd is blijkens allerlei regelingen een functioneel criterium voor het

⁶⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. «Kern van het voorstel», «Minderjarigheid vervalt».

bepalen van aanspraken, rechten en verplichtingen.⁷⁰ Zo heeft de regering bij de invoering van de meld-, overleg- en aangifteplicht expliciet overwogen dat minderjarigen verdergaande bescherming behoeven dan meerderjarigen.⁷¹ Niet duidelijk is waarom dat onderscheid volgens de regering niet meer te verantwoorden is.

Belangrijk bij deze afweging is dat de voorgestelde uitbreiding raakt aan de autonomie van meerderjarige slachtoffers om zelf en zonder externe druk een afgewogen beslissing te maken over het aangaan van een strafrechtelijke procedure en de mogelijkheid om waar nodig maatwerk te leveren.⁷² In de afgelopen jaren is de maatschappelijke aandacht voor de rol van het slachtoffer binnen het strafproces gegroeid.⁷³ Er is meer inzicht in de gevolgen die het strafproces kan hebben voor het slachtoffer, zoals het risico dat het slachtoffer nogmaals benadeeld wordt door een belastende juridische procedure.⁷⁴

In dat licht is het belangrijk dat slachtoffers respectvol en zorgvuldig bejegend worden en hun wensen serieus te nemen. Dit uitgangspunt komt ook tot uitdrukking in het Wetboek van Strafvordering en in Europese richtlijnen.⁷⁵ De toelichting besteedt hier geen aandacht aan.

De Afdeling adviseert in de toelichting de uitbreiding van de aangifteplicht tot meerderjarige leerlingen en studenten dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

De regering is met de Afdeling van mening dat de wens van meerderjarige slachtoffers om zelf en zonder externe druk een beslissing te maken over het aangaan van een strafrechtelijke procedure een belangrijk uitgangspunt is. In het onderwijs is echter ook sprake van een afhankelijkheidssituatie. Het bevoegd gezag heeft een verantwoordelijkheid om de veiligheid op de gehele school of instelling te borgen. Daartoe kan het in voorkomende gevallen – ook bij meerderjarigen – wenselijk zijn om tot aangifte over te gaan. Het is daartoe van belang dat het bevoegd gezag kennis heeft van incidenten van seksuele intimidatie of seksueel misbruik. Daarnaast acht de regering het van belang dat het bevoegd gezag bij haar handelingskader betreft of er sprake is van een seksueel misdrijf. De regering heeft daarom naar aanleiding van het advies van de Afdeling het wetsvoorstel zo aangepast dat de meld- en overlegplicht wel wordt uitgebreid naar meerderjarigen, maar de aangifteplicht niet.

⁷⁰ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 8 april 2020 over het amendement van het lid Krol (Kamerstuk 32 411, nr. 11), (W04.20.0034/I/vo), Kamerstukken II 2019/20, 32 411, nr. 14, punt 2. Zie ook bijvoorbeeld Rechtbank Gelderland, 3 december 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:5102, r.o. 2.5.

⁷¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 979, nr. 3, par. 7 «Aanvullende wettelijke maatregelen noodzakelijk».

⁷² Vergelijk R. Kool e.a., Verruiming van de aangifteplicht voor ernstige seksuele misdrijven?, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 279, nr. 553.

⁷³ Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen onder andere N.A. Schipper en L.A.J. Kock, Het slachtoffer. De positie van het slachtoffer en zijn rechten in het strafproces, Praktijkwijzer Strafrecht 2023, p. 8–15.

⁷⁴ Zie onder andere M. Marlsch, N. Dijkman en A. Akkermans, Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces, WODC 2015; N. Elbers, C. van den Berg en M. Kragting, (red), What works: effectieve ondersteuning voor slachtoffers, Boom criminologie 2023 en Aanwijzing 4.4 Aanwijzing seksuele misdrijven.

⁷⁵ Zie onder andere Titel IIIA Eerste boek van het Wetboek van Strafvordering en Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

Met de uitbreiding van de meld- en overlegplicht wordt gewaarborgd dat het bevoegd gezag in voorkomende gevallen kennis heeft van en in overleg treedt met de vertrouwensinspectie over incidenten van seksuele intimidatie of seksueel misdrijf. Het overleg met de vertrouwensinspectie is gericht op de vraag of er een seksueel misdrijf heeft plaatsgevonden. Dit is van belang voor het handelingskader van het bevoegd gezag. Indien sprake is van een redelijk vermoeden van een seksueel misdrijf kan het bevoegd gezag alsnog besluiten tot aangifte over te gaan. Het is daarbij van belang dat de afhankelijke positie van leerlingen en studenten in het onderwijs wordt meegewogen bij deze besluitvorming, ook als het slachtoffer meerderjarig is. Het schrappen van de aangifteplicht biedt ruimte aan het bevoegd gezag om daarbij ook het specifieke incident, de context en de autonomie van de meerderjarige leerling of student ten aanzien van het aangaan van een strafrechtelijke procedure mee te laten wegen.

6. Conclusie

De Afdeling concludeert dat het versterken van veiligheid op school niet kan zonder aandacht voor de veilige schoolcultuur en dat de regering niet toereikend toelicht hoe de voorgestelde maatregelen effectief bijdragen aan een veilige schoolcultuur. Duidelijk is wel dat de voorgestelde maatregelen averechtse effecten kunnen hebben, de vrijheid van inrichting beperken en leiden tot lastenverzwaring en overlap met Arbowetgeving. De Afdeling adviseert daarom de proportionaliteit per maatregel dragend te motiveren en indien dat niet mogelijk is van de maatregel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van redactionele en wetstechnische aard aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Daarnaast zijn er op twee punten aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht in het voorstel van wet:

1. In de bepalingen over de klachtenprocedure bij de landelijke klachtencommissie is toegevoegd dat de landelijke klachtencommissie geen klachten in behandeling neemt die zien op de arbeidsrechtelijke betrekking van het personeelslid met het bevoegd gezag.
2. In de bepalingen over de klachtenprocedure bij de landelijke klachtencommissie is eveneens toegevoegd dat de landelijke klachtencommissie kan afzien van het horen van de klager indien de klacht kennelijk gegrond dan wel kennelijk ongegrond is.

Ik verzoek U, in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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