

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 april 2015

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de opmerkingen die zij in het voorlopig verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld. Ik ben verheugd dat de leden van de VVD-fractie met instemming hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik stel vast dat de leden van de D66-fractie en de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

In het onderstaande ga ik in op de vragen uit het voorlopig verslag van de leden van de VVD-fractie, mede namens de leden van de D66-fractie en de vragen van de leden van de PvdA-, CDA- en SP-fractie. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

1.1. Probleemanalyse

Blijkens cijfers van de Onderwijsinspectie hebben leerlingen, leraren en ouders in het schooljaar 2013/2014 minder meldingen bij de vertrouwensinspecteurs van de inspectie gedaan. Vooral seksueel misbruik, discriminatie en psychisch geweld zijn minder gemeld, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Het aantal meldingen over fysiek geweld is daarentegen gestegen. Waaraan schrijft de regering deze ontwikkeling toe, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De regering heeft geen onderzoek gedaan naar de oorzaak van het toegenomen aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteur over fysiek geweld. De inspectie stelt vast dat het aantal meldingen en de aard van de meldingen de afgelopen jaren fluctueert. Deze fluctuaties zijn inhoudelijk niet te duiden, aangezien het aantal meldingen bij de vertrouwenspersoon niets zegt over de veiligheidsbeleving van leerlingen op school. Ondanks het toegenomen aantal meldingen en de hoge aantallen leerlingen die rapporteren gepest te worden, blijken de meeste leerlingen en leraren zich

volgens de meest recente veiligheidsmonitor wel degelijk veilig te voelen op school.

Hoe beziet de regering de maatregelen vastgelegd in het wetsvoorstel in de context van deze ontwikkelingen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De maatregelen in het wetsvoorstel hebben tot doel scholen actief veiligheidsbeleid te laten voeren en het effect hiervan periodiek te laten monitoren. Als scholen structureel aandacht hebben voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van alle leerlingen dan kunnen incidenten, ook geweldsincidenten, veelal worden voorkomen. Als zich ondanks de preventieve maatregelen van de school incidenten voordoen, dan kan snel ingegrepen worden omdat er duidelijk afspraken gelden in de school.

1.2 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie stellen met tevredenheid vast dat de regering naar aanleiding van de motie van de leden Bergkamp en Van der Burg de PO-Raad, de VO-raad en de scholen heeft gestimuleerd te komen tot een plan van aanpak voor de verbetering van de veilige omgeving op scholen.¹ Daardoor is de verplichting van het gebruik van een bewezen effectief anti-pestprogramma in de wet niet nodig. Genoemde leden vertrouwen erop dat de PO-Raad en de VO-raad samen met de scholen zorgdragen voor een sociaal veilig schoolklimaat, zoals zij hebben aangegeven in hun actieplan «sociale veiligheid op school». Dit leidt wel tot de vraag of de beoogde wetwijziging noodzakelijk is. Zou de regering hierop in willen gaan, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Zoals beschreven in het nader rapport is het actieplan van de sectorraden gericht op het verspreiden van kennis en het bieden van ondersteuning aan scholen om zo hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het zorgdragen voor een veilig schoolklimaat. Deelname aan de activiteiten van de raden is echter vrijblijvend. De veiligheid van leerlingen mag echter niet afhankelijk zijn van de bereidheid van schoolbesturen om zich hier voor in te zetten. Ook ontbreekt in de huidige situatie de benodigde juridische om scholen die in gebreke blijven bij de realisering van een sociaal veilig schoolklimaat en zich niet gebonden achten aan het initiatief van de sectorraden aan te spreken en zo nodig handhavend te kunnen optreden. Het invoeren van de wettelijke zorgplicht is voor scholen een belangrijke stok achter de deur en complementair aan het actieplan.

Waarom zou niet kunnen worden volstaan met opnemings van de beoogde doelstellingen, deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden in het toezichtkader van de Inspectie, die breder kijkt naar het pedagogisch-didactisch klimaat waarin kinderen zich kunnen ontwikkelen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In aansluiting hierop vragen deze leden waarom is er niet voor gekozen om het toezichtkader op dit onderdeel aan te scherpen.

De regering meent dat alle scholen moeten zorgdragen voor de sociale veiligheid van leerlingen en dat de inspectie handhavend moet kunnen optreden indien risico's rond de sociale veiligheid van de leerlingen op een school daarom vragen. Dit is niet te bereiken door alleen het toezichtskader uit te breiden. Schoolklimaat en pedagogisch klimaat, zijn en blijven zonder wetwijziging aspecten van kwaliteit in het toezichtskader van de inspectie. Tekortkomingen op aspecten van kwaliteit als

¹ Kamerstukken II 2013/14, 29 240, nr. 65.

zodanig vormen onvoldoende basis voor sanctionering door de inspectie of, in uiterste instantie, ingrijpen van de Minister. Middels de voorgestelde wijziging van de sectorwetten wordt het zorgdragen voor sociale veiligheid een wettelijk voorschrift. Het niet naleven door scholen kan dan resulteren in sanctionerend optreden door de inspectie.

De inspectie kan er bij overtreding van een wettelijk voorschrift uiteindelijk toe besluiten om het instrument van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten. De ervaring leert dat de mogelijkheid van het opleggen van een bekostigingssanctie al een preventieve werking heeft. Na inwerkingtreding van de wettelijke opdracht, zal de inspectie de operationalisering daarvan in overleg met het scholenveld opnemen in het toezichtkader.

Voorop staat dat de leden van de CDA-fractie vinden dat pesten serieus moet worden genomen binnen de samenleving. Scholen mogen niet weggijken als kinderen worden gepest. Leraren en schoolleiders hebben samen met leerlingen een belangrijke verantwoordelijkheid voor het creëren van een sociaal veilig schoolklimaat. De vraag kan echter gesteld worden of, en zo ja, in hoeverre een wettelijke regeling een adequate oplossing voor het pesten is. Ook nu is het creëren van «sociale veiligheid» immers al een kerntaak van scholen en het overgrote deel van de scholen voldoet ook nu al aan de gestelde voorwaarden van deze wet.

Zoals de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en het nader rapport uiteen heeft gezet, is in de huidige regelgeving de verplichting voor scholen om zorg te dragen voor een sociaal veilig schoolklimaat niet expliciet geregeld. Scholen zijn alleen verplicht om veiligheidsbeleid op te nemen in de hun schoolgids.² De nadruk in het toezicht ligt daardoor dus op de papieren werkelijkheid. Dit heeft tot gevolg dat een deel van de scholen niet structureel werk maakt van sociaal veiligheidsbeleid en dat ook maar een deel van de scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen adequaat monitort. Op basis van signalen van bijvoorbeeld ouders kan de inspectie een gesprek aangaan met een school, maar zij kan geen dwingende verbeterafspraken maken of een sanctie opleggen.

Met het wetsvoorstel veiligheid op school wordt de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid expliciet wettelijk verankerd. Alle scholen worden verplicht zorg te dragen voor een sociaal veilige school. Een groot deel van de scholen spant zich al in op het gebied van sociale veiligheid, voor hen verandert er weinig tot niets. Juist de scholen die nu weinig of niets doen, moeten aan de slag en kunnen indien nodig door de inspectie worden aangesproken. De regering beoogt met dit wetsvoorstel te bewerkstelligen dat alle scholen daadwerkelijk zorgdragen voor de sociale veiligheid. De inspectie kan door introductie van de zorgplicht in de sectorwetten niet alleen handhaven op de papieren werkelijkheid – namelijk het al dan niet voldoen aan de op dit moment bestaande verplichting om in de schoolgids veiligheidsbeleid op te nemen – maar in de toekomst ook op de inspanning van de school om dit beleid effectief uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te beargumenteren waarom een wettelijke regeling op het gebied van pesten de voorkeur verdient boven het op vrijwillige basis invoeren van het actieplan «sociale veiligheid op school» van de PO-Raad en VO-raad om pesten tegen te gaan.

² Kamerstukken II, 2014/15, 34 130, nr. 3 en Kamerstukken II, 2014/15, 34 130, nr. 4.

De regering is van mening dat alle scholen zich moeten inspannen voor een sociaal veilig schoolklimaat voor al hun leerlingen, omdat iedere leerling recht heeft op een veilige school. Dit mag niet afhankelijk zijn van de school waar hij of zij naar toe gaat. Het expliciet vastleggen van de verplichting om zorg te dragen voor een veilig schoolklimaat maakt dat alle scholen zich hiervoor moeten inzetten. Ook kan de inspectie, indien risico's rond de sociale veiligheid van de leerlingen op een school daarom vragen, handhavend op treden. Het actieplan van de sectorraden is er opgericht om scholen te ondersteunen bij de effectieve vormgeving van hun wettelijke verantwoordelijkheid voor een sociaal veilig schoolklimaat. Deelname aan georganiseerde activiteiten of gebruikmaking van de aangeboden instrumenten is niet verplicht. Het actieplan is voor scholen complementair aan de invoering van de wettelijke zorgplicht.

2. Verplichtingen

2.1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het door scholen te ontwikkelen veiligheidsbeleid wordt of moet worden afgestemd met ketenpartners, zoals jeugdhulpverlening en politie. Het lijkt genoemde leden meer dan zinnig dat zulks gebeurt, nu het bij dit thema van groot belang is wie uiteindelijk optreedt en op basis van welk dossier (informatie). Deelt de regering deze zienswijze, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet en zo ja, hoe wordt dit geregeld, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De regering acht het van groot belang dat scholen afstemmen met ketenpartners bij het opstellen en uitvoeren van het veiligheidsbeleid. Daarom is in het model veiligheidsplan, dat in het kader van het actieplan wordt ontwikkeld door de sectorraden en Stichting School en Veiligheid, de relatie met de ketenpartners opgenomen. Het is belangrijk dat scholen actief kennis uitwisselen met de verschillende maatschappelijke organisaties rond de school en dat ze weten welke personen ze kunnen aanspreken. Ook het maken van goede afspraken met jeugdzorg en -hulpverlening en met de politie over situaties betreffende de sociale veiligheid op school helpt, zodat alle organisaties elkaar snel en goed weten te vinden in situaties die daarom vragen.

2.2. Taken in het kader van het tegengaan van pesten

Met betrekking tot de vertrouwenspersoon menen de leden van de VVD-fractie dat deze volstrekt onafhankelijk moet zijn. Zijn positie lijkt zich niet te verhouden tot die van coördinator, nu laatstgenoemde zich tevens bezig houdt met beleid. Hoe ziet de regering dit, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Het wetsvoorstel schrijft scholen voor om twee taken in het kader van het tegengaan van pesten te beleggen bij een persoon in de school. Het gaat om het coördineren van het beleid tegen pesten en het fungeren als aanspreekpunt. Het wetsvoorstel laat scholen vrij om een medewerker aan te wijzen in de schoolorganisatie die zij daartoe het meest geschikt achten zowel wat betreft functie en competenties. De regering vertrouwt op de professionaliteit en de expertise van scholen en medewerkers om hierin goede keuzes te maken, ook ten aanzien van het al dan niet verenigen van specifieke taken.

3. Inspectietoezicht

Bij het voorkomen en aanpakken van onveilige situaties is het van belang dat de inspectie in een vroeg stadium zicht heeft op de ontwikkelingen ten aanzien van een veilig schoolklimaat en indien een school zijn verantwoordelijkheid hierin niet neemt, zo nodig kan optreden. Door het opnemen van een wettelijke zorgplicht wordt de inspanningsverplichting meegenomen in het risicogericht toezicht. De inspectie ziet aldus toe en kan achterblijvers sancties opleggen. Een en ander leidt bij de leden van de VVD-fractie tot de volgende vragen. Waaraan moet voldaan worden wil de Inspectie tot het opleggen van sancties overgaan, zo vragen deze leden.

Het toezicht van de inspectie is gericht op de inspanning van de school om een sociaal veilig schoolklimaat te creëren. Als op een school geen sprake is van een veilige schoolomgeving, dan is het van belang dat de betreffende school alsnog voldoende invulling gaat geven aan de in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden. Als een school, ondanks herhaalde opdrachten tot verbetering, niet aan de wettelijke eisen voldoet, kan handhavend worden opgetreden. Deze sancties zijn erop gericht de school te bewegen alsnog het tekortschieten in de vervulling van de eisen op te lossen. Sancties zijn dus de stok achter de deur in situaties waarin scholen geen uitvoering willen geven aan de in de wet opgenomen verplichtingen, of scholen er gedurende een langere periode en na meerdere mogelijkheden tot herstel niet in slagen deze te realiseren.

Beperkt de inspectie zich hier daadwerkelijk tot de met de wetstekst beoogde inspanningsverplichting, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe wordt deze verplichting geëvalueerd en gemonitord, zo vragen deze leden. Of worden naast inspanningsindicatoren ook uitkomstparameters gehanteerd zoals aantallen en aard van de meldingen en zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot de geest van de wet, die zich beperkt tot een inspanningsverplichting, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Het toezicht van de inspectie is proportioneel en risicogericht. Het wetsvoorstel schrijft scholen voor zich vergaand in te spannen voor de sociale veiligheid van leerlingen. Het is belangrijk dat het gevoerde veiligheidsbeleid past bij de situatie op de school en de eventuele risico's of tekorten (zoals blijkt uit de monitoring van de veiligheidsbeleving van de leerlingen). Bij de evaluatie van de inspanningsverplichting speelt dus de sociale veiligheid op de school zoals uit de door de school afgenomen monitoring blijkt, een primaire rol. Hoewel de veiligheidsbeleving van de leerlingen en incidenten belangrijke signalen zijn voor de mate waarin het veiligheidsbeleid op de school doeltreffend is, zijn ze op zichzelf geen grond voor beoordeling van de school. Als de resultaten van de monitoring niet op risico's wijzen, of de school de risico's voldoende onderkent en werkt aan verbetering, is de rol van de inspectie beperkt. Als uit monitoring blijkt dat de veiligheidsbeleving van leerlingen te laag is of er zich veel incidenten voordoen, wordt van de school gevraagd alle maatregelen te treffen die in redelijkheid mogelijk zijn om de situatie te verbeteren. Scholen die adequaat handelen en invulling geven aan deze opdracht, voldoen aan de wet.

Genoemde sancties omvatten het opschorten of inhouden van (een gedeelte van) de bekostiging, op grond van artikel 164 Wet op het primair onderwijs (voor het primair onderwijs), artikel 146 Wet op de expertisecentra (voor het speciaal onderwijs) of artikel 104 Wet op het voortgezet onderwijs (voor het voortgezet onderwijs). Hoe kijkt de regering aan tegen de proportionaliteit van deze sancties in voorkomende gevallen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De inzet van sancties is afhankelijk van de concrete situatie op een school. Als de inspectie op basis van onderzoek constateert dat er geen sprake is van een veilige schoolomgeving, is in de eerste plaats van belang dat scholen alsnog voldoende invulling geven aan de in het wetsvoorstel genoemde voorwaarden. De inspectie zal dan afspraken maken met de school over de te treffen maatregelen. Deze afspraken zijn gekoppeld aan verbetertermijnen. Als een school, ondanks herhaalde opdrachten tot verbetering, daaraan niet voldoet, kan handhavend worden opgetreden. Ook deze zijn erop gericht de school te bewegen alsnog het tekortschieten van de randvoorwaarden op te lossen.

Deze sancties zijn het opschorten of inhouden van (een gedeelte van) de bekostiging, op grond van artikel 164 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 146 van de Wet op de expertisecentra, of artikel 104 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Eventuele sanctionering gebeurt proportioneel, in overeenstemming met het daarop van toepassing zijnde beleid en in relatie tot de urgentie van de tekortkoming in de sociale veiligheid of de ernst van de risico's waarvan sprake is. De inspectie beoordeelt scholen niet op het plaatsvinden van incidenten, maar op hun inspanning om preventief sociaal veiligheidsbeleid te voeren en te handelen als er zich onverhoopt toch incidenten voordoen.

Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag houdt de inspectie tevens toezicht op de sociale veiligheid van het personeel, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Dit toezicht is onderdeel van de kwaliteitsindicatoren die in de toezichtkaders van de inspectie zijn opgenomen, op basis van het kwaliteitsaspect schoolklimaat uit artikel 11, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Ook is in de Arbowetgeving de veiligheid van het personeel gewaarborgd. Dit valt ook onder het toezicht van de Inspectie SZW. Tussen beide inspecties bestaan afspraken over afstemming en waar nodig gezamenlijk optreden. Hoe verhoudt zich dit toezicht tot het arrangement in de nu voorliggende wetswijziging, zo vragen de leden van deze fractie. De leden van voornoemde fractie vragen vervolgens of het met dit wetsvoorstel beoogde beleid, de monitoring en de coördinatie van een en ander ook op de veiligheid van het personeel zien.

Het voorliggende wetsvoorstel richt zich op de zorg voor de sociale veiligheid van leerlingen. De zorg voor de veiligheid van het personeel wordt geborgd in de Arbowetgeving. Hoewel de zorg voor de veiligheid van leerlingen en leraren een andere wettelijke borging hebben, staan ze met elkaar in verbinding. Succesvol beleid gericht op het verbeteren van het schoolklimaat voor leerlingen, bevat maatregelen die de veiligheid op school in het algemeen, dus ook voor leraren, zullen bevorderen. Ook levert de monitoring van de veiligheidsbeleving van de leerlingen informatie op die van belang is voor bevordering van de sociale veiligheid van het personeel.

Indien nodig zullen de bevindingen uit het toezicht van de onderwijsinspectie, conform de bestaande afspraken, worden gedeeld met de Inspectie SZW en kunnen deze tot gezamenlijk optreden leiden.

4. Positie van Caribisch Nederland

De Raad van State vraagt onder meer waarom de Bestuurscolleges van Caribisch Nederland niet zijn geraadpleegd dan wel op de hoogte gesteld terwijl dat wettelijk verplicht zou zijn op grond van de WolBES, artikelen 207 en 208. In haar nader rapport gaat de regering daar niet op in, maar verwijst zij enkel naar de gevoerde procedure waarbij schoolbesturen zijn geraadpleegd. Waarom gaat de regering niet in op de vraag naar het wettelijk verplicht zijn van de raadpleging, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks. Is zij van mening dat de verwijzing naar de

WolBES geen stand houdt, zo vragen de leden van voornoemde fractie. De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een nadere toelichting.

Aangezien het wetsvoorstel impact heeft op de scholen, zijn de schoolbesturen op Caribisch Nederland geraadpleegd. Op de consulatie zijn alleen positieve reacties van schoolbesturen binnengekomen, waarbij ze aangaven nut en noodzaak van het wetsvoorstel te onderschrijven. Verder is in de beantwoording van twee vragen nog aangegeven dat er geen extra middelen ter beschikking worden gesteld voor de uitwerking van de verplichtingen uit het wetsvoorstel en dat het aan scholen is om te bepalen hoe ze hun beleid ten aanzien van sociale veiligheid vormgeven en uitvoeren.

5. Administratieve lasten

De PO-Raad en de VO-raad hebben de handschoen opgepakt en gaan met de scholen een actieplan maken om een en ander voortvarend uit te voeren. Belangrijk uitgangspunt voor de leden van de VVD-fractie is daarbij dat dit niet leidt tot extra lasten voor scholen en aansluit bij wat zij al doen. In het veld bestaan zorgen over de extra werkdruk samenhangend met de monitoring en de eisen die daaraan worden gesteld. Het gaat dan om een representatief en actueel beeld van de ervaren veiligheid (en de aantasting hiervan) en welbevinden. Het veld gaat organiseren dat dit via Vensters kan worden gedaan, maar in de memorie van toelichting staat bijvoorbeeld al dat het jaarlijks moet aan gebeuren (nu gebeurt dit om het jaar). Dit levert voor scholen extra werk op. Hoe ziet de regering dit, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De wetstekst spreekt van een «actueel beeld». Hiermee wordt bedoeld dat de monitoringsgegevens een adequaat beeld moeten geven van de huidige veiligheidssituatie op de school. Een belangrijke factor die van invloed is op de sociale veiligheid, is de samenstelling van de groep. Vanwege de (zeker in het voortgezet onderwijs) vaak jaarlijkse aanpassingen in de samenstelling van klassen en de veranderingen die in de loop van de tijd in groepsprocessen kunnen optreden, geeft jaarlijkse monitoring een actueel beeld. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is een bewuste afweging gemaakt tussen de noodzaak om zorg te kunnen dragen voor een veilig schoolklimaat, ten opzichte van het extra werk dat het voor scholen met zich meebrengt.

Kan de regering aangeven of invoering van dit wetsvoorstel leidt tot extra werk en administratieve lasten voor scholen en zo ja, kan de regering van die eventuele extra lasten een inschatting maken en een dekingsplan geven, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Voor veel scholen is het monitoren van de sociale veiligheid en het welbevinden staande praktijk. Uit het onderwijsverslag 2012/2013 blijkt dat in de afgelopen jaren in het primair onderwijs ruim 70 á 80 procent van de scholen inzicht heeft in de veiligheidsbeleving van leerlingen. In het voortgezet onderwijs is het percentage zelfs 80 á 95 procent. Het wetsvoorstel zal voor die scholen niet leiden tot een verhoging van de administratieve lastendruk. Een klein deel van de scholen monitort de sociale veiligheid van leerlingen nog niet. Voor hen betekent dit wetsvoorstel een toename van de administratieve lasten. Zoals in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is toegelicht wordt aangesloten bij informatie die de school zelf nodig heeft (inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen, om na te gaan of het veiligheidsbeleid afdoende is). Daarom vindt de regering een beperkte toename van de administratieve lasten gerechtvaardigd met het oog op het doel.

6. Artikelsgewijs

De wet wordt vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Is de regering bereid de evaluatie ook voor te leggen aan de leden van de Eerste Kamer, zo vragen deze leden.

Vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt een verslag naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer gestuurd over de doeltreffendheid en effecten van het wetsvoorstel.

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