

No.W05.14.0411/I

's-Gravenhage, 11 december 2014

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2014, no.2014002187, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van een wet tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen om de sociale veiligheid op school te waarborgen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting voor het bevoegd gezag van scholen om de sociale veiligheid van leerlingen te waarborgen en om pesten actief tegen te gaan. Hiertoe moet het bevoegd gezag van een school in elk geval een sociaal veiligheidsbeleid voeren, moet de sociale veiligheid worden gemonitord en moet een coördinator aanwezig zijn. Deze coördinator houdt zich bezig met het coördineren van het beleid inzake het tegengaan van pesten en fungeert als aanspreekpunt in het kader van pesten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat sociale veiligheid een belangrijke voorwaarde is voor het welbevinden van leerlingen op school. De vraag is echter of – mede in het licht van de bestaande wettelijke verplichtingen op dit punt – een extra wettelijke verplichting nuttig en nodig is. Onderwijsinstellingen zijn nu al verplicht in de schoolgids – waarvoor een instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschapsraad geldt – aandacht te besteden aan de veiligheid op school en het pesten effectief tegen te gaan. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) kan nakoming van deze verplichting met een bekostigingssanctie afdwingen. Daarnaast onderzoekt de inspectie blijkens haar toezichtkader of de school het welbevinden van de leerlingen monitort. Het ontbreken hiervan kan leiden tot de kwalificatie zwakke school. De Afdeling heeft opmerkingen over het nut en de noodzaak van het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet in zijn huidige vorm naar de Kamer te zenden. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de wijze waarop de voornoemde verplichting van het bevoegd gezag is vormgegeven en over de reikwijdte van het voorstel.

1. Nut en noodzaak van het voorstel

a. *Waarborgen sociale veiligheid*

Het wetsvoorstel verplicht het bevoegd gezag zorg te dragen voor de sociale veiligheid op scholen.¹ In het primair onderwijs dient het bevoegd gezag de sociale veiligheid op school zelfs te waarborgen.² Het voorstel benoemt drie concrete verplichtingen: het voeren van een sociaal veiligheidsbeleid, het monitoren van de sociale veiligheid en het beleggen van taken bij een coördinator.

De Afdeling merkt allereerst op dat een verplichting om de sociale veiligheid te waarborgen aanmerkelijk verder gaat dan de verplichting zorg te dragen voor de sociale veiligheid. Betreft het zorgdragen een inspanningsverplichting, het waarborgen heeft het karakter van een resultaatsverplichting. Het waarborgen van de sociale veiligheid geeft de scholen een grotere verantwoordelijkheid dan zij waar kunnen maken. Niet valt in te zien hoe een school kan waarborgen dat iedereen veilig is, laat staan zich veilig voelt. Het is voor een school uiterst moeilijk om pesten tegen te gaan. Ook een effectief anti-pestbeleid kan niet uitsluiten dat zich incidenten blijven voordoen. Voorts garanderen de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten geenszins dat pesten tot het verleden zal behoren.

b. *Bestaande situatie*

Voor zover de scholen in het wetsvoorstel worden verplicht zorg te dragen voor de sociale veiligheid merkt de Afdeling het volgende op. Sinds 2004 zijn scholen verplicht om in de schoolgids informatie op te nemen over hun beleid met betrekking tot de veiligheid.³ Dit betekent dat scholen op dit punt beleid moeten ontwikkelen en uitvoeren. In de rechtspraak wordt dit aangemerkt als een 'vergaande inspanningsverplichting' om zorg te dragen voor een veilige leeromgeving,⁴ waaronder een functionerend pestbeleid.⁵ Ouders kunnen scholen aansprakelijk stellen voor het niet-nakomen van deze verplichting. De inspectie houdt toezicht op deze verplichting, die zich blijkens het voorgaande niet hoeft te beperken tot de inhoud van de schoolgids, maar ook de feitelijke uitvoering daarvan kan betreffen.

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) wordt voorts het schoolklimaat genoemd als een van de aspecten waarop de inspectie toeziet. Het gaat daarbij om de veiligheid op school zowel in fysiek als sociaal opzicht. In de wetsgeschiedenis wordt in dit verband het beleid van de school om pestgedrag tegen te gaan expliciet genoemd. In overeenstemming hiermee vraagt de inspectie volgens het toezichtkader scholen naar hun beleid inzake sociale veiligheid; zijn er afspraken, regels en protocollen, zijn die bekend en controleert de school of die

¹ Artikelen II tot en met V van het wetsvoorstel.

² Artikel I van het wetsvoorstel.

³ Artikelen 13, eerste lid, onderdeel i, van de WPO, 24a, eerste lid, onderdeel g, van de WVO en 22, eerste lid, onderdeel h, van de WEC.

⁴ Uitspraak van de Rechtbank 's Hertogenbosch van 14 februari 2007, Jurisprudentie Aansprakelijkheid 2007/129, overweging 2.5: "Daarbij neemt de rechtbank als uitgangspunt dat de school wat dat betreft een inspanningsverplichting en geen resultaatsverbintenis heeft. Van een school kan immers niet verlangd worden dat zij ervoor zorg draagt dat er zich in het geheel geen pesterijen of andere vervelende situaties voordoen. Wel moet een school alle redelijkerwijs te verwachten inspanningen plegen om die situaties zoveel mogelijk te voorkomen."

⁵ Uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 25 juni 2008, Nederlandse Jurisprudentie Feitenrechtspraak 2008/ 378, overweging 4.9: "Van een schending van de zorgplicht in dit verband zou wel sprake kunnen zijn, indien de school in haar algemeen beleid of anderszins geen of te weinig oog had voor een veilig schoolklimaat of indien de concrete situatie van de school noopte tot het nemen van specifieke (beleids)maatregelen, die de school vervolgens heeft nagelaten, zoals een klimaat, waarin pesterijen als die tegen zoon structureel voorkwamen."

worden nageleefd? Voorts beoordeelt de inspectie of de school zelf een goed beeld heeft van de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel; voelen leerlingen en personeel zich veilig, hoe ervaren ze het sociale klimaat op de school, zijn ze tevreden zijn over de gang van zaken, en dergelijke.⁶ Tekortkomingen op deze punten kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school.

Op grond hiervan is de Onderwijsraad van mening dat de verplichting zorg te dragen voor sociale veiligheid al wettelijk is geregeld, zij het niet expliciet.⁷ Volgens de regering is een wettelijke regeling op het niveau van de deugdelijkheidseisen niettemin van belang, omdat de inspectie niet toereikend kan handelen indien de veiligheidsbeleving van leerlingen daartoe aanleiding geeft en de school daarop niet adequaat reageert. Het wetsvoorstel geeft de inspectie de bevoegdheid om de inspanning van een school te beoordelen, in plaats van een papieren werkelijkheid, aldus de toelichting.

Zoals de Afdeling hiervoor uiteen heeft gezet, beschikt de inspectie reeds over de mogelijkheid om (de uitvoering van) het beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. De voorgestelde verplichting tot het zorgdragen voor de sociale veiligheid van leerlingen voegt daaraan niets toe.

c. *Probleemanalyse*

Wat de aard van de problematiek betreft wordt in de toelichting uiteengezet dat 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. Hoewel volgens het Onderwijsverslag 2012/2013 van de inspectie veel scholen het sociale veiligheidsbeleid op orde hebben en gericht werken aan een sociaal veilig klimaat, geeft volgens de toelichting 15 procent van de ondervraagde leerlingen aan gedurende het schooljaar op school te zijn gepest. Ook 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 de sociale veiligheid van leerlingen op structurele wijze te waarborgen en pesten aan te pakken”, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat deze schets van de problematiek niet direct noodzaakt tot het creëren van een nieuwe wettelijke verplichting voor de scholen. Allereerst hebben de genoemde (hoge) absolute aantallen leerlingen (80.000 en 67.000) betrekking op een subjectieve veiligheidsbeleving, zonder dat in objectieve zin sprake hoeft te zijn van onveiligheid of pesten. Als vervolgens 15% van de ondervraagde leerlingen aangeeft te zijn gepest, zegt dit nog niets over de vraag of dat pesten op school (beleidsmatig) is aangepakt en bestreden. Datzelfde geldt ook voor het toenemend aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteurs. Uit het jaarverslag over 2014 van de inspectie blijkt dat 90% van de scholen in het primair onderwijs en 95% van de scholen voor voortgezet onderwijs een sociaal veiligheidsbeleid heeft dat gericht is op het voorkomen van en het omgaan met incidenten in en om de school. In 99% van de gevallen wordt adequaat door het personeel opgetreden.

Hoewel de toelichting melding maakt van een toename van klachten en meldingen rond pesten, wordt daarbij niet aangegeven of en in hoeverre dit te wijten is aan het ontbreken van beleid op de school, aan een gebrekkige aanpak van pesten

⁶ Toezichtkader PO/VO 2012.

⁷ Advies van 5 september 2014 over het conceptwetsvoorstel sociale veiligheid op school, blz. 3.

door scholen, en wat het verband is met het al dan niet monitoren van de veiligheidsbeleving.⁸ Bedacht dient te worden dat ook het maken of hebben van beleid kan leiden tot een stijging van het aantal klachten en meldingen.

d. *Effectiviteit*

Hiervoor kwam reeds aan de orde dat een groot deel van de scholen een veiligheidsbeleid heeft. Tegelijkertijd meldt het verslag van de inspectie dat het hebben van een veiligheidsbeleid niet genoeg is. “De afspraken rondom veiligheid moeten ook leven binnen de school, in de praktijk worden gebracht, effectief zijn en deel uitmaken van het pedagogisch beleid van de school.”⁹ Met deze opmerking borduurt de inspectie voort op een in december 2010 gepubliceerd onderzoek naar de veiligheid op scholen. Hierin concludeert de inspectie dat “veiligheid op school niet dient te worden afgelezen aan de hand van het aantal incidenten en het bestaan van beleid, maar aan de manier waarop de school omgaat met die incidenten”. Als succesfactoren voor een veilig schoolklimaat worden “door leerlingen gedragen gedragsregels, met een pedagogische ondersteuning vanuit het personeel” en “een grotere betrokkenheid van leerlingen en personeel” genoemd. Dit laatste is volgens de inspectie vooral van belang om van incidenten te leren.¹⁰

⁸ In internationaal opzicht doen Nederlandse scholen het goed. In het rapport “Health Behaviour in School-aged Children (2009/10)” behoort Nederland tot de top van landen waarin leerlingen aangeven dat hun klasgenoten aardig en behulpzaam zijn en scoort Nederland laag in percentages leerlingen dat aangeeft te zijn gepest of te pesten op school.

⁹ Onderwijsinspectie, a.w., blz. 28.

¹⁰ Inspectie van het onderwijs, veiligheid op school, casusonderzoek op 35 scholen, Utrecht december 2010, blz. 71.

In het licht van het voorgaande behoeft de effectiviteit van voorgestelde verplichting tot het waarborgen van de sociale veiligheid van leerlingen nadere motivering.

e. *Neveneffecten*

Sociale veiligheid maakt in de huidige situatie onderdeel uit van de zorg voor het schoolklimaat, dat weer één van de aspecten van kwaliteit is waarop de inspectie een school beoordeelt. Het voordeel hiervan is dat de verschillende aspecten van het functioneren van een school ongehinderd in samenhang op elkaar betrokken kunnen worden. Zowel de Onderwijsraad als de inspectie wijzen hierop. De Onderwijsraad stelt dat het tegengaan van pesten niet los te zien is “van de algehele verantwoordelijkheid die de school heeft voor de (sociale) veiligheid van de leeromgeving, de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en hun fysieke en geestelijke gezondheid”.¹¹ De inspectie stelt in voornoemd onderzoek dat het de veiligheid op school ten goede komt “als er op schoolniveau een relatie wordt gelegd tussen opvallende bevindingen uit de leerlingenzorg en de preventieve veiligheidsaanpak op school.”¹² Door de in het voorstel opgenomen wettelijke verplichtingen worden scholen geprikkeld om aan sociale veiligheid bijzondere aandacht te besteden.

De Afdeling merkt op dat hierdoor de voornoemde samenhang uit het oog kan worden verloren. Bovendien zouden andere kwaliteitsaspecten van de school hierdoor minder aandacht kunnen krijgen. Ook de Onderwijsraad heeft in zijn advies vragen bij de keuze in het voorstel “om pesten als apart onderdeel van sociale veiligheid uit te lichten en daartoe specifieke maatregelen te treffen”.

f. *Alternatieven voor wetgeving*

Van scholen mag worden verwacht dat zij zorgen voor een effectieve aanpak van pesten. Uit de toelichting blijkt dat de PO-Raad en VO-raad een plan van aanpak hebben ontworpen voor de verbetering van de veilige omgeving op scholen en een effectievere bestrijding van pesten. Het plan van aanpak beoogt besturen, scholen en leraren te ondersteunen bij het krijgen van meer grip op de complexe werkelijkheid. Daarmee draagt het bij aan een sociaal veiliger klimaat waarin pesten zo veel mogelijk wordt voorkomen en aangepakt. Uit het plan van aanpak spreekt de overtuiging dat scholen hun verantwoordelijkheid nemen om te zorgen voor een sociaal veilig schoolklimaat voor ieder kind.

Gelet hierop rijst de vraag waarom daarnaast een wettelijke regeling nodig is.

g. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Reikwijdte voorstel

Het voorstel beperkt zich tot aanpassing van de voornoemde onderwijswetten. Er wordt niet toegelicht waarom gelijksoortige verplichtingen voor het bevoegd gezag niet worden opgenomen in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Een significant deel van de deelnemers in het beroepsonderwijs bestaat immers uit kinderen in dezelfde leeftijdscategorie als in het voortgezet onderwijs. Tenzij anders is gebleken, is er naar het oordeel van Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat pesten bij deze categorie leerlingen in mindere mate plaatsvindt. De toelichting gaat hierop niet in. De Afdeling wijst er in dit verband op dat een eerder

¹¹ Advies onderwijsraad, blz. 4.

¹² Onderzoek inspectie, blz. 71.

wetsvoorstel dat de verplichte registratie van veiligheidsincidenten regelde en later is ingetrokken, ook een regeling voor de WEB bevatte.¹³

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Positie van Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel heeft ook betrekking op BES-wetgeving. Voor de BES-eilanden geldt dat ingevolge de artikelen 207 en 208 van de Wet bestuurscolleges openbare lichamen BES dat overleg met de bestuurscolleges van deze eilanden vereist is. Deze bepalingen impliceren ten minste dat de bestuurscolleges van voornemens op de hoogte worden gesteld.¹⁴ De toelichting gaat niet in op de wijze waarop de bestuurscolleges zijn geraadpleegd. Evenmin is vermeld welke opmerkingen door de bestuurscolleges naar voren zijn gebracht, wat daarop de reactie is van de regering en in hoeverre en op welke wijze de opmerkingen zijn verwerkt in het voorstel. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

4. Administratieve lasten

Als gevolg van de invoering van een verplichting tot monitoring van de sociale veiligheid wordt een lastenverhoging van € 137.500 in het primair onderwijs en van € 2.500 in het voortgezet onderwijs voorzien. Een motivering van deze bedragen ontbreekt. De Afdeling adviseert de toelichting ook op dit punt aan te vullen.

5. Evaluatie

Voorgesteld wordt de nieuwe verplichting na vijf jaar te evalueren. De Afdeling merkt op dat effectevaluatieonderzoek objectief moet kunnen aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel, en niet alleen aangeven of ouders, kinderen of leraren tevreden zijn over de maatregel of dat ze denken dat deze effect heeft. Om deze reden is in ieder geval een quasi-experimentele onderzoeksopzet noodzakelijk. Een oppervlakkig uitgevoerde effectevaluatie levert geen bruikbare conclusies op over het effect van een maatregel op de sociale veiligheid en kan dus net zo goed achterwege blijven.

De Afdeling adviseert in de toelichting de hoofdlijnen van de opzet van de evaluatie te schetsen en daarbij onder meer in te gaan op de te stellen onderzoeksvragen, populatie en eventuele referentiemeting.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 32 857.

¹⁴ Zie ook het advies over het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs (Kamerstukken II 2011/12, 33 187, nr. 4).

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.14.0411/I

- In de voorgestelde nieuwe artikelen in de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het primair onderwijs BES en de Wet op het voortgezet onderwijs BES de zinsnede “waaronder het tegengaan van pesten,” schrappen, omdat deze toevoeging overbodig is.