

Vergaderjaar 2014–2015

34 130

Wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

A. ALGEMEEN

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding en opbouw	1
1.1. Kern van het wetsvoorstel	1
1.2. Probleemanalyse	3
1.3. Aanleiding en achtergrond	4
1.4. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel	5
2. Doel en inhoud wetsvoorstel	6
3. Verplichtingen	6
3.1. Algemeen	6
3.2. Zorgdragen voor de sociale veiligheid	7
3.3. Taken in het kader van het tegengaan van pesten	7
3.4. Monitoring sociale veiligheid en welbevinden van leerlingen	8
4. Inspectietoezicht	8
5. Reacties onderwijsorganisaties en uitkomst internetconsultatie	9
6. Advies Onderwijsraad	11
7. Positie van Caribisch Nederland	12
8. Administratieve lasten	12
9. Gevolgen voor uitvoering	13
10. Financiële gevolgen	13

1. Inleiding en opbouw

1.1. Kern van het wetsvoorstel

De regering vindt dat alle kinderen recht hebben op een onbezorgde schooltijd, die in het teken staat van ontwikkelen, ontdekken en leren. Kinderen moeten veilig zijn op school, zodat ze in staat zijn om te leren en

zich te ontwikkelen. Met dit wetsvoorstel worden schoolbesturen in het funderend onderwijs, dus in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, verplicht om zorg te dragen voor een sociaal veilige schoolomgeving waarbij aandacht wordt besteed aan pesten. Hiertoe regelt het wetsvoorstel drie concrete verplichtingen:

- het voeren van sociaal veiligheidsbeleid;
- het beleggen van de taken: coördineren van het beleid ten aanzien van pesten en fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten bij een persoon;
- de monitoring van de sociale veiligheid van leerlingen, zodanig dat het een actueel en representatief beeld geeft. Hieronder valt ook het welbevinden van leerlingen.

Dit wetsvoorstel richt zich op sociale veiligheid van leerlingen op school. Hieronder wordt ten minste verstaan: een school is veilig als de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet door handelingen van andere mensen wordt aangetast. Schoolbesturen worden met dit wetsvoorstel verplicht om zorg te dragen voor de sociale veiligheid op al hun scholen voor al hun leerlingen en om pesten actief tegen te gaan. Het gaat hierbij om een vergaande inspanningsverplichting voor scholen om zorg te dragen voor de veiligheid van leerlingen en een veilig schoolklimaat op hun scholen. Scholen worden aangesproken op de inspanning die ze plegen om al hun leerlingen een sociaal veilige leeromgeving te bieden en de mate waarin die als toereikend kan worden gezien. Hoewel van scholen niet kan worden gevraagd te waarborgen dat zich geen incidenten voordoen, spelen bij beantwoording van de vraag of van een toereikende inspanning sprake is ook de bereikte resultaten (zoals het succesvol optreden tegen pesten, of voldoende aandacht voor de veiligheidsbeleving van leerlingen) een rol. Zo mag van scholen waar zich problemen voordoen zo nodig een extra inspanning worden gevraagd, die nodig is om binnen de mogelijkheden van een school de sociale veiligheid maximaal te bevorderen.

Ook leraren en ander schoolpersoneel kunnen slachtoffer worden van agressief of intimiderend gedrag. Dit onwenselijke gedrag doet afbreuk aan het schoolklimaat en verdient eveneens structurele aandacht. Dit is echter al onderdeel van Arbowetgeving, waarmee het valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om voor hun personeel een veilige werkomgeving te creëren.

Pesten is een ernstige en specifieke situatie van sociale onveiligheid die vaak voorkomt op scholen en verdient daarom de aanhoudende en extra aandacht van scholen. Pesten is een vorm van agressief gedrag, waarbij een persoon wordt aangevallen, vernederd of buitengesloten door één of meerdere individuen. De gevolgen van pesten kunnen groot zijn: het richt mogelijk blijvende schade aan bij de slachtoffers. Dit betreft niet alleen schade aan het persoonlijke welbevinden, maar ook aan de prestaties op school.

In onderzoek wordt samenhang gevonden tussen pestgedrag en schoolklimaat.¹ De houding van de leraar ten opzichte van pestgedrag is hierin van groot belang. Op dit moment gaan scholen heel verschillend om met pesten; een grote groep scholen besteedt aandacht aan omgangsvormen en heeft een aanpak van pesten ontwikkeld, maar op andere

¹ Goossens, F., Vermande, M. en Van der Meulen, M., (2012), *Pesten op school, achtergronden en interventies*, Boom, Den Haag. Over de invloed van schoolklimaat op pesten, p. 108; Gregory, A. Cornell, D., Fan, X., Sheras, P., Shi, T., Huang, F. (2010). Authoritative school discipline: High school practices associated with lower bullying and victimization, *Journal of Educational Psychology*, 102, 483–496.

scholen wordt minder gedaan of wordt niet structureel gewerkt aan het tegengaan van pesten.

Pesten is een complex probleem en is van alle tijden. Het vindt veelal onder de radar plaats, waardoor leraren (en ouders) niet altijd door hebben wat er zich in een klas tussen leerlingen onderling afspeelt. Pesten stopt niet op het schoolplein, het gaat soms online en offline door buiten de muren van de school. Het is daarmee niet een probleem dat de school alleen op kan lossen. Ook ouders, sportverenigingen en andere maatschappelijke organisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid en dienen zich maximaal in te spannen om de sociale veiligheid en het welbevinden van leerlingen te bevorderen. Dat laat onverlet dat de school een belangrijke socialiserende taak heeft en in praktijk dé plaats is waar kinderen samenkomen. Vandaar dat de verplichting voor alle scholen wettelijk wordt opgelegd om zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school, waarbij scholen speciaal aandacht moeten besteden aan pesten.

1.2. Probleemanalyse

Landelijk onderzoek laat zien dat 80.000 kinderen in het (speciaal) basisonderwijs en 67.000 jongeren in het voortgezet (speciaal) onderwijs zich niet veilig voelen op school.² Uit het Onderwijsverslag 2012/2013 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) blijkt dat veel scholen beschikken over een sociaal veiligheidsbeleid en werken aan het sociale veiligheidsbeleid en werken aan een sociaal veilig schoolklimaat. Ondanks dat geeft 15 procent van de ondervraagde leerlingen aan gedurende het schooljaar op school te zijn gepest.³ In elke klas worden gemiddeld twee leerlingen structureel gepest, soms dag in, dag uit. Tevens blijkt uit het Onderwijsverslag dat het aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteurs van de inspectie rond psychisch en fysiek geweld in de afgelopen jaren is toegenomen, waaronder de meldingen rondom pesten. Deze cijfers in combinatie met de verschillende ernstige incidenten die zich de afgelopen jaren op diverse scholen hebben voorgedaan, vormen voor de regering aanleiding om scholen te verplichten zorg te dragen voor de sociale veiligheid van leerlingen op structurele wijze en pesten aan te pakken.

Voor veel schoolbesturen betekent een wettelijke explicitering van de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid niets nieuws. Zij voeren veiligheidsbeleid samen met hun scholen. Hun scholen hebben waarden als verdraagzaamheid en respect verankerd in het pedagogisch beleid. Ook hebben veel scholen zicht op de veiligheidsbeleving van hun leerlingen. Er is ook een groep scholen die dit echter niet doet. De inspectie rapporteert in het Onderwijsverslag 2012/2013 het percentage scholen dat inzicht heeft in de beleving van de sociale veiligheid en incidenten. In de schooljaren 2011/12 en 2012/13 lag dit percentage in het basisonderwijs op circa 80 respectievelijk 70% en in het voortgezet onderwijs op circa 80 respectievelijk 95%. Belangrijker nog is dat het sociale veiligheidsbeleid steeds goed wordt afgestemd op de sociale veiligheid en de beleving van de sociale veiligheid door de leerlingen, het beleid rondom preventie en de afhandeling van incidenten in de praktijk leeft en steeds actief wordt gerealiseerd, en bij de praktijk en de verande-

² Regioplan/ITS (Mooij, Fettelaar, De Wit, Vierke, Witvliet, Van den Tillaart en Van Bergen), *Sociale veiligheid in en rond scholen, primair onderwijs 2010 – 2012, voortgezet onderwijs 2006–2012*, december 2012 (Kamerstukken II, 2012/2013, 29 240, nr. 50).

ITS, Radboud Universiteit (Mooij, Fettelaar en De Wit), *Pesten op school: secundaire analyse op data uit de Veiligheidsmonitor, onderzoeksverslag, juni 2013* (Kamerstukken II, 2012/2013, 29 240, nr. 62).

³ «De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2012/2013», Inspectie van het Onderwijs, 2014.

ringen daarin aansluit. Vaak beperken deze afspraken zich tot een verzameling van protocollen en verwordt het tot een papieren tijger. De plannen gaan onvoldoende in op de implementatie van veiligheidsbeleid in de school en op de vraag wat daarvoor nodig is. De afspraken leven te weinig binnen de school en worden daardoor niet voldoende in de praktijk gebracht. Aangezien de regering meent dat de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid een plicht is waaraan elke school moet voldoen, is verankering van deze verantwoordelijkheid in de wet het aangewezen middel. Het vormt daarmee een deugdelijkheidseis.

Monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen is essentieel bij de beoordeling van het veiligheidsbeleid. Een school kan alleen beleid voeren als zij inzicht heeft in de feitelijke en ervaren veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen. De (geanonimiseerde en geaggregeerde) gegevens komen ter beschikking van de inspectie. Door wettelijke verankering komt de inspectie in positie om effectief toezicht te houden op de sociale veiligheid op scholen, en indien daar aanleiding toe is, kan zij handhavend optreden. In paragraaf 3 en 4 wordt dit nader uitgewerkt.

1.3. Aanleiding en achtergrond

De Kinderombudsman, het Ministerie van OCW en de inspectie zagen zich, na de ernstige incidenten van de afgelopen jaren, geconfronteerd met een toename van klachten van boze ouders, leerlingen, leraren en schoolleiders. Deze meldingen waren uiteenlopend en betroffen veelal het onvermogen van scholen, ouders en leerlingen om gezamenlijk pesten aan te pakken. Vanwege de invloed van sociale veiligheid op de prestaties en het welbevinden van leerlingen, besloot de regering in te grijpen en te komen met een plan van aanpak tegen pesten. Op 25 maart 2013 heeft de regering, mede namens de Kinderombudsman, het plan van aanpak tegen pesten aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2012/2013, 29 240, nr. 52).

Het plan van aanpak tegen pesten is tot stand gekomen in goed overleg met leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders, schoolbestuurders en betrokken maatschappelijke organisaties. Het plan van aanpak heeft drie lijnen: normstelling en bewustwording, toerusting en het formele kader. Het algehele pakket van maatregelen is erop gericht om een norm te stellen tegen pesten en alle betrokkenen in staat te stellen om – vanuit hun rol – bij te dragen aan een sociaal veilige school voor alle leerlingen. Het voorliggende wetsvoorstel vormt het sluitstuk van het plan van aanpak. Het komt ter vervanging van het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel Incidentenregistratie dat scholen verplichtte om alle zware incidenten op school te registreren (Kamerstukken II, 2010/2011, 32 857, nr. 2). Het wetsvoorstel Incidentenregistratie had veel papierwerk opgeleverd, terwijl het voorliggende wetsvoorstel juist uitgaat van de praktijk en wezenlijk resultaat op de school. Het plan van aanpak is in een algemeen overleg op 28 mei 2013 behandeld in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2012/2013, 29 240, nr. 61).

Het wetsvoorstel is in het voorjaar 2014 openbaar gemaakt voor internetconsultatie (zie paragraaf 6). Dat voorstel bestond uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel expliciteerde de taak van schoolbesturen om te zorgen voor een sociaal veilig schoolklimaat, waaronder het tegengaan van pesten. Tevens legde het vast dat scholen het sociale veiligheidsbeleid moeten monitoren en dat een persoon in de school het beleid in het kader van het tegengaan van pesten coördineert en fungeert als vast aanspreekpunt voor leerlingen en ouders in pestsituaties. Het tweede onderdeel bestond uit een verplichting voor scholen om pesten aan te

pakken met een programma waarvan wetenschappelijk en empirisch is aangetoond dat het werkt tegen pesten.

Dit laatste onderdeel werd deel van de beraadslagingen in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/2014, 29 240, nr. 67). Tijdens het voortgezet schriftelijk overleg op 3 juli 2014 hebben de leden Bergkamp (D66) en Van der Burg (VVD) een motie ingediend (Kamerstukken II, 2013/2014, 29 240, nr. 65). De motie verzocht de regering de PO-Raad en VO-raad aan te sporen om voor 1 oktober 2014, samen met scholen, te komen tot een aanpak voor de verbetering van de veilige omgeving op scholen en een effectievere bestrijding van pesten. De PO-Raad en de VO-raad hebben deze oproep ter harte genomen en uitgewerkt in het actieplan sociale veiligheid op school. Uit het plan spreekt de overtuiging dat scholen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om te zorgen voor een sociaal veilig schoolklimaat voor ieder kind. De activiteiten uit het actieplan ondersteunen scholen bij de invoering van de wettelijke verplichting om zorg te dragen voor een sociaal veilig schoolklimaat. De regering is van mening dat het actieplan een goed alternatief biedt voor de verplichting van het gebruik van een bewezen effectief anti-pestprogramma en heeft besloten om deze thans niet meer op te nemen in het wetsvoorstel.

Met het plan van aanpak tegen pesten neemt de regering meerdere maatregelen, die gezamenlijk bijdragen aan het tegengaan van pesten binnen de bredere context van sociale veiligheid. Wettelijke verankering van de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid maakt een einde aan onduidelijkheid over welke minimale randvoorwaarden van scholen worden gevraagd en biedt een noemer om scholen die in gebreke blijven aan te kunnen spreken. Aanvullend zijn de activiteiten uit het actieplan van de raden erop gericht om scholen te ondersteunen bij de verbetering van sociale veiligheid en een effectievere bestrijding van pesten.

1.4. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

In de huidige situatie is de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om zorg te dragen voor een sociaal veilig klimaat voor alle leerlingen slechts impliciet geregeld. Het valt te construeren door het bij elkaar brengen van bepalingen in diverse regelingen. Door een dergelijke impliciete wettelijke verplichting is het toezicht door de inspectie momenteel beperkt. De inspectie kan op dit moment niet handhavend optreden als het om sociale veiligheid gaat. Ook het overleggen van de resultaten uit de monitoring van sociale veiligheid door een school aan de inspectie is hierdoor niet verplicht. De inspectie kan alleen ernstige incidenten signaleren (als deze gemeld worden) en naar aanleiding daarvan handelen. Dit betekent dat de inspectie met name in actie komt nadat zich ernstige incidenten hebben voorgedaan, maar niet toereikend kan handelen in situaties waarin een problematische veiligheidsbeleving van leerlingen daartoe aanleiding geeft en de school daarop niet adequaat reageert. Ouders en leerlingen kunnen in het uiterste geval bij de rechter terecht als er sprake is van pestgedrag. Maar dan is het vaak al uit de hand gelopen en te laat. Een goede aanpak van pesten gaat uit van preventie en snel ingrijpen bij incidenten. De drempel voor ouders om naar de rechter te gaan is hoog, procedures duren vaak lang en er zijn flinke kosten mee gemoeid als de rechter de ouders in het ongelijk stelt.

Door wettelijke verankering kan worden bereikt dat alle schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen voor sociale veiligheid en het tegengaan van pesten én dat de inspectie in positie is om hierop toe te zien. Iedere school wordt expliciet verantwoordelijk voor een sociaal veilige leeromgeving. Het vastleggen van de verplichting tot monitoring is primair van belang voor scholen zelf, om een goed beeld te hebben van de veilig-

heidsbeleving van de leerlingen. Ook draagt de verplichte monitoring ertoe bij dat de inspectie inzage krijgt in de (geanonimiseerde en geaggregeerde) gegevens over de veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen op een school. Scholen die het goed doen, merken niets van deze versterking van de positie van de inspectie. Maar de inspectie kan scholen die te weinig doen aan het bevorderen van sociale veiligheid en het tegengaan van pesten, aanspreken en aanzetten tot verbetering. Door deze wetwijziging heeft de inspectie de bevoegdheid om de inspanning van een school te beoordelen, in plaats van een papieren werkelijkheid. Alle leerlingen zijn hierbij gebaat.

Nog een belangrijk punt is dat de medezeggenschapsraad een taak krijgt toebedeeld als de zorgplicht voor een sociaal veilig schoolklimaat expliciet in de wet wordt opgenomen. De medezeggenschapsraad kan namelijk alle inlichtingen die deze nodig heeft voor de vervulling van zijn taak opvragen. Op deze wijze kan ook het systeem van *checks and balances* rond een school voor het thema sociale veiligheid worden ingezet, en wordt de schoolgemeenschap betrokken bij de realisering van een sociaal en veilig klimaat.

2. Doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel wil bereiken dat schoolbesturen actief beleid voeren en monitoren gericht op de bevordering van sociale veiligheid en dat scholen pesten structureel aanpakken. Door continu aandacht te hebben voor de sociale veiligheid op school, wordt bereikt dat minder kinderen gepest worden en – positiever – dat leerlingen zich prettig voelen op school. Dat komt de leerprestaties ten goede. Het doel is dat de school een plek is en blijft waar ouders hun kinderen met een gerust hart naartoe sturen, leraren graag werken en waar jongeren graag naartoe gaan, om te werken aan hun toekomst. Goed onderwijs vereist een veilige school, alle kinderen verdienen een veilige school.

3. Verplichtingen

3.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel regelt de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om zorg te dragen voor een sociaal veilige omgeving voor al haar leerlingen, waarbij aandacht wordt besteed aan pesten. Het wetsvoorstel wijzigt de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet primair onderwijs BES (WPO BES) en de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES).

De regering verwacht van scholen dat zij zich maximaal inspinnen om zorg te dragen voor een sociaal veilige schoolomgeving voor alle leerlingen. Zij kunnen dit niet zonder betrokkenheid van ouders en bijvoorbeeld sportverenigingen en jeugdzorg. Het is belangrijk dat de school deze actoren actief betreft wanneer dit nodig is. De regering is zich ervan bewust dat ondanks de inspanningen van een school, niet altijd te voorkomen is dat situaties zich voordoen waarin leerlingen zich onveilig voelen. Scholen zijn aanspreekbaar op en moeten zich verantwoordend over hun sociale veiligheidsbeleid. Het gaat uitdrukkelijk om een (verregaande) inspanningsverplichting.

Het wetsvoorstel introduceert drie concrete verplichtingen:

- het voeren van sociaal veiligheidsbeleid;
- het beleggen bij een persoon van de volgende taken: coördineren van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten en fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten;

- de monitoring van de sociale veiligheid van leerlingen, zodanig dat het een actueel en representatief beeld geeft. Hieronder valt ook het welbevinden van leerlingen.

Op deze verschillende verplichtingen wordt hieronder nader ingegaan.

3.2. Voeren van sociaal veiligheidsbeleid

Scholen krijgen door deze wet expliciet de taak om te zorgen voor een sociaal veilige school voor alle leerlingen, waarbij met nadruk gevraagd wordt om aandacht te besteden aan pesten. Hiertoe dienen scholen sociaal veiligheidsbeleid te voeren. Het gaat dan om beleid op het gebied van sociale veiligheid dat met de betrokkenen (leraren, leerlingen, medezeggenschap) binnen de school wordt gevormd. Het betreft een samenhangende set van maatregelen zowel gericht op preventie als op het afhandelen van incidenten, ingebed in het pedagogisch beleid van de school. Het beleid is stevig verankerd in de dagelijkse praktijk van de school. Indien blijkt dat de sociale veiligheidsbeleving van leerlingen vraagt om bijstelling van het beleid, dan onderneemt de school hiertoe actie. De wet laat scholen vrij om in het kader van het tegengaan van pesten en het zorgdragen voor de sociale veiligheid te kiezen voor één specifiek programma of om een goede combinatie te maken van (eigen) aanpakken, methoden en interventies die zich richten op een effectieve schoolbrede aanpak van de sociale veiligheid en het tegengaan van pesten.

Een belangrijk hulpmiddel voor scholen in het maken van een keuze voor bewezen effectieve programma's is het onderzoek dat de Commissie Anti-pestprogramma's op verzoek van het Ministerie van OCW heeft gedaan naar anti-pestprogramma's. Dit onderzoek geeft aan welke programma's en interventies effectief zijn bij het voorkomen en tegengaan van pesten. Ook vindt wetenschappelijk en empirisch vervolgonderzoek plaats door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Het is van groot belang dat de school op basis van hun pedagogische visie, de context en de doelen van de school, zich bij de keuze voor programma's en interventies rekenschap geeft van de bewezen effectiviteit daarvan. Scholen moeten desgevraagd kunnen aantonen met welke interventies of programma's zij zorgdragen voor een sociaal veilige leeromgeving en aandacht besteden aan pesten. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.4. monitoring.

3.3. Taken in het kader van het zorgdragen voor sociale veiligheid

Het is belangrijk dat het beleid tegen pesten in een school structureel wordt vormgegeven, verinnerlijkt door alle docenten en uitgedragen binnen de schoolgemeenschap. Voor ouders en leerlingen is het van belang dat ze een laagdrempelig aanspreekpunt hebben binnen de school, wanneer er sprake is van een situatie waarin gepest wordt. Daarom schrijft dit wetsvoorstel voor dat iedere school de navolgende taken op school belegt bij een persoon:

- coördinatie van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten op school, en
- fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.

Met de eerste taak wordt bedoeld dat één persoon binnen de school belast is met de coördinatie van beleid in het kader van het tegengaan van pesten. Deze persoon kan vanuit zijn opgebouwde kennis op het gebied van pesten bijvoorbeeld fungeren als klankbord voor leraren met vragen en adviseur zijn van de schoolleiding op het gebied van de structurele aanpak van pesten. Met de tweede taak wordt bedoeld dat er een duidelijk

aanspreekpunt is voor leerlingen die gepest worden, willen praten over een situatie of vragen hebben. Ook ouders kunnen hier terecht. Het is belangrijk dat voor leraren, leerlingen en ouders altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen voor alle zaken in relatie tot pesten. Deze taken kunnen bijvoorbeeld door een vertrouwenspersoon worden uitgevoerd, maar de taken kunnen ook bij een andere medewerker in de school worden belegd. De schoolleiding maakt in de schoolgids duidelijk wie welke taken heeft.

3.4. Monitoring sociale veiligheid en welbevinden van leerlingen

Een school kan pas goed beleid ten aanzien van sociale veiligheid voeren als zij inzicht heeft in de feitelijke en ervaren veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. Op basis van monitoring die een representatief en actueel beeld geeft van de sociale veiligheid van de leerlingen, krijgen scholen inzicht in de daadwerkelijke sociale veiligheid op de school. Op basis van dit veiligheidsbeeld kan de school haar beleid gericht inzetten om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid te bevorderen.

Om dit te bereiken is van belang dat de school een instrument gebruikt dat aan verschillende eisen voldoet, zodanig dat de daarmee verzamelde gegevens valide zijn (meet het instrument wat wordt bedoeld) en dat het op betrouwbare manier meet. Het instrument moet de school inzicht geven in een aantal zaken: hoe ervaren leerlingen de sociale en fysieke veiligheid op school, hebben leerlingen te maken met aantasting van de sociale en fysieke veiligheid (zoals door pesten (inclusief pesten via social media), geweld, discriminatie e.d.), hoe is het gesteld met het welbevinden van leerlingen op school? Om een goed beeld te kunnen geven van de situatie op de school is van belang dat een gestandaardiseerd instrument wordt gebruikt, dat tenminste eens per schooljaar onder een representatief deel van de leerlingen wordt afgenomen. De inspectie zal de nadere invulling van deze voorwaarden na overleg met het scholenveld uitwerken in haar toezichtkader.

De school draagt er zorg voor dat de monitorgegevens voor de inspectie toegankelijk zijn en aan de inspectie beschikbaar worden gesteld. Hierdoor verkrijgt de inspectie inzicht in de daadwerkelijke beleving van de veiligheid en het welbevinden van leerlingen. Zo kan de inspectie op een school vroegtijdig risico's detecteren en indien de school nalaat om maatregelen te treffen, in gesprek gaan over verbetering.

Er zijn meerdere instrumenten voor monitoring op de markt. Een voorbeeld van een instrument dat een goed inzicht geeft in de sociale veiligheidsbeleving van leerlingen is de monitor van het ITS. Ook gaan de sectorraden aan de slag met de inspectie om de indicator Schoolklimaat en veiligheid en de leerlingenenquête aan te passen, zodat scholen op een valide en betrouwbare manier middels Vensters voor verantwoording kunnen meten hoe leerlingen de sociale veiligheid op school ervaren en zich hierover kunnen verantwoorden.

4. Inspectietoezicht

Het toezicht op sociale veiligheid is onderdeel van de reguliere werkwijze van de inspectie. Het toezicht is mede gericht op signalering en het voorkomen van risico's. Meer toezicht waar sprake is van signalen, risico's en problemen; minder toezicht waar die er niet zijn.

Het toezicht is aanvullend op de verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor het zorgdragen voor een sociaal veilig schoolklimaat. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de realisering van een sociaal veilige school. Ook zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor het realiseren van

de randvoorwaarden die daartoe in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Het gaat daarbij om een veiligheidsbeleid dat in de dagelijkse praktijk wordt toegepast, de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt voor ouders met coördinerende taken ten aanzien van het beleid tegen pesten, en het monitoren van de sociale veiligheid en de rapportage en verantwoording van het beleid en de resultaten daarvan. De inspectie ziet erop toe dat scholen deze verantwoordelijkheid invullen en effect sorteren. De inspectie heeft daartoe toegang tot de monitorgegevens van de school, en ziet erop toe dat scholen op basis daarvan zo nodig vroegtijdig maatregelen tot verbetering treffen. Met het oog op beperking van de toezichtlast voor scholen en inspectie, sluit de inspectie waar mogelijk aan bij gegevens die scholen in het kader van hun veiligheidsbeleid verzamelen.

Op 28 maart 2014 heeft de regering een brief toezicht in transitie naar de Tweede Kamer gezonden, waarin een breed kwaliteitsprofiel wordt omschreven waarvan schoolklimaat en veiligheid een onderdeel zijn (Kamerstukken II, 2013/2014, 33 905, nr. 1). Het tegengaan van onveiligheid en pesten en het bevorderen van het welbevinden van leerlingen speelt ook in het voorgestelde nieuwe toezicht van de inspectie een belangrijke rol. De inspectie ontwikkelt hierbij heldere indicatoren om sociale veiligheid te meten. Hiervoor is het echter noodzakelijk dat er een juridische basis is in de wet op basis waarvan de inspectie toezicht kan houden. Deze juridische basis wordt gelegd met het wetsvoorstel sociale veiligheid op school. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ziet de inspectie toe op de sociale veiligheid op school. Als een school niet voldoet aan deze plicht en in gebreke blijft de nodige verbetering aan te brengen, kan de inspectie een bekostigings sanctie opleggen.

5. Reacties onderwijsorganisaties en uitkomst openbare internetconsultatie

Het plan van aanpak tegen pesten waarin deze wetgeving is aangekondigd is tot stand gekomen door intensieve samenwerking tussen het Ministerie van OCW en de Kinderombudsman. Verder hebben zij in diverse rondetafelgesprekken met een groot aantal anderen gesproken: Kamerleden, gepeste leerlingen, ouders van gepeste leerlingen, leraren, schoolleiders, bestuurders, COC en diverse geëngageerde mensen (waaronder sociologen, psychologen, juristen en vertegenwoordigers van stichtingen die zich inzetten tegen pesten).

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de sectorraden, het LAKS en de Kinderombudsman.

PO-Raad en VO-raad

De PO-Raad en de VO-raad onderschrijven de urgentie van een effectief anti-pestbeleid en de noodzaak van wetgeving op het gebied van sociale veiligheid. De raden ondersteunen het opnemen in de wetgeving van een algemene zorgplicht die scholen verplicht om zorg te dragen voor de sociale veiligheid. Daarbij staat voorop dat scholen zelf aan zet zijn om te zorgen voor een sociaal veilige leeromgeving. De sectorraden hebben een actieplan sociale veiligheid opgesteld dat scholen ondersteuning biedt bij de verbetering van de sociale veiligheid. De raden zullen scholen ondersteunen onder andere door de ontwikkeling van een nieuw model veiligheidsplan, het aanpassen van de indicator Sociale veiligheid in Vensters voor verantwoording zodat monitoring via Vensters kan, ontwikkeling van een database waarin alle goedgekeurde anti-pestprogramma's komen te staan en activiteiten ter bevordering van kennisdeling tussen scholen en via ambassadeurs.

Het actieplan van de sectorraden en het wetsvoorstel zijn beide onmisbaar bij het tegengaan van pesten. Deze onderlinge relatie tussen het Actieplan sociale veiligheid en het wetsvoorstel wordt zowel door de regering als de beide sectorraden aldus gezien. Het plan van de sectorraden ondersteunt de besturen en leraren in de praktijk om meer grip te krijgen om zo hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen bij het zorgdragen voor een veilig schoolklimaat. De voorgenomen activiteiten hebben echter geen verplicht karakter, en voor scholen die in gebreke blijven bij de realisering daarvan of zich daaraan niet gebonden achten ontbreekt, zoals in het voorafgaande is aangegeven, een afdoende basis hen daarop aan te spreken en zo nodig handhavend te kunnen optreden. Dat deze overweging van belang is, blijkt voorts uit het langdurige karakter van de tekorten in de sociale veiligheid waarvan in het algemeen sprake is. Onderzoek waarin de situatie uit meerdere jaren wordt vergeleken, laat zien dat tekorten in de sociale veiligheid in het onderwijs ondanks eerdere impulsen tot verbetering al geruime tijd zichtbaar zijn. De regering juicht het nieuwe initiatief van de PO-Raad en VO-raad dan ook toe, én onderstreept het belang daarvan met een duidelijk wettelijk kader, die het mogelijk maakt om situaties waarin scholen hieraan onvoldoende invulling geven, zo nodig te kunnen aanspreken. Bij het kunnen nemen van deze verantwoordelijkheid speelt zowel het wetsvoorstel als het plan van aanpak van de raden een cruciale en noodzakelijke rol.

LAKS

Met dit wetsvoorstel worden scholen verantwoordelijk voor het zorgdragen voor een sociaal veilige omgeving. Zeker in combinatie met de taak van de (G)MR om discriminatie op school tegen te gaan (artikel 7.2 van de Wet medezeggenschap op scholen), staat het LAKS positief tegenover het wetsvoorstel.

Kinderombudsman

Het wetsvoorstel is een uitwerking van de maatregelen zoals aangekondigd in het door het Ministerie van OCW en de Kinderombudsman opgestelde plan van aanpak tegen pesten. Aanpassing van de wet vloeide voort uit dit plan van aanpak. Over de gevolgen van de uitvoering van de motie heeft overleg plaatsgevonden met de Kinderombudsman. Hij ondersteunt het onderhavige wetsvoorstel.

Openbare internetconsultatie

In de periode van 28 maart tot en met 24 april 2014 is het concept wetsvoorstel «sociale veiligheid op school» openbaar gemaakt voor internetconsultatie. Er zijn 125 reacties op het wetsvoorstel gekomen. Het merendeel van de reacties (54 procent) is afkomstig van personen werkzaam in het onderwijs, 22 procent van de reacties is afkomstig van ouders en 24 procent van de reacties is afkomstig van overige partijen, stichtingen en organisaties.

In de reacties op de internetconsultatie wordt aangegeven dat de voorgenomen maatregelen ondersteuning kan bieden aan scholen, maar dat het tegengaan van pesten uiteindelijk moet gebeuren op het niveau van de school. In veel van de reacties van de scholen wordt gepleit voor meer ruimte voor scholen om te kiezen voor een eigen aanpak van pesten. Er is weinig draagvlak voor de maatregel van het verplichte gebruik van een anti-pestprogramma dat aan bepaalde criteria voldoet. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is, mede naar aanleiding van reacties op de internetconsultatie, komen te vervallen. Uit de reacties blijkt dat er draagvlak is voor de verplichte monitoring van de sociale veiligheid van

de leerlingen en voor het inspectietoezicht. De memorie van toelichting is op basis van de reacties op enkele punten aangepast.

6. Advies Onderwijsraad

Op 24 juni 2014 is advies gevraagd aan de Onderwijsraad over het concept wetsvoorstel. Het advies is op 5 september 2014 ontvangen.

De Onderwijsraad geeft aan dat de regering terecht aandacht heeft gevraagd voor sociale veiligheid en specifiek aandacht besteedt aan het bestrijden van pesten. De raad adviseert om een aantal overwegingen bij de voorgestelde maatregelen mee te nemen in een heroverweging van het concept wetsvoorstel. De regering is de Onderwijsraad erkentelijk voor zijn overwegingen. Deze worden hieronder weergegeven, evenals de reactie van de regering hierop:

Wettelijke zorgplicht en monitoring van sociale veiligheid

De Onderwijsraad wijst er in zijn advies op de verplichting om zorg te dragen voor sociale veiligheid al wettelijk geregeld is, zij het impliciet. Maar mocht het onduidelijk zijn voor scholen dat deze verplichting op hen rust of dat het huidige kader te weinig handvatten biedt voor handhaving, dan lijkt het de raad zinvol om dit alsnog in de wet te expliciteren. Dit advies volgt de regering. De regering is overtuigd van de noodzaak van wetgeving op het gebied van sociale veiligheid. De huidige impliciete verplichting biedt een zwakke basis voor toezicht. De inspectie kan zonder wettelijke zorgplicht in de sectorwetten niet handhavend optreden als scholen onvoldoende verantwoordelijkheid nemen op het gebied van sociale veiligheid. Ook heeft de inspectie zonder juridische basis geen toegang tot de resultaten van de monitoring door scholen.

De raad geeft aan dat de meerderheid van de scholen al werk maakt van het sociale veiligheidsbeleid, maar onderstreept dat *alle* scholen zorg dienen te dragen voor sociale veiligheid. Daarbij hoort ook een goed zicht op de resultaten van dat beleid. «De raad vindt dat van alle scholen mag worden gevraagd om de wijze waarop zij werk maken van sociale veiligheid te (laten) toetsen op effectiviteit en zich daar over te verantwoorden.» Met dit wetsvoorstel wordt iedere school expliciet verantwoordelijk voor een sociaal veilige leeromgeving. Op basis daarvan kan de inspectie de inspanning die scholen op dit gebied leveren beoordelen en scholen die te weinig doen aan het bevorderen van sociale veiligheid en het tegengaan van pesten aanspreken en aanzetten tot verbetering. Dat nu voor wetgeving is gekozen voldoet aan de voorwaarde die de Onderwijsraad stelt in zijn advies.

Het verplicht gebruik van een erkend anti-pestprogramma

Volgens de raad is het tegengaan van pesten niet los te zien van de algehele verantwoordelijkheid die de school heeft voor een sociaal veilig leerklimaat. Scholen zullen de verantwoordelijkheid om pesten tegen te gaan volgens de raad moeten kunnen vormgeven vanuit hun algemene sociaal pedagogische visie. Daartoe vindt de raad, dat scholen niet gehouden moeten worden aan het gebruik van *vooraf* goedgekeurde programma's, maar dat scholen ruimte moeten hebben om hun eigen methodes te kiezen die aansluit bij de praktijk op de school. De raad acht het verstandig als scholen daarbij gebruik maken van de reeds vergaarde kennis over wat *evidence based* methodes zijn.

De regering volgt het advies van de Onderwijsraad. Het wetsvoorstel laat scholen vrij om te kiezen voor een eigen methode. De regering is, met de Onderwijsraad, van mening dat de gekozen aanpak effect dient te sorteren en dat daarop voldoende zicht bestaat. Daartoe is het van groot belang dat de school naast hun sociaal pedagogische visie, zich bij de keuze voor methode ook rekenschap geeft van de bewezen effectiviteit daarvan. Het onderzoek door de Commissie Anti-pestprogramma's naar anti-pestprogramma's is hierbij een belangrijk hulpmiddel.

7. Positie van Caribisch Nederland

De scholen in Caribisch Nederland zijn hard bezig om de basiskwaliteit in 2016 op orde te krijgen. Op dit moment kunnen ze niet nog een extra verplichting dragen. Het is echter wel van groot belang dat ook daar de sociale veiligheid op school de aandacht krijgt die het verdient. Daarom stellen we voor de bepalingen op te nemen in de wet- en regelgeving van Caribisch Nederland, maar deze bepalingen pas op een later te bepalen moment in werking te laten treden. Het wetsvoorstel is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan de schoolbesturen in Caribisch Nederland. De Rijksdienst Caribisch Nederland heeft het wetsvoorstel ter consulatie aan de scholen voorgelegd, aangezien zij direct betrokken zijn bij de uitvoering ervan. Er zijn alleen positieve reacties binnengekomen. Er zijn twee vragen gesteld over het wetsvoorstel. De eerste betrof de vraag of er extra middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitwerking van de verplichtingen uit het wetsvoorstel. Het antwoord dat hiervoor geen extra middelen beschikbaar zijn, is gecommuniceerd. Het zorgdragen voor de sociale veiligheid is immers een basistaak van scholen, die moet worden bekostigd uit de reguliere lumpsum. De tweede vraag ging over de benadering van pesten, gebruik/misbruik van internet, seksuele intimidatie, conflicthantering, geweld en agressie. De vraag was of scholen niet beter konden worden aangespoord om één document over sociale veiligheid op te stellen, waarin al deze varianten voorkomen. In antwoord hierop is aangegeven dat het aan de scholen zelf is om te bepalen hoe ze hun beleid ten aanzien van sociale veiligheid vormgeven en uitvoeren.

8. Administratieve lasten

Onder administratieve lasten wordt verstaan «tijd en geld gemoeid met het voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid». Het wetsvoorstel verplicht scholen de veiligheidsbeleving van hun leerlingen te monitoren en deze gegevens toegankelijk te maken voor de inspectie. Voor veel schoolbesturen is het monitoren van de sociale veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen reeds staande praktijk. Uit het Onderwijsverslag 2012/2013 blijkt dat in de afgelopen jaren in het primair onderwijs ruim 70 a 80% van de scholen inzicht heeft in de veiligheidsbeleving van leerlingen. In het voortgezet onderwijs is dit percentage zelfs 80 a 95%. Het wetsvoorstel zal voor hen niet leiden tot een verhoging van de administratieve lastendruk.

Een deel van de besturen monitort op dit moment de sociale veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen nog niet. Voor hen betekent verplichte monitoring van de sociale veiligheid op de school een toename van de administratieve lasten. Deze scholen moeten gegevens verzamelen ten behoeve van hun beleid voor sociale veiligheid. Deze gegevens moeten beschikbaar zijn voor de inspectie. Het Ministerie van OCW voorziet voor deze regeling in verband met de jaarlijkse monitoring een lichte verhoging van het administratieve lastenbedrag voor onderwijsinstellingen in het basis-, voortgezet, en (voortgezet) speciaal onderwijs ten opzichte van de huidige situatie. Voor de berekening van de administratieve lasten is uitgegaan van de cijfers uit het onderwijsverslag. Dit

betreft echter een schatting door de inspectie op basis van steekproeven. Ook de gemiddelde tijdsinvestering betreft een schatting, aangezien dit afhankelijk is van de invulling die de school aan monitoring geeft.

In het primair onderwijs monitort 72% van de scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen. In het voortgezet onderwijs is dit percentage 95%. Het wetsvoorstel zal voor hen niet leiden tot een verhoging van de administratieve lastendruk.

Een deel van de besturen monitort op dit moment de sociale veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen nog niet. Voor hen betekent verplichte monitoring van de sociale veiligheid op de school een toename van de administratieve lasten. In het primair onderwijs nemen de administratieve lasten in euro's toe met € 137.500,- (28% van 7260 scholen x 1,5 uur x € 45,-). In het voortgezet onderwijs nemen de administratieve lasten in euro's toe met € 2.500,- (5% van 645 scholen x 1,5 uur x € 45,-).

9. Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

Op 20 maart 2014 is het concept wetsvoorstel voorgelegd aan Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voor een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. Op 20 mei 2014 heeft DUO de resultaten van deze toets toegezonden, die is uitgevoerd in samenspraak met de Auditdienst en de Inspectie van het Onderwijs. Na toetsing blijken geen obstakels voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. DUO, de Auditdienst en de Inspectie hebben enkele vragen gesteld en suggesties gedaan, welke naar tevredenheid zijn beantwoord. Het grootste gedeelte van de uitvoeringslast rust bij de inspectie.

Het wetsvoorstel is in nauwe samenwerking met de inspectie opgesteld. De inspectie geeft aan dat het wetsvoorstel handhaafbaar is. Het vormt onderdeel van het reguliere risicogerichte toezicht. Het gaat in de eerste plaats om het vaststellen of een school gegevens beschikbaar stelt of niet. Vervolgens toets de inspectie de gegevens. Als uit de analyse van de monitorgegevens blijkt dat er sprake is van een verhoogd risico, dan volgt de inspectie haar gebruikelijke werkwijze. In paragraaf 4 is het inspectietoezicht nader uitgewerkt.

10. Financiële gevolgen

Er is geen extra bekostiging voor de scholen gemoeid met dit voorstel. De bevordering van sociale veiligheid is een kerntaak van scholen, die nu wordt verduidelijkt in de wet. De financiële middelen die schoolbesturen eventueel nodig hebben, bijvoorbeeld voor de aanschaf van een programma, moeten uit de reguliere bekostiging van de scholen komen.

B. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKELN I, II, III, IV en V – WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS, WET OP DE EXPERTISECENTRA, WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS, WET PRIMAIR ONDERWIJS BES EN WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES

Onderdeel A

In de artikelen 4c van de Wet op het primair onderwijs, 5a van de Wet op de expertisecentra, 3b van de Wet op het voortgezet onderwijs, 6a van de Wet primair onderwijs BES en 4a van de Wet voortgezet onderwijs BES wordt de verplichting voor schoolbesturen om zorg te dragen voor een

sociaal veilig schoolklimaat, waaronder het tegengaan van pesten, geregeld. Zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, gaat het om de volgende verplichtingen:

1. Het bevoegd gezag moet sociaal veiligheidsbeleid voeren. Tevens moet het bevoegd gezag adequaat kunnen reageren op situaties op school waarin wordt gepest.
2. Het bevoegd gezag monitort de sociale veiligheid van leerlingen op school. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft van de sociale veiligheid op school. De monitor moet de school en de inspectie inzicht kunnen geven in hoe het is gesteld met de sociale veiligheid van leerlingen op school.
3. De taken van het coördineren van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten en het fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten worden belegd bij één persoon. Het fungeren als aanspreekpunt is vooral ten behoeve van de leerlingen en ouders die te maken hebben met incidenten in het kader van pesten.

De verplichtingen die zijn opgenomen in de Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES gaan gelden vanaf een later te bepalen tijdstip. Zie verder paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Dit wetsvoorstel bevat geen wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs. In het funderend onderwijs behoort het meer tot de basistaken om kinderen breed te vormen en om deze kinderen zo optimaal mogelijk te begeleiden tot sociale en zelfstandige volwassenen. Ook is de zorgplicht van groter belang in deze sectoren omdat de leerlingen een jongere, meer kwetsbare leeftijd hebben.

Onderdeel B

In de artikelen 13, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, 22, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra, 24a, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, 16, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES en 51, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES wordt de verplichting voor het bevoegd gezag geregeld om in de schoolgids aan te geven wie de persoon is bij wie de taken in het kader van het coördineren van het beleid tegen pesten en het fungeren als aanspreekpunt zijn belegd. Verder is met de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten (Stb. 2011, 443) per abuis een tweede onderdeel toegevoegd aan artikel 13, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, een tweede onderdeel i, aan artikel 22, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en een tweede onderdeel h, aan artikel 24a, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Dit wordt tevens gerepareerd.

Onderdeel C

In de artikelen 188c van de Wet op het primair onderwijs, 173c van de Wet op de expertisecentra, 123c van de Wet op het voortgezet onderwijs, 167c van de Wet primair onderwijs BES en 218a Wet voortgezet onderwijs BES is een evaluatiebepaling opgenomen. De effecten van de maatregelen in het kader van de sociale veiligheid worden na vijf jaar geëvalueerd. De regering besteedt zoals gebruikelijk het onderzoek aan bij een wetenschappelijk onderzoeksbureau en zal zich laten adviseren over bijvoorbeeld opzet van het onderzoek en populatie door onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen. Op deze wijze wordt geborgd dat een zo objectief mogelijke en onafhankelijke maatstaf zal worden gekozen. Ook de ervaring die nu wordt opgedaan door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek bij het onderzoek naar de effectiviteit van tien antipestprogramma's zal hierin betrokken worden. De precieze uitwerking

van de opzet van het onderzoek wordt te zijner tijd nog verder uitgewerkt. Vijf jaar na inwerkingtreding wordt de evaluatie naar Tweede Kamer en de Eerste Kamer gestuurd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker