

Vergaderjaar 2010–2011

32 857

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES in verband met de registratie van incidenten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt te komen tot een verplichte registratie van incidenten op de scholen. De reden hiervoor is tweeledig. Allereerst is registratie een hulpmiddel voor scholen om te komen tot een goed functionerend veiligheidsbeleid. Daarnaast bestaat de behoefte om op landelijk, geaggregeerd, niveau inzicht te hebben in de mate en de soort van incidenten die zich op scholen voordoen.

De Tweede Kamer heeft herhaaldelijk verzocht om meer inzicht in de mate waarin veiligheidsincidenten zich voordoen in het onderwijs. Dit heeft geleid tot een toezegging van de toenmalige staatssecretaris van OCW (Kamerstukken II 2007/08, 29 240, nr. 15) om in overleg met het onderwijsveld tot een invulling van een registratieverplichting te komen. Voorliggend wetsvoorstel is daar de uitwerking van.

2. Registratie als onderdeel van het veiligheidsbeleid

Een sluitend registratiesysteem van (gewelds)incidenten levert een belangrijke bijdrage aan een veilige school voor alle kinderen, jongeren en onderwijspersoneel. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat zo'n systeem er op elke school komt.

Ieder die zich veilig voelt op school kan volwaardig deelnemen aan het onderwijs en het beste uit zichzelf halen. De school moet een veilige plek zijn en veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. Als vanuit de veelheid aan talenten en mogelijkheden van elk kind het onderwijs wordt gegeven, zal dat de veiligheid in de klas en op school vergroten. Sinds 2004 investeert OCW jaarlijks bijna € 90 miljoen extra in sociale veiligheid op scholen voor basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. Deze middelen worden ingezet voor preventieve, curatieve, repressieve en ondersteunende veiligheidsmaatregelen.

Registratie moet onderdeel zijn van een breder veiligheidsbeleid van bevoegde gezagsorganen en is een instrument om het veiligheidsbeleid te ondersteunen en te evalueren. Het helpt bevoegde gezagsorganen om

beter inzicht te krijgen in de veiligheidssituatie op hun school/scholen en om adequaat te handelen bij incidenten. Steeds meer bevoegde gezagsorganen hebben een veiligheidsbeleid en registreren hun incidenten, maar dit is niet voldoende. Op schoolniveau zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over de feitelijke aard en omvang van (gewelds)incidenten. Hierdoor is het voor bevoegde gezagsorganen niet altijd mogelijk om een toegesneden veiligheidsbeleid te voeren.

Bevoegde gezagsorganen moeten er alles aan doen om een veilig schoolklimaat te hebben, maar zij kunnen dat niet alleen. Daarvoor moeten zij een beroep kunnen doen op anderen zoals leerlingen, ouders, gemeente, politie, maatschappelijk werk, jeugdzorg en het rijk. Het is dan ook van belang dat het bevoegd gezag het gesprek aangaat met de medezeggenschapsraad (MR); voor BVE-instellingen de ondernemingsraad (OR) en de deelnemersraad, de inspectie, de politie en gemeente over de resultaten van de incidentenregistratie. Indien er sprake is van een strafbaar feit kan aangifte gedaan worden bij de politie. Het bespreken van de resultaten van de incidentenregistratie met de politie en gemeente zou ingebed kunnen worden in de bestaande overlegstructuren of kunnen worden neergelegd in nieuwe afspraken. Het bevoegd gezag en/of de school dient in geval van schooloverstijgende problematiek altijd het gesprek aan te gaan met de gemeente en/of andere partners zoals jeugdzorg en maatschappelijk werk. De mogelijkheden om gezamenlijk problemen aan te pakken, kunnen zo optimaal worden benut. De registratiegegevens van de incidenten blijven nadrukkelijk in het bezit van het bevoegd gezag. De Inspectie van het Onderwijs krijgt wel inzage in deze gegevens tijdens haar schoolbezoek. De gegevens zijn dus niet voor eenieder zomaar openbaar.

Beoogde effecten van de registratie van incidenten

De registratie van incidenten moet leiden tot een veiligere school. Verwacht mag worden dat scholen een vervolg geven aan de feiten die zijn geregistreerd en hetgeen voor het overige uit het totaalbeeld van de registratie blijkt. Dit kan onder andere variëren van een disciplinaire straf voor de leerling of het personeelslid, een gesprek met de ouders, een gesprek in de klas tot aangifte bij de politie vanwege een strafbaar feit. Uiteindelijk gaat het erom dat ieder kind, jongere en personeelslid zich veilig voelt op school.

Uit de pilots incidentenregistratie (zie verder paragraaf 4) blijkt dat de incidentenregistratie de mogelijkheid biedt om zeer gerichte, locatiegebonden en op de eigen schoolcultuur geënte maatregelen te nemen.

3. Huidige situatie veiligheid in en rond scholen

Uit de verschillende monitoren blijkt dat het overgrote deel van de leerlingen en het personeel, ruim 90%, zich veilig voelt op school. Zie de monitor «Sociale veiligheid in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs, 2011, ITS Nijmegen», de monitor «Sociale veiligheid in de MBO-sector 2009» en het «Onderwijsverslag 2009–2010, Inspectie van het Onderwijs». De eerste twee monitoren worden tweejaarlijks uitgevoerd en het Onderwijsverslag komt jaarlijks uit. Toch zien we dat er veel incidenten voorkomen. Deze bestaan onder andere uit fysiek geweld, pesten, discriminatie, diefstal, vernieling en bedreigingen. De meeste scholen maken inmiddels werk van hun veiligheidsbeleid zo blijkt uit de monitoren en het Onderwijsverslag (meer dan 80%). Het blijkt echter nog te vaak een papieren tijger te zijn. Het veiligheidsbeleid moet in de dagelijkse praktijk ook echt gestalte krijgen.

4. Definities van incidenten

Om uit de registratie van alle afzonderlijke bevoegde gezagsorganen een landelijk beeld te kunnen herleiden en om een vergelijking van het eigen bevoegd gezag met het landelijk beeld te kunnen maken, is het noodzakelijk dat overal op dezelfde manier wordt geregistreerd. Of er wel of geen sprake is van wapenbezit is objectief te beoordelen, maar of er sprake is van grove pesterijen is deels subjectief. Daarom worden eenduidige en duidelijke definities van de verschillende incidenten uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur om een goed werkend registratiesysteem te realiseren. Het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, heeft in opdracht van OCW definities van incidenten opgesteld. Deze zijn vervolgens op toepasbaarheid en werkbaarheid in de praktijk getoetst. Uitkomst van deze pilotfase is dat de definities goed toepasbaar en werkbaar zijn voor scholen. Naast het registreren van wat er feitelijk is gebeurd, dient ook aangegeven te worden tot welke categorie het slachtoffer en de dader behoorden: leerling, onderwijspersoneel, ouder of derden. De te registreren gegevens zijn geen persoonsgegevens, omdat de op te nemen gegevens er niet toe leiden dat een persoon identificeerbaar is. De registratie betreft slechts het feit of men leerling, ouder, personeelslid of een derde is. Het bevoegd gezag is zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wet bescherming persoonsgegevens als het besluit meer te registreren dan wettelijk verplicht is. Zie ook paragraaf 7.

Eens per twee jaar komen de geaggregeerde landelijke kwantitatieve gegevens per onderwijssoort openbaar beschikbaar door middel van de publicatie van de resultaten van een landelijk onderzoek, zodat er landelijk een goed beeld ontstaat van de mate waarin incidenten zich voordoen en de ontwikkelingen daarin. Tevens kunnen scholen zich zo vergelijken op het gebied van sociale veiligheid met andere (vergelijkbare) scholen. Bijvoorbeeld grootte van de school, ligging, en onderwijssoort.

5. Ondersteuning voor de implementatie.

De producten die opgesteld en getest zijn tijdens de pilotfase incidentenregistratie (2009–2010) worden beschikbaar gesteld aan alle scholen. Dat zijn hulpmiddelen om de registratie in te bedden in de schoolorganisatie. Er is bijvoorbeeld een stappenplan «organisatorische invoering registratie» beschikbaar. Tevens wordt voor iedere onderwijssector een handreiking opgesteld om het registratieproces in te richten, die onder andere op www.schoolenveiligheid.nl beschikbaar wordt gesteld.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de veilige leeromgeving van de scholen en het veiligheidsbeleid. Registratie van incidenten ondersteunt dit toezicht door de inspectie. Daarnaast is een landelijk beeld van de incidenten op scholen van belang om ontwikkelingen en trends te volgen en indien nodig adequate maatregelen te nemen.

De gegevens van de registratie blijven bij het bevoegd gezag. De inspectie krijgt inzicht in de registratiegegevens en de resultaten van de registratie bij haar schoolbezoeken, zodat zij haar taak goed kan uitvoeren en zonodig handhavend kan optreden. DUO heeft aangegeven dat het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de door DUO gehanteerde systemen en daarom uitvoerbaar is. DUO heeft daarnaast op de consequenties voor de administratieve lasten van het bevoegd gezag gewezen. Er zal een verschil zijn tussen scholen die starten met de incidentenregistratie en scholen die al langer daarmee werken.

Uit de pilots registratie van incidenten (2009–2010) blijkt dat scholen goed uit de voeten kunnen met de opgestelde definities. Ook lukt het meestal om binnen 3 minuten een incident in te voeren in het registratiesysteem. Wanneer scholen starten met registreren is het nog wat onwennig en lukt het niet altijd om de 3 minuten te halen. Het blijkt dat een goede inbedding van de registratie binnen de organisatie van groot belang is voor het bereiken van een goede registratie en daarmee voor het voeren van een adequaat veiligheidsbeleid. Uit de pilots blijkt ook dat de registratie van incidenten de mogelijkheid biedt om zeer gerichte, locatiegebonden en op de eigen schoolcultuur geënte maatregelen te nemen. Ook blijkt dat scholen die starten met het registreren van incidenten zich meer moeten inspannen om de registratie van incidenten binnen de schoolorganisatie in te bedden dan scholen die al gestart waren.

De onderwijsorganisaties zien voordelen voor scholen om te registreren. Het komt de veiligheid op scholen ten goede. Registreren mag volgens hen geen doel op zich zijn, maar moet onderdeel zijn van een breder veiligheidsbeleid (zie ook paragraaf 11). Zij zijn voorstander van registreren op vrijwillige basis in plaats van een wettelijke verplichting.

7. College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens heeft gewezen op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel ten onrechte zou kunnen worden opgevat als een wettelijke grondslag van de bevoegdheid of de plicht tot het verwerken van persoonsgegevens en doet de aanbeveling om de ontwerp-tekst aan te passen ter voorkoming van het geschetste mogelijke misverstand. Deze aanbeveling is niet opgevolgd. De verplichting die het wetsvoorstel aan bevoegde gezagsorganen oplegt heeft geen betrekking op persoonsgegevens, doch betreft alleen de verplichting om aan te geven of het incident betrekking heeft of veroorzaakt is door een leerling, ouder, personeelslid of een derde. Deze gegevens maken een persoon niet identificeerbaar en zijn dus geen persoonsgegevens. De mogelijkheid dat een bevoegd gezag persoonsgegevens registreert is aanwezig, gezien de ervaringen met het registreren van incidenten door scholen en ervaringen met de reeds bestaande registratiesystemen. Dit wetsvoorstel geeft echter heel nadrukkelijk geen wettelijke grondslag voor de bevoegdheid of de plicht tot het verwerken van persoonsgegevens. Het betreft een verplichting tot een anonieme registratie. Bevoegde gezagsorganen dienen bij alle vormen van verwerking van (persoons)gegevens rekening te houden met relevante privacybepalingen, voor zover het informatie op persoonsniveau betreft. Dit houdt in ieder geval in dat het bevoegd gezag toestemming aan ouders en leerlingen (indien 16 jaar of ouder) moet vragen om dergelijke persoonsgegevens te registreren.

8. Financiële gevolgen

Het bevoegd gezag moet nu al zorgen voor een veilig schoolklimaat (zie paragraaf 10). Voor zowel scholen die ervaring hebben met registratie als scholen die nu gaan starten met registratie geldt dat deze verplichting tot extra administratieve inspanningen van de school zal leiden. Er is dan ook een kleine toename van de administratieve lasten.

9. Administratieve lasten

De administratieve lasten moeten zo minimaal mogelijk blijven voor de bevoegde gezagsorganen. Daarom is gekozen voor het registreren van de «zwaardere» incidenten, zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Bevoegde gezagsorganen kunnen uiteraard op eigen initiatief ook «lichtere»

incidenten registreren. Eens in de twee jaar levert het bevoegd gezag de in het wetsvoorstel bedoelde registratiegegevens van incidenten aan een onderzoeksbureau. Via dit onderzoeksbureau worden de geaggregeerde landelijke kwantitatieve gegevens van deze incidenten openbaar. Dit levert een landelijk beeld op van de mate waarin incidenten zich voordoen en de ontwikkeling daarin. Tevens kunnen bevoegde gezagsorganen zo hun veiligheidssituatie vergelijken met andere (vergelijkbare) bevoegde gezagsorganen. OCW heeft de administratieve lasten berekend op 325 000 euro in totaal voor onderwijsinstellingen in het basis-, voortgezet, en (voortgezet) speciaal onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat om het bijhouden van de registratie en het aanleveren van de gegevens eens per twee jaar.

10. Al bestaande wettelijke verplichtingen veiligheid

Bevoegde gezagsorganen hebben al de volgende wettelijke verplichtingen inzake veiligheid in school:

Scholen in het basis, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs verantwoorden zich over hun veiligheidsbeleid in de schoolgids (artikel 13 WPO, artikel 22 WEC en artikel 24a WVO).

Het bevoegd gezag heeft voorafgaande instemming van de medezeggenschapsraad nodig bij vaststelling of wijziging van regels over veiligheidsbeleid, voor zover niet behorend tot de bevoegdheid van de personeelsgeleding (artikel 10 van de Wet medezeggenschap op scholen). Voor de BVE-sector geldt dat zowel de deelnemersraad als de ondernemingsraad instemmingbevoegdheid hebben inzake de regels op het gebied van veiligheidsbeleid (artikel 8a.2.2 WEB en artikel 27 WOR).

Bevoegde gezagsorganen voeren, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, beleid gericht op het voorkomen en indien dat niet mogelijk is het beperken van de psychosociale arbeidsbelasting. Onder psychosociale arbeidsbelasting wordt verstaan: de factoren seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk in de arbeidssituatie die stress teweegbrengen (artikelen 1 en 3 van de Arbeidsomstandighedenwet).

11. Overleg

De uitwerking van de registratie van incidenten is gebeurd na overleg met de sectororganisaties (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad) en de Inspectie van het Onderwijs, waarbij de sectororganisatie hebben aangegeven de voorkeur te geven aan registratie op vrijwillige basis boven een wettelijke verplichting. In het overleg kwam verder duidelijk naar voren dat het registreren van incidenten niet op zichzelf staat, maar onderdeel is van het bredere veiligheidsbeleid van de school. De registratie van incidenten is vooral bedoeld voor de school zelf. Om die reden is er dan ook voor gekozen dat de registratiegegevens eigendom blijven van de school. Over de resultaten van de gegevens gaat de school vervolgens in gesprek met de lokale partners, zoals de gemeente en de politie, en met de inspectie. De registratie levert daarnaast de mogelijkheid voor een adequaat toezicht vanuit de Inspectie op het aspect van veiligheid en voor een landelijk beeld van de veiligheid in het onderwijs.

12. Caribisch Nederland

In het wetsvoorstel is de registratie van incidenten ook opgenomen in de WPO BES, WVO BES, WEC BES en WEB BES. De inwerkingtreding voor Caribisch Nederland geschiedt op een nader te bepalen datum, die later

zal liggen dat de datum voor inwerkingtreding van de bepalingen in de wetten die in Europees Nederland gelden.

Deze toelichting geef ik mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart