

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 maart 2015

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die ze hebben gesteld en de opmerkingen die zijn gemaakt. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in, waarbij de volgorde van het verslag wordt aangehouden.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet. Zij onderschrijven het doel van de wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen voor sociale veiligheid op school zorg te dragen. Zij stellen met tevredenheid vast dat de motie van de leden Bergkamp en Van der Burg¹ ertoe heeft geleid dat de regering 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 en tot effectievere bestrijding van pesten. Daardoor is de verplichting van het gebruik van een bewezen effectief anti-pestprogramma in de wet niet nodig. De 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. Om leerlingen te motiveren en te stimuleren het beste uit zichzelf te halen op school is een veilige school een randvoorwaarde. In de ogen van de leden moeten ouders en kinderen bij en na hun schoolkeuze er vanuit kunnen gaan dat hun dochter of zoon zich in een veilige omgeving bevindt. Hoewel incidenten nooit uit te sluiten zijn, is het de verantwoordelijkheid van de school er zorg voor te dragen dat de leerlingen en ouders kunnen vertrouwen op de sociale veiligheid op school.

Daarnaast zijn de leden het met de regering eens dat een duidelijke norm stellen belangrijk is en dat door de wettelijke verankering, dat scholen

¹ Motie van de leden Bergkamp en Van der Burg over een aanpak voor de verbetering van de veilige omgeving op scholen, Kamerstuk 29 240, nr. 65.

verantwoordelijk zijn voor de sociale veiligheid, op scholen duidelijk wordt wat er van scholen minimaal gevraagd wordt. Ook maakt deze wettelijke verankering het mogelijk dat scholen die niet voldoen aan deze minimumeisen aangesproken kunnen worden. Tot slot is het belangrijk voor leerlingen, ouders, leerkrachten, schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) dat duidelijk wordt hoe de veiligheid en veiligheidsbeleving op een school is, zodat door elke betrokken «partij» hier naar gehandeld kan worden. Het is belangrijk dat duidelijk wordt wat scholen in de praktijk doen aan het zorgdragen voor een sociaal veilige schoolomgeving in plaats van op papier. De leden zien aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school. Deze leden vinden het van groot belang dat er een breed plan van aanpak tegen pesten wordt geïmplementeerd. De leden zijn dan ook verheugd dat we met dit wetsvoorstel helpen de sociale veiligheid op scholen te vergroten. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van een veilig schoolklimaat voor kinderen. Ook beseffen deze leden hoe groot de impact van pesten kan zijn op kinderen. De gevolgen van pesten op iemands leven moeten niet onderschat worden, want gepest worden kan je een leven lang achtervolgen, zo merken de leden op.

De leden van de PVV-fractie heeft met verontwaardiging kennisgenomen van de wetswijziging omtrent het invoeren van de verplichting voor scholen om zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school. Zij zijn tevreden over de uitvoering van de motie de leden Bergkamp en Van der Burg en onderschrijven de doelen van het wetsvoorstel om pesten tegen te gaan, maar hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school. Pestgedrag en andere aantasting van de sociale veiligheid op scholen vormen een groot maatschappelijk probleem. Het is goed dat veel schoolbesturen en leerkrachten zich hiervan bewust zijn en actief bezig zijn met de sociale veiligheid op school. De genoemde leden vinden het verstandig dat de regering het wetsvoorstel met betrekking tot verplichte incidentenregistratie² heeft ingetrokken, maar stellen nog vragen over de toename van administratieve lasten van voorliggend wetsvoorstel.

² Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de registratie van incidenten, Kamerstuk 32 857.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het verstandig om de verplichting inzake het veiligheidsbeleid adequater in de wet te regelen, gelet op het belang van het onderwerp. Zij constateren echter dat het wetsvoorstel de ene onduidelijkheid vervangt door de andere. De huidige impliciete regeling van het veiligheidsbeleid wordt namelijk vervangen door een zorgplicht waarvan het bereik onduidelijk is, maar waarvan de gevolgen verstrekkend kunnen zijn. Deze leden vrezen bovendien dat scholen, die daadkrachtig de veiligheid van leerlingen willen waarborgen en pesten willen tegengaan, onnodig het leven zuur wordt gemaakt.

1. Inleiding en opbouw

1.1 Kern van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of het onderhavige wetsvoorstel daadwerkelijk zal zorgen voor een veiliger schoolklimaat voor kinderen. Deze leden veronderstellen dat scholen ook nu al wettelijk verplicht zijn om te zorgen voor een veilig sociaal klimaat. De inspectie controleert in hoeverre scholen zich hieraan houden en kan optreden indien nodig. Ook kunnen ouders melding maken van pestincidenten en/of andere zaken die met sociale veiligheid te maken hebben bij de inspectie. Op basis van deze signalen kan de inspectie ook nu al handelen, indien nodig zo stellen de leden van de fractie van de CDA. Zij vragen de regering dan ook nader toe te lichten wat dit wetsvoorstel nu expliciet toevoegt aan de huidige mogelijkheden voor de inspectie om te acteren op een onveilig schoolklimaat.

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 het bevoegd gezag (hierna: scholen) om zorg te dragen voor een sociaal veilig schoolklimaat slechts impliciet geregeld. Scholen zijn strikt juridisch niet verplicht om te zorgen voor een sociaal veilige leeromgeving voor al hun leerlingen. Scholen zijn alleen verplicht om veiligheidsbeleid op te nemen in de hun schoolgids.³ Dit heeft tot gevolg dat een groep scholen niet structureel werk maakt van sociaal veiligheidsbeleid en dat ook maar een deel van de scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen adequaat monitort. Momenteel is het aan de school of zij de veiligheidsbeleving monitort of niet, én ook of zij de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) informeert over de resultaten. Op basis van signalen van bijvoorbeeld ouders kan de inspectie een gesprek aangaan met een school, maar zij kan geendwingende verbeterafspraken maken of een sanctie op leggen. Met het wetsvoorstel sociale veiligheid op school wordt de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid expliciet 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 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 verplichting om in de schoolgids veiligheidsbeleid op te nemen – maar ook op de inspanning van de school om dit beleid effectief uit te voeren. Door het zorgdragen voor sociale veiligheid expliciet te benoemen in de wet wordt het een deugdelijkheidseis, waarmee het voor de inspectie mogelijk wordt om bij overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten, en dat heeft ook preventieve

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

werking, zodat verbetering in de praktijk kan worden verwacht. Het verplicht inzage geven in de resultaten uit de monitoring brengt de inspectie beter in positie om, het gesprek aan te gaan met een school over de sociale veiligheid.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering vindt dat alle kinderen recht hebben op een onbezorgde schooltijd, die in het teken staat van ontwikkelen, ontdekken en leren. De leden zijn van mening dat alle leerlingen recht hebben op (sociale) veiligheid op school. Deelt de regering deze mening, zo vragen de leden van deze fractie. De regering deelt deze mening van de leden van de PVV. Daarom worden met dit wetsvoorstel alle scholen verplicht om zorg te dragen voor een sociaal veilige school.

De leden van voornoemde fractie zijn van oordeel dat het hedendaagse pestbeleid zich vaak uit in beleid waarbij het slachtoffer (lees: de gepeste leerling) moet overgaan tot zelfredzaamheidstrainingen, het zoeken van een andere school, het bezoeken van de jeugdpsycholoog etc. Herkent de regering dit beeld, zo vragen zij.

Pesten is groepsgedrag. Een efficiënte aanpak van pesten richt zich daarom op de bredere context van het pestgedrag. Er zijn verschillende anti-pestmethoden en aanpakken op de markt die de oplossing voor pesten dan ook zoeken in de verandering van het gedrag van de groep of de betrokken klas. Met de maatregelen uit het plan van aanpak tegen pesten wil ik bereiken dat scholen, leraren, ouders gezamenlijk hun eigen verantwoordelijkheid nemen om pesten terug te dringen. Voor de school en de leraren betekent dit dat ze bij pesten hun uiterste best doen om de situatie op te lossen.

Zo ja, ligt de nadruk in het voorliggende wetsvoorstel op het slachtoffer (de gepeste leerling) of op de dader (pester), zo vragen deze leden. Het wetsvoorstel beoogt geen nadruk te leggen op hetzij de pester hetzij de gepeste. Pesten speelt zich af in groepen. De regering legt in het wetsvoorstel dan ook zeker geen nadruk op het slachtoffer, maar wil pestgedrag effectief aanpakken. Om te zorgen dat scholen actief sociaal veiligheidsbeleid voeren en werk maken van het aanpakken van pesten wordt in de sectorwetten opgenomen dat alle scholen zorg moeten dragen voor een sociaal veilige school. Scholen mogen zelf een passende aanpak of interventie kiezen om pesten tegen te gaan, en met een eigen instrument gaan monitoren of de aanpak werkt.

Voorts merken de leden op dat het wetsvoorstel drie concrete verplichtingen regelt. De leden zijn van oordeel dat er al meerdere bestaande verplichtingen zijn om schoolveiligheid te borgen. De regering wekt hiermee de indruk dat scholen veiligheidsprotocollen niet of nauwelijks naleven. Zij vragen de regering of scholen en/of schoolbesturen tekortschieten in het veiligheidsbeleid en zo ja, op welke punten. Voor veel scholen betekent een wettelijke explicitering van de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid niets nieuws. Zij voeren een effectief veiligheidsbeleid. Deze scholen hebben bijvoorbeeld waarden als verdraagzaamheid en respect opgenomen in het pedagogisch beleid. Ook heeft een heel aantal scholen zicht op de veiligheidsbeleving van hun leerlingen. Maar er is ook een groep scholen die dit niet, of niet structureel, in beeld brengt. De inspectie rapporteert in het Onderwijsverslag 2012/13 over het aantal 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 primair onderwijs op circa 80 procent respectievelijk 70 procent en in het voortgezet onderwijs op circa 80 procent respectievelijk 95 procent. De regering is van mening dat het noodzakelijk is dat alle scholen een representatief en actueel beeld hebben van de sociale

veiligheid van hun leerlingen, zodat zij gericht beleid kunnen voeren om dit (verder) te verbeteren.

Dit maakt dat het veiligheidsbeleid gaat leven en steeds actief wordt bijgesteld aan de praktijk en actualiteit op de school. Het is belangrijk dat afspraken zich niet beperken tot een verzameling van protocollen. Het veiligheidsbeleid moet aandacht geven aan de uitvoering in de school en op de vraag wat daarvoor nodig is. De afspraken moeten leven binnen de school en in de praktijk worden gebracht.

De leden van PVV-fractie vragen voorts op welke wijze de regering een begrip als «veiligheid» voornemens is te monitoren.

De inspectie houdt toezicht op de veiligheid op scholen. Deze resultaten zullen onderdeel worden van het Onderwijsverslag. Ook houdt de regering voeling met de ontwikkelingen middels het tweejaarlijks onderzoek dat ITS uitvoert naar de sociale veiligheid op scholen. De wet wordt vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

Is het monitoren van «veiligheid», zoals de regering voor ogen heeft, afdoende om veiligheidsrisico's inzichtelijk te maken, zo vragen deze leden voorts.

Monitoring draagt er toe bij dat scholen een goed beeld hebben van de actuele veiligheidsbeleving van hun leerlingen. Een school kan deze opbrengsten doorvertalen naar het veiligheidsbeleid. Daarnaast krijgt ook de inspectie inzage in de actuele veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen op een school. Scholen en inspectie zijn hierdoor beter in staat om veiligheidsrisico's vroeg te signaleren en naar aanleiding daarvan te handelen.

Tevens merken de leden van de PVV-fractie op dat schoolbesturen met dit wetsvoorstel verplicht worden om zorg te dragen voor de sociale veiligheid op al hun scholen voor al hun leerlingen en om pesten actief tegen te gaan. De leden van voornoemde fractie vragen op welke manier het voorliggende wetsvoorstel scholen en/of schoolbesturen tot «actief optreden» aanzet.

Om te zorgen dat scholen een actief sociale veiligheidsbeleid voeren en werk maken van het aanpakken van pesten wordt in de sectorwetten expliciet vastgelegd dat scholen verantwoordelijk zijn voor een sociaal veilige school. Scholen kiezen zelf een passende aanpak om pesten tegen te gaan en gaan monitoren of de aanpak werkt. Scholen zorgen ook voor een coördinator van het anti-pestbeleid en aanspreekpunt binnen de school voor leerlingen en ouders bij pestsituaties. De inspectie ziet hier op toe. Als scholen geen goede invulling geven aan deze taken, kunnen zij hier zo nodig door de inspectie op worden aangesproken. Tevens heb ik afspraken gemaakt met de sectorraden. Zij ondersteunen via het Actieplan «sociale veiligheid op school» (hierna: actieplan) scholen bij het creëren van een sociaal veilige omgeving voor leerlingen.

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat juist gezien de impact van (onveilige incidenten) het registreren van incidenten ook een beleidsbepalende rol kan spelen. Deelt de regering deze mening, zo vragen deze leden. En zo ja, waarom en zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden. De regering deelt de mening niet dat het registreren op zichzelf een beleidsbepalende rol kan spelen, maar is van mening dat een effectief integraal veiligheidsbeleid van een school een adequate afhandeling van incidenten omvat. Dat betekent dat scholen beleid voeren om dergelijke incidenten te voorkomen en – mocht er toch een incident plaatsvinden – effectief ingrijpen. Dat houdt ook in dat scholen bezien of nazorg geboden is en dat gekeken wordt of het veiligheidsbeleid bijstelling behoeft. Het wetsvoorstel incidentenregistratie is ingetrokken, omdat het voorstel naar de mening van de regering geen bijdrage leverde aan een effectieve

aanpak van pesten, noch aan de bevordering van de sociale veiligheid op school. In plaats van registratie achteraf wordt in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor een verfijndere en op pesten toegesneden monitoring van sociale veiligheid op schoolniveau. De inspectie krijgt goed zicht op de sociale veiligheid op scholen en zij kan – indien nodig – ingrijpen.

De leden van voornoemde fractie lezen dat ook leraren en ander schoolpersoneel slachtoffer kunnen worden van agressief of intimiderend gedrag. Kortgeleden was uit de media te vernemen dat een leerkracht het opnam voor een gepeste leerling en de pester bij de arm greep en uit het klaslokaal haalde. De pester deed aangifte en het was de leerkracht die zijn excuses moest aanbieden. De leden zijn van oordeel dat dit illustratief is voor het pestbeleid en de «omgekeerde wereld». Deelt de regering dit oordeel, zo vragen deze leden.

Opstandig en agressief gedrag komt overal voor, ook op school en in de klas. Met goed pedagogisch handelen van de docent en een sociaal veilig klassenklimaat kunnen veel problemen voorkomen worden. Het door de leden aangehaalde incident laat eens te meer zien hoe belangrijk het is dat het aanpakken van pesten binnen het veiligheidsbeleid van de school een vaste en duidelijke plek krijgt. Er mag kordaat worden opgetreden tegen leerlingen die de orde verstoren.

Wat voegt dit wetsvoorstel toe aan het borgen van de veiligheid van leerkrachten, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

In de Arbowetgeving is de veiligheid van het personeel gewaarborgd. Ook houdt de inspectie toezicht op de sociale veiligheid van het personeel. Het onderhavige wetsvoorstel ziet niet direct op de veiligheid van het personeel, maar de veiligheid van het onderwijspersoneel kan niet los worden gezien van de veiligheid van leerlingen. Zolang er op een school geen sprake is van een veilig en respectvol schoolklimaat, is de kans dat leraren ook met pestgedrag in aanraking komen groter.

Het is voor de leden van de D66-fractie nog niet duidelijk wat er precies wordt verstaan onder sociale veiligheid. Zij vragen de regering zowel de term «sociale veiligheid», als de term «fysieke veiligheid» nader te definiëren, dan wel te omschrijven, om zodoende meer duidelijkheid over de verplichting voor scholen te creëren.

Een school is veilig als de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet door handelingen van andere mensen wordt aangetast. Bij «psychische veiligheid» kan worden gedacht aan aantasting van de geestelijke gezondheid, zoals door het uitoefenen van ongeoorloofde druk en bedreiging of manipulatie. Aantasting van de «sociale veiligheid» in enge zin betreft aantasting van de integriteit in het intermenselijk verkeer, bijvoorbeeld door uitschelden, belachelijk maken, achterstelling en discriminatie, vernedering of buitensluiten. Aantasting van de «fysieke veiligheid» van leerlingen verwijst naar aantasting van de lichamelijke integriteit, bijvoorbeeld door het toebrengen van lichamelijke pijn of letsel (denk bijvoorbeeld aan geweld in de vorm van slaan of schoppen). Deze omschrijvingen zijn niet bedoeld als vaste definities, maar aanduidingen en voorbeelden van verschijnselen die onderdeel kunnen zijn van de meer algemene term «sociale veiligheid» in brede zin zoals in het wetsvoorstel bedoeld.

Waarom is gekozen voor de term «sociale veiligheid» in plaats van de term «pesten» wat voor veel kinderen en ouders meer aanspreekbaar is, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Pesten is een ernstige en herhaalde aantasting van sociale veiligheid, die één of meer van deze vormen kan aannemen. Pesten is ook verbonden met de beleving van het slachtoffer. Ook als een leerling een niet

toelaatbare bejegening niet als pesten ervaart, drukt het begrip (aantasting van de) sociale veiligheid uit dat van een ongewenste situatie sprake is, die tot risico's voor het gewenste schoolklimaat leidt. Om te voorkomen dat pesten als een probleem van de gepeste leerling (die het gedrag immers als pesten «ervaart») wordt gezien, is voor een bredere, objectieve beschrijving gekozen van ongewenste situaties. Dit betekent dat ook als leerlingen ongewenst gedrag niet als pesten ervaren, er niettemin situaties kunnen zijn die de sociale veiligheid van leerlingen aantasten. Door het accent te leggen op sociale veiligheid kan een meer objectieve beschrijving worden gegeven, en onduidelijkheid tegengaan over wat wel of geen pesten zou zijn. Daarnaast maakt het begrip sociale veiligheid duidelijk dat het om een structurele en preventieve benadering moet gaan, die verder gaat dan het optreden bij pesten.

Waarom is de term «sociale veiligheid» niet in de wet opgenomen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De term sociale veiligheid heeft de regering zeer bewust gekozen en vormt de basis van het artikel met betrekking tot de zorgplicht in de sectorwetten. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd wat daaronder wordt verstaan. Indien in de vraag ook besloten ligt waarom er geen definitie van de term sociale veiligheid is opgenomen in de wet, kan de regering daarop het volgende opmerken. Door het opnemen van een definitie hiervan in het wetsvoorstel wordt het een gesloten begrip dat niet meer mee kan bewegen met de ontwikkelingen in de praktijk. Als voorbeeld kan worden gegeven dat onder pesten een paar jaar geleden pesten via sociale media nog geen vorm van pesten was die we kenden. Dit begrip is in beweging net als wat er onder sociale veiligheid wordt verstaan. Sociale veiligheid gaat hand in hand met tegengaan van pesten.

Deze leden willen voorts graag van de regering weten waarom in de memorie van toelichting niet specifiek is ingegaan op het probleem van LHBT⁴-leerlingen die buitenproportioneel veel last hebben van pesten. De regering kiest voor een integrale aanpak van sociale veiligheid, waaronder pesten. Er zijn verschillende redenen waarom kinderen gepest worden, dit kan gebeuren op basis van etniciteit, geloofsuiting, fysieke of geestelijke beperkingen of seksuele geaardheid. LHBT-jongeren zijn een kwetsbare groep; ze worden veel vaker gepest dan niet-LHBT-jongeren. Scholen krijgen de opdracht te werken aan een sociaal veilig schoolklimaat, waarin ieder kind zichzelf kan zijn en in veiligheid kan leren en zich ontwikkelen.

De leden van voornoemde fractie vragen de regering waarom er geen specifieke eisen gesteld worden aan het vergroten van de sociale veiligheid van LHBT-leerlingen op school.

Met onderhavig wetsvoorstel worden geen specifieke eisen gesteld aan het vergroten van de sociale veiligheid van LHBT-leerlingen op school. Scholen dienen veilig te zijn voor alle kinderen en jongeren. En dus ook voor LHBT-leerlingen. Daarnaast is het belangrijk en nodig om de acceptatie van LHBT-leerlingen te vergroten. Daar wordt o.a. aan gewerkt met het leerplanvoorstel van de SLO, waarin docenten, scholen en uitgevers een handreiking wordt gegeven voor de kerndoelonderdelen seksualiteit en seksuele diversiteit. Dit leerplanvoorstel wordt binnenkort verspreid onder p(s)o en v(s)o scholen. Op de website www.GayandSchool.nl van de stichting School en Veiligheid kunnen scholen verschillende lesvoorbeelden en materialen vinden om de sociale veiligheid specifiek voor LHBT-leerlingen te vergroten. Om te zien hoe scholen in de praktijk invulling geven aan deze kerndoelonderdelen in hun lessen en schoolbeleid, voert de inspectie in schooljaar 2015/16 een

⁴ LHBT: Lesbisch, Homo, Biseksueel en Transgender.

themaonderzoek uit. De uitkomsten daarvan komen in de eerste helft van 2016 beschikbaar.

De leden van de D66 fractie lezen voorts dat scholen met dit wetsvoorstel een vergaande inspanningsverplichting krijgen om zorg te dragen voor de veiligheid van leerlingen en een veilig schoolklimaat op hun scholen. Zij vragen de regering op wat voor manier de inspectie op de bereikte resultaten kan toezien en in hoeverre zij additionele inspanningen kan afdwingen.

Het toezicht van de inspectie zal proportioneel en risicogericht worden ingericht, en is aanvullend op de verantwoordelijkheid van scholen. Dit betekent dat de monitoring door de scholen een belangrijke rol speelt. Als de resultaten daarvan niet op risico's wijzen, of de school de risico's voldoende onderkent en werkt aan verbetering, is de rol van de inspectie beperkt. In het toezicht van de inspectie staat dus de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen «voorop»: de inspectie ziet erop toe dat scholen monitoren, door na te gaan of monitorgegevens beschikbaar zijn, en of deze gegevens wijzen op risico's. Als er risico's zijn en scholen onvoldoende handelen, kan de inspectie – gegeven de wettelijke opdracht om zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school – scholen de opdracht geven maatregelen te treffen tot verbetering. Als scholen daarin nalatig zijn, kan de inspectie zo nodig sancties opleggen.

Wat zijn de sancties bij het niet voldoen aan de wet, zo vragen de genoemde leden.

De inspectie houdt toezicht op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT). Onder andere op grond van artikel 11 van deze wet verricht de inspectie het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Dit zijn deugdelijkheidseisen. Centraal binnen de deugdelijkheidseis in het onderhavige wetsvoorstel staat het bereiken van een veilige schoolomgeving. De monitoring draagt bij aan het inzicht in de mate waarin daarvan sprake van is. Ook het voeren van een adequaat sociaal veiligheidsbeleid, het aanstellen van een coördinator en aanspreekpunt als onderdeel daarvan, zijn daarop gericht. Als geen sprake is van een veilige schoolomgeving en scholen hieraan niet voldoen, is in de eerste plaats van belang dat scholen alsnog voldoende invulling geven aan deze randvoorwaarden. Het inspectietoezicht is daarop gericht. Als scholen er niettemin niet toe overgaan voldoende invulling te geven aan deze randvoorwaarden, kan het treffen van sancties aan de orde zijn. Ook deze zijn erop gericht te 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 art. 164 WPO (voor het PO), art. 146 WEC (voor het speciaal onderwijs) of 104 WVO (voor het VO).

Tevens onderschrijven de leden van voornoemde fractie dat de houding van de leraar ten opzichte van pestgedrag van groot belang is. Kan de regering toelichten in hoeverre met dit wetsvoorstel de houding van de leraar ten opzichte van pestgedrag verbeterd wordt, zo vragen deze leden. Als het wetsvoorstel in werking treedt, zijn alle scholen verplicht om pesten aan te pakken. Leraren spelen een cruciale rol in het signaleren en aanpakken van pesten. Zij zetten dagelijks hun kennis en vaardigheden in om te zorgen dat de school consequent en in gezamenlijkheid optreedt tegen pesten. Zo geven zij in de praktijk gestalte aan het sociale veiligheidsbeleid van de school en zorgen zij voor een veilig leerklimaat.

Wat wordt er actief gedaan om zowel nieuwe als huidige leraren te helpen pestpraktijken te herkennen, zo vragen de leden van voornoemde fractie. De benodigde kennis en vaardigheden met betrekking tot sociale veiligheid zijn benoemd in de wettelijke bekwaamheidseisen. De school

heeft de taak om leraren in staat te stellen om hun kennis en vaardigheden op dit gebied op peil te houden. Hiervoor zijn professionaliseringsmiddelen in de prestatiebox beschikbaar. Scholen worden hierbij ook ondersteund door de sectorraden. In het kader van hun actieplan hebben de sectorraden zich tot doel gesteld om alle kernfunctionarissen sociale veiligheid binnen de school, zoals mentoren, vertrouwenspersonen en intern begeleiders, te professionaliseren. Om hen voldoende voor te bereiden op hun taken zetten de raden, in samenwerking met Stichting School en Veiligheid, professionaliseringsnetwerken op en worden in 2015 en 2016 acht scholingsconferenties georganiseerd. Ook is het belangrijk dat aankomende leraren in hun opleiding leren hoe zij pesten kunnen voorkomen en aanpakken. Stichting School en Veiligheid heeft onderzocht op welke wijze pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen aandacht besteden aan sociale veiligheid. In de rapportage «Aandacht voor sociale veiligheid in pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen», die op 17 december 2014 naar uw Kamer is verzonden, heeft Stichting School en Veiligheid drie concrete aanbevelingen gedaan.⁵ De pabo's en lerarenopleidingen zullen naar aanleiding van dit rapport de aandacht voor sociale veiligheid binnen de opleiding versterken. Zij doen dit met ondersteuning van Stichting School en Veiligheid. Dit traject is in januari 2015 van start gegaan. Op 16 april 2015 vindt de landelijke conferentie over sociale veiligheid *Met alle respect!* plaats. De conferentie richt zich specifiek op de handelingsbekwaamheid van leraren. Ook wordt op die conferentie aandacht besteed aan het versterken van sociale veiligheid op de lerarenopleidingen.

Voorts hechten de leden eraan te benadrukken dat pesten vaak plaatsvindt in de «dodehoekspiegel»; via *social media*, op de gang, buiten het klaslokaal, etc. De leden van de D66-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel er nu voor zorgt dat pesten meer gezien wordt door docenten en ook ouders. Het tegengaan van pesten is alleen mogelijk als iedereen in en rond de school eraan meewerkt – leerlingen, leraren, schoolleiders en ouders. Scholen moeten ouders in zijn algemeenheid regelmatig betrekken bij het thema pesten en gezamenlijk afspraken maken. Ook als er sprake is van een incident met pesten, dan zijn de ouders een onmisbare partner. Het wetsvoorstel vraagt van alle scholen om structureel aandacht te schenken aan het schoolklimaat, dat ze iemand belasten met de coördinatie van het anti-pestbeleid, dat iemand fungeert als aanspreekpunt voor leerlingen en ouders, en dat ze de veiligheidsbeleving van leerlingen monitoren. Op deze manier is er structureel aandacht voor sociale (on)veiligheid op school. Ook ontstaat er een gezamenlijke visie binnen de school hoe om te gaan met pesten. Door inzichtelijk te maken hoe het is gesteld met de ervaren sociale veiligheid kunnen leraren hier beter werk van maken. Daarnaast bevatten mijn plan van aanpak en het actieplan van de raden diverse activiteiten die erop gericht zijn om leraren beter toe te rusten om goed om te gaan met pesten. Leraren krijgen op deze manier de instrumenten in handen om de dode hoek aanzienlijk te verkleinen.

Op welke manier wordt expliciet aandacht besteed aan pesten via *social media*, zo vragen zij.

De regering beschouwt pesten via social media als een verschijningsvorm van pesten. Er zijn geen specifieke verplichtingen ten aanzien hiervan opgenomen binnen het wettelijk kader. Pesten via social media behoort één van de onderdelen van de monitoring te zijn. Als de monitoring uitwijst dat leerlingen via social media worden gepest, behoort het tot de taak van de school om daaraan aandacht te schenken. Als het pesten via social media binnen het bereik van de school ligt, omdat het bijvoorbeeld tussen leerlingen plaatsvindt, op school, of leerlingen dragen bij aan

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 196.

verspreiding, dan dient de school daar actie op te ondernemen. Daarnaast is er aandacht voor de toerusting van leraren in een aantal activiteiten van de PO-Raad en VO-raad. Ook via diverse door de overheid gesubsidieerde websites zijn er mogelijkheden voor leraren en leerlingen om informatie in te winnen, hulp en advies te vragen wanneer zij zich geconfronteerd zien met digitaal pesten (www.pestweb.nl, www.mediawijsheid.nl, www.digitaalpesten.nl).

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de conclusie van de Onderwijsraad in het advies «Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem»⁶. De Onderwijsraad adviseert de overheid zich te beperken tot haar kerntaken in het onderwijsbeleid en het invoeren van nieuw beleid voldoende te onderbouwen. Bovendien heeft de commissie-Dijsselbloem een toetsingskader geïntroduceerd voor een zorgvuldig beleidsproces. Is de regering bereid om voorliggend wetsvoorstel te toetsen aan zowel de aanbevelingen van de Onderwijsraad als het toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem, zo vragen de leden van voornoemde fractie. Kan de regering volgens deze aanbevelingen en het toetsingskader het wetsvoorstel nader onderbouwen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie vervolgens.

Het onderhavige wetsvoorstel is tot stand gekomen met inachtneming van de aanbevelingen van de Onderwijsraad en het toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem. Voorafgaand aan de voorbereiding van de wijziging van de sectorwetten is tijdens diverse rondetafelgesprekken gesproken met verschillende representanten uit het veld, waaronder de Kinderombudsman. Hierin is naast de sectorraden en de bonden ook gesproken met diverse belanghebbenden: gepeste leerlingen, ouders van gepeste leerlingen, leraren, schoolleiders, bestuurders, het COC, Kamerleden en diverse geëngageerde mensen (waaronder sociologen, psychologen, juristen en vertegenwoordigers van stichtingen die zich inzetten tegen pesten). Alvorens het wetgevingstraject te starten is middels het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) onderzocht of regelgeving in dit geval inderdaad het aangewezen middel is. Toen deze vragen positief waren beantwoord, is met gebruikmaking van wetenschappelijke kennis en expertise van de inspectie een voorstel geschreven. Het wetsvoorstel is vervolgens voorgelegd voor internetconsultatie. Ook is dit voorstel nog apart aan de sectorraden voor advies voorgelegd. De adviezen die in deze trajecten zijn opgehaald, in combinatie met het advies van de Raad van State hebben ertoe geleid dat de zorgplicht zo terughoudend mogelijk is opgenomen in het wetsvoorstel.

De leden vragen op welke manier het schoolpersoneel beschermd wordt tegen agressief of intimiderend gedrag. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de Arbowetgeving. Het is echter wenselijk dat schoolbesturen ook de veiligheid van het personeel meenemen in het veiligheidsbeleid.

De veiligheid van het personeel is in de Arbowetgeving gewaarborgd. Zo zijn scholen al wettelijk verplicht tot het jaarlijks uitvoeren van een Risico Inventarisatie en Evaluatie, het ontwikkelen van een concreet veiligheidsplan en het beschikken over een klachtenregeling en een onafhankelijke klachtencommissie.

Ook heeft de medezeggenschapsraad een belangrijke rol in het vaststellen van het veiligheidsplan van de school en het instellen van een klachtenregeling.

Houdt de inspectie ook toezicht op de veiligheid van het personeel, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

⁶ Kamerstuk 31 007, nr. 31.

De inspectie houdt tevens toezicht op de sociale veiligheid van het personeel. Dit toezicht is onderdeel van de kwaliteitsindicatoren die in de toezichtskaders van de inspectie zijn opgenomen, op basis van het kwaliteitsaspect schoolklimaat uit artikel 11, derde lid, van de WOT. 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.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering voor de term sociale veiligheid gekozen heeft als vervanging van de huidige wettelijke term veiligheid, terwijl het wetsvoorstel ook de fysieke veiligheid omvat. In dit wetsvoorstel wordt met de «fysieke veiligheid» van leerlingen verwezen naar aantasting van de lichamelijke integriteit, bijvoorbeeld door het toebrengen van lichamelijke pijn of letsel (denk bijvoorbeeld aan geweld in de vorm van slaan of schoppen). Het is daarmee onderdeel van het begrip sociale veiligheid. Een school is namelijk pas veilig als de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet door handelingen van andere mensen wordt aangetast. Met «fysieke veiligheid» van leerlingen wordt verwezen naar aantasting van de lichamelijke integriteit, bijvoorbeeld door het toebrengen van lichamelijke pijn of letsel door andere mensen, denk bijvoorbeeld aan geweld in de vorm van slaan of schoppen (zie ook de beantwoording van een soortgelijke vraag hiervoor van de leden van de D66-fractie). Het gaat op deze plaats dus niet om andere aspecten zoals arboveiligheid, brandveiligheid, luchtkwaliteit, de veiligheid van machines en speeltoestellen.

Deze leden merken op dat het gangbaar is om sociale veiligheid juist als afzonderlijke categorie te hanteren naast fysieke veiligheid en dat het in dat licht niet logisch is fysieke veiligheid als domein binnen de sociale veiligheid te beschouwen. Deze leden vragen welke verantwoordelijkheid de regering aan scholen toekent met betrekking tot pestgedrag dat zijn weerslag heeft op leerlingen heeft, terwijl het pestgedrag noch fysiek noch digitaal van leerlingen van de school afkomstig is. Leidt het wetsvoorstel door verplicht inzicht in de veiligheidsbeleving ertoe dat de zorgplicht van de school in zulke situaties wordt vergroot en in hoeverre is dat redelijk te achten, zo vragen de leden van voornoemde fractie. De opdracht aan scholen is om zorg te dragen voor de sociale veiligheid van al hun leerlingen op hun school. Voor een adequaat veiligheidsbeleid is inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen essentieel, omdat dit de school de informatie biedt die nodig is om risico's en problemen op het spoor te komen en aan te pakken op een wijze die voor leerlingen effect sorteert. Als de monitoring uitwijst dat leerlingen worden gepest, behoort het tot de taak van de school om daaraan aandacht te schenken, indien dit binnen het bereik van de school ligt (zoals: het vindt plaats tussen leerlingen, het vindt plaats op school, leerlingen dragen bij aan verspreiding, e.d.) en dat de school daartegen optreedt. De regering wil hier onderstrepen dat het niet gaat om een resultaatverplichting, maar om een inspanningsverplichting.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering voorkomt dat de verantwoordelijkheid teveel bij scholen komt te berusten, doordat alleen de school een wettelijke zorgplicht heeft. Dit wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid bij scholen om zich vergaand in te spannen om een sociaal veilig schoolklimaat te creëren voor alle leerlingen. Daar hoort het tegengaan van pesten bij. Dat is een verantwoordelijkheid waar de school op kan worden aangesproken. Het wetsvoorstel richt zich niet tot de ouders of andere personen in het leven van een leerling, omdat de regering daar nu eenmaal geen of veel minder invloed op kan uitoefenen. Dit laat onverlet dat de verantwoordelijkheid

voor het aanpakken van pestgedrag ligt bij alle betrokkenen: ouders, de school, burens, sportgenoten, etc.

1.2 Probleemanalyse

De leden van de VVD-fractie merken op dat uit landelijk onderzoek blijkt dat in het (speciaal) basisonderwijs en het voortgezet (speciaal) onderwijs zo'n 150.000 kinderen zich niet veilig voelen op school. Uit andere bronnen, zoals uit het Onderwijsverslag 2012/2013 van de inspectie, blijkt circa 15 procent van de leerlingen zich onveilig te voelen. Kan de regering aangeven hoe dit ligt voor specifieke groepen leerlingen, zoals LHBT-leerlingen, zo vragen de leden.

In de Monitor sociale veiligheid in en rond scholen⁷ is specifiek ingezoomd op de verschillen in veiligheidsbeleving tussen groepen leerlingen. Uit dit onderzoek blijkt dat LHBT-jongeren zich minder vaak veilig voelen op school. Zo is de veiligheidsscore op school onder lesbische meisjes duidelijk lager is, namelijk 82 procent versus 94 procent onder de vergelijkingsgroep. Ook homoseksuele jongens voelen zich beduidend minder veilig. De veiligheidsscore op school is onder deze groep 88 procent, terwijl 94 procent van de jongens die niet homoseksueel zijn zich veilig voelen.

Voorts vragen deze leden op welke wijze dit wetsvoorstel een bijdrage gaat leveren aan hun gevoel van veiligheid op school.

Dit wetsvoorstel verplicht scholen om sociaal veiligheidsbeleid te voeren gericht op alle leerlingen. Dat is een generieke opdracht. De regering richt zich in het flankerende beleid meer op specifieke doelgroepen en zet zich via dit beleid in om leerlingen, leraren en schoolleiders ondersteuning te bieden bij hun verantwoordelijkheid voor een sociaal veilige leeromgeving voor al hun leerlingen.

De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat er nog wel wat verbeterd kan worden op het gebied van het verbeteren van het schoolklimaat. Deze leden zijn echter in tegenstelling tot de regering niet van mening dat extra wet- en regelgeving hiervoor noodzakelijk is. Graag vragen de leden een toelichting naar nut en noodzaak van deze nieuwe wetgeving ten opzichte van de bestaande situatie en de nieuwe maatregelen aangekondigd door de scholen.

Voor een beschrijving van het nut en noodzaak verwijst de regering naar de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de CDA-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. Het is van groot belang dat scholen het actieplan omarmen en het in de praktijk brengen. Het invoeren van de wettelijke zorgplicht is voor scholen een belangrijke stok achter de deur en complementair aan het actieplan. Beide zijn onmisbaar bij het tegengaan van pesten. Deze onderlinge relatie tussen het actieplan en het wetsvoorstel wordt zowel door de regering als de beide raden aldus gezien. 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, nu een afdoende basis hen daarop aan te spreken en zo nodig handhavend te kunnen optreden. De regering juicht het nieuwe initiatief van de PO-Raad en VO-raad dan ook toe, én onderstreept

⁷ Sociale veiligheid in en rond scholen, Primair (Speciaal) Onderwijs 2010–2014, Voortgezet (speciaal) Onderwijs 2006–2014. drs. R. Sijbers, D. Fettelaar MSc, drs. W. de Wit, Prof. Dr. T. Mooij. ITS, Radboud Universiteit, Nijmegen, december 2014. Kamerstuk 2015-29240-69, 15 januari 2015.

het belang daarvan met een duidelijk wettelijk kader, dat het mogelijk maakt om situaties waarin scholen hieraan onvoldoende invulling geven, te kunnen adresseren.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat niet eerst het effect hiervan kan worden afgewacht, maar gelijk moet worden overgegaan tot nieuwe wetgeving. Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) en de Onderwijsraad hebben zich zeer kritisch uitgelaten over nut en noodzaak van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen hierbij ook mee te nemen de discussie die in het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog over doelmatiger onderwijstoezicht⁸ wordt aangestipt ten aanzien van het verschil tussen wettelijke deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen.

De regering meent dat gezien de ernst van de problematiek het nodig is om nu te komen met maatregelen om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk leerlingen kunnen profiteren van een sociaal veilig schoolklimaat. De regering beoogt met het wetsvoorstel te bewerkstelligen dat voor het belangrijke thema sociale veiligheid een directe wettelijke grondslag in de sectorwetten ontstaat, die mede als basis kan dienen voor sanctionerend optreden door de inspectie. Het wetsvoorstel sluit naar de mening van de regering aan bij het initiatiefwetsvoorstel, waarbij de initiatiefnemers ervoor pleiten dat de inspectie alleen toezicht zou moeten houden op de naleving van deugdelijkheidseisen. Pedagogisch klimaat en schoolklimaat zijn aspecten van kwaliteit waarvoor geldt dat tekortkomingen op deze punten als zodanig onvoldoende aanleiding kunnen zijn voor sanctionering door de inspectie of, in uiterste instantie, ingrijpen van de Minister.

De Raad van State merkt in haar advies op dat de inspectie reeds over voldoende mogelijkheden beschikt om (de uitvoering) van beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. Tevens merkt de Raad van State op dat de inspectie op basis van de WOT kan toezien op de uitvoering van het beleid inzake sociale veiligheid en dat eventuele tekortkomingen kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school. Hierover verschillen de regering en de Raad van State van mening. De regering meent dat de inspectie niet over voldoende middelen beschikt om het beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. De inspectie kan een school op basis van de kwaliteitseisen in het toezichtskader aanspreken op het niet of onvoldoende invullen van het veiligheidsbeleid, maar dit toezicht is niet gebaseerd op een deugdelijkheidseis en kan daarom niet door middel van sancties worden afgedwongen. De huidige situatie biedt onvoldoende juridische basis voor handhavend optreden door de inspectie, indien risico's rond de sociale veiligheid van leerlingen op een school daarom vragen. Door sociale veiligheid expliciet in de verschillende sectorwetten op te nemen wordt het een deugdelijkheidseis, waarbij het voor de inspectie mogelijk is om bij de overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten. In tegenstelling tot de huidige situatie kan de inspectie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel handhavend optreden als blijkt dat de school zich te weinig of niet adequaat inspant om voor alle leerlingen een veilige leeromgeving te creëren.

Het hebben van sociaal veiligheidsbeleid betekent dus niet altijd dat het geformuleerde beleid passend is of effectief in de praktijk wordt gebracht. De inspectie beschikt in de huidige situatie over onvoldoende handvatten ten aanzien van scholen die onvoldoende doen om te zorgen voor een veilig schoolklimaat. Met het huidige wetsvoorstel worden deze binnen handbereik van de inspectie gebracht. Er wordt een aantal centrale elementen aangereikt aan scholen, die noodzakelijk zijn om een veilig

⁸ Kamerstuk 33 862, nr. 2.

schoolklimaat te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor scholen om ten aanzien van sociale veiligheid een set van samenhangende maatregelen te ontwikkelen, gericht op preventie en op het afhandelen van incidenten. Een school dient het beleid te vormen met alle betrokkenen in de school (leerlingen, leraren, medezeggenschapsraad, ouders) en het stevig te verankeren in de dagelijkse praktijk van de school. Door valide en betrouwbare monitoring verplicht te stellen en een aantal specifieke taken in het kader van het tegengaan van pesten te beleggen bij één persoon ontstaat er een aanpak, waarbij maatregelen stelselmatig worden gebaseerd op de feitelijke situatie op de school en de veranderingen die daarin optreden.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het aantal meldingen in de afgelopen jaren is toegenomen, waaronder de meldingen rondom pesten. De leden vragen wat de oorzaak is/oorzaken zijn van de toename rond het aantal meldingen.

De regering heeft geen onderzoek laten verrichten naar de achtergrond van het hoge aantal meldingen. Er is dus niet met zekerheid te zeggen waar deze toename vandaan komt.

De leden van voornoemde fractie zijn van oordeel dat voor veel schoolbesturen een wettelijke explicitering van de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid niets nieuws betekent voor scholen en/of schoolbesturen. Deelt de regering de mening, zo vragen deze leden. Zoals eerder aangegeven bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van leden van de CDA-fractie spant een groot deel van de scholen zich al in op het gebied van sociale veiligheid. Voor hen verandert niets. Juist de scholen die nu weinig of niets doen, moeten aan de slag en kunnen door de inspectie worden aangesproken. De regering beoogt met dit wetsvoorstel te bewerkstelligen dat alle scholen daadwerkelijk zorgdragen voor de sociale veiligheid.

Deze leden merken op dat dit voorliggende wetsvoorstel is opgesteld voor die kleine groep scholen zonder praktiserend schoolveiligheidsplan. Is de regering ervan overtuigd dat met dit wetsvoorstel de pestproblematiek, zoals we die momenteel kennen, en de structurele geweldsincidenten in de praktijk zullen afnemen, zo vragen de leden van de PVV-fractie. De regering heeft niet de illusie dat scholen ieder incident kunnen voorkomen. Het wetsvoorstel is met name van betekenis in situaties waarin de veiligheidsbeleving van leerlingen onvoldoende is en van scholen wordt gevraagd de situatie te verbeteren. Dit betekent dat het niet alleen gaat over situaties waarin het veiligheidsbeleid niet in de praktijk wordt gebracht, maar ook om situaties waarin het veiligheidsbeleid gegeven de veiligheidsbeleving van leerlingen verbetering vraagt. De combinatie van een wettelijke zorgplicht, monitoring door alle scholen, de wetenschappelijke kennis die wordt verzameld over programma's die werken en de ondersteuning van scholen door de sectorraden maakt dat scholen beter in positie zijn, om een schoolklimaat te creëren waarin alle leerlingen zich veilig voelen. De regering wil hier benadrukken dat scholen dus wel een plan van aanpak kunnen hebben, maar als het niet of nauwelijks werkt in de praktijk, dan kunnen scholen daar wel degelijk op worden aangesproken.

De leden van D66- vragen de regering aan te geven in hoeverre dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat sociaal veiligheidsbeleid op scholen geen «papieren tijger» wordt.

De bepaling over de monitoring speelt hier een belangrijke rol. Monitoring maakt duidelijk of de veiligheidsbeleving van leerlingen aanleiding geeft het veiligheidsbeleid van de school aan te passen. Daarmee is sprake van een *reality check* die inzichtelijk maakt in hoeverre het veiligheidsbeleid

voldoende functioneert. Het wetsvoorstel gaat «papieren tijgers» dus tegen door enerzijds zichtbaar te maken waar de situatie in orde is en anderzijds te laten zien waar verbetering nodig is. Daarnaast werken de raden met verschillende partijen aan een nieuw model-veiligheidsplan, dat actief in de school kan worden ingezet en dat alle betrokkenen sturing en ondersteuning biedt bij het creëren en vergroten van de sociale veiligheid in de school.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan aantonen dat het wetsvoorstel leidt tot minder papierwerk en administratieve lasten. Omdat in de monitoring 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), is niet of beperkt sprake van extra administratieve lasten. Daarbij werken de PO-Raad en de VO-raad momenteel samen met de inspectie aan de aanscherping van de huidige indicator «Schoolklimaat en Veiligheid». Dit geeft inzicht in de wijze waarop de school omgaat met de zorg voor sociale veiligheid. Daarnaast wordt de leerlingenquête aangepast, zodat scholen op een valide en betrouwbare manier kunnen meten hoe leerlingen de sociale veiligheid op school ervaren. Ook bezien de raden hoe de resultaten uit andere monitoringsinstrumenten kunnen worden opgenomen in Vensters. Hierdoor wordt maximaal aangesloten bij de werkwijze van scholen.

Aangezien wettelijke explicitering van de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid voor veel schoolbesturen niets nieuws betekent, wat is de noodzaak voor deze schoolbesturen van dit wetsvoorstel, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Veel scholenbesturen maken al werk van sociale veiligheid. Naar het oordeel van de regering echter maakt de situatie in de praktijk, waarin teveel leerlingen met pesten te maken krijgen, het nodig de zorgplicht voor sociale veiligheid wettelijk te verankeren. Hiermee wordt zeker gesteld dat ook scholen die zich niet voldoende, of niet structureel, bezighouden met sociale veiligheid, zorg zullen dragen voor sociale veiligheid. Het schoolklimaat is immers van grote invloed op de kwaliteit van een school. Ook heeft de inspectie zoals aangegeven te weinig handvatten voor toezicht. Met dit wetsvoorstel kan dat deel van de scholen worden aangesproken.

Deze leden vragen of deze schoolbesturen juist niet met meer administratieve lasten te maken krijgen, terwijl het veiligheidsbeleid al op orde is. Om een adequaat veiligheidsbeleid te kunnen voeren, en het beleid zo nodig aan te passen aan veranderende situaties, is een goed inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door de leerlingen een onmisbaar element. Voor scholen die hier al op een effectieve manier mee bezig zijn, verandert er door de komst van deze wetswijziging niets. Maar scholen die zich niet of niet voldoende zorgdragen voor sociale veiligheid op hun school worden met dit wetsvoorstel verplicht dit wel te doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op ernstige incidenten die in het voortgezet onderwijs hebben plaatsgevonden, waarbij leerlingen onder meer bedreigd en afgeperst zijn. De leden van voornoemde fractie vragen of schoolbesturen voldoende in staat zijn om met dergelijke ernstige incidenten om te gaan.

Scholen dragen de belangrijkste verantwoordelijkheid voor een adequate borging van de veiligheid van leerlingen. Indien nodig spreekt de inspectie scholen hierop aan. Deze eigen verantwoordelijkheid van scholen ondersteunt het Ministerie van OCW door Stichting School en Veiligheid (www.schoolenveiligheid.nl) te financieren. Deze stichting biedt scholen ondersteuning, verschaft informatie en geeft adviezen gericht op een veilig schoolklimaat. Scholen kunnen bij de stichting ook advies en

informatie krijgen over de manier waarop zij kunnen omgaan met afpersing, mishandeling en bedreiging. Ook over het doen van aangifte is informatie aanwezig bij het Stichting school en veiligheid.

Wat is de betrokkenheid van de politie en wat is de betrokkenheid van de inspectie in deze situaties, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Als zich op een school een incident voordoet van strafrechtelijke aard dan treedt de politie handhavend, opsporend en/of hulpverlenend op. Daarnaast is de politie alert op zogenoemde voorlooptdelicten zoals pesten en bedreigen en op signalen van radicalisering en groepsvorming. Als dit soort zaken spelen op een school dan kan de politie de school adviseren en ondersteunen, bijvoorbeeld door controleacties uit te voeren op of rond scholen, door fysieke aanwezigheid, voorlichting aan docenten of gesprekken met jongeren. Om de contacten tussen de betrokken instanties soepel en gestructureerd te laten verlopen, staan in diverse gemeenten, waaronder Amsterdam, scholen, gemeentebestuur, politie en Openbaar Ministerie voortdurend met elkaar in verbinding via zogenaamde convenanten schoolveiligheid. Bij de feitelijke afhandeling van dergelijke situaties zijn de school en eventueel de politie de eerst-verantwoordelijke partijen. De inspectie richt zich bij incidenten op het functioneren van het veiligheidsbeleid.

1.3 Aanleiding en achtergrond

De leden van de CDA-fractie stellen vraagtekens bij de analyse van de regering dat het pestbeleid verbeterd moet worden vanwege onder andere de stijging van het aantal meldingen van pesten en het feit dat scholen nu hun eigen aanpak volgen. Ze vragen zich echter of dit komt door de aandacht voor het onderwerp of dat er echt een intrinsieke stijging is van het aantal gevallen van pesten. Verder is de vraag of de stijging van het aantal meldingen en klachten over pesten voortkomt uit beleid dat onvoldoende effectief is en dus moet worden opgelost met extra wetgeving. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting hierop.

Zelfs indien zou worden verondersteld dat de toename van meldingen geheel te verklaren is door factoren zoals een toegenomen meldingsbereidheid of afgenomen maatschappelijke acceptatie, betekent dit niet dat de omvang en aard van de meldingen als zodanig niet voldoende ernstig zijn om de bevordering van sociale veiligheid nadrukkelijk aandacht te geven. De regering trekt uit deze gegevens de conclusie dat het hebben van beleid niet genoeg is, maar blijvende aandacht nodig is voor de vraag of het beleid toereikend is en of verbeteringen nodig zijn. Niet altijd is het beleid effectief. De beoordeling van programma's door de commissie Anti-pestprogramma's illustreert dit, en laat zien dat niet alle door scholen gehanteerde methodieken effectief zijn en sommige zelfs contraproductief kunnen werken. Ook hebben scholen te maken met veranderende omstandigheden, waardoor situaties kunnen nopen tot aanpassing van het beleid. Het is de taak van iedere school om zorg te dragen voor een veilige sociale leeromgeving voor al haar leerlingen.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel incidentenregistratie dat scholen verplichtte om alle zware incidenten op school te registreren een alternatief bood om mogelijke veiligheidsrisico's op scholen inzichtelijk te maken. De leden vragen de regering of zij dit eens is met de leden. Zo ja, waarom en zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van voornoemde fractie. Deze leden vragen wat de beweegredenen zijn geweest om het wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie in te trekken behalve het teveel aan papierwerk. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering het wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie wél zou handhaven indien er geen sprake zou zijn

van veel papierwerk. Deze leden zijn van oordeel dat het wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie inhoudelijk zeer goed uitgewerkt was. Het teveel aan papierwerk is voor de leden een te zware uitdrukking voor een wet die veiligheidsrisico's inzichtelijk zou kunnen maken. Voornoemde leden vragen waarom de regering kiest voor het voorliggende wetsvoorstel waar beleidsmatig niets nieuws in staat – behalve dat het allemaal nu wettelijk is samengebracht – in plaats van het ingetrokken wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie waar bij de juiste manier van gebruik van het incidentenregistratiesysteem actief handelen ten opzichte van pesten en/of veiligheidsbeleid mogelijk gemaakt zou kunnen worden. Het wetsvoorstel incidentenregistratie is ingetrokken, omdat het voorstel naar de mening van de regering geen bijdrage leverde aan een effectieve aanpak van pesten, noch aan de bevordering van de sociale veiligheid op school. Een belangrijk verschil met het eerdere wetsvoorstel incidentenregistratie is dat die registratie géén inzicht gaf in de veiligheid/incidenten op scholen. Scholen werden verplicht om binnen hun eigen interne administratie een aantekening te maken, die op de school voor de inspectie ter inzage was. Vervolgens werden de gegevens geaggregeerd en was alleen in een landelijke rapportage voorzien. De gegevens konden door de inspectie niet worden ingezien op persoonsniveau. Het leidde tot een getotaliseerd landelijk beeld, zonder dat duidelijk zou zijn op welke scholen de situatie onvoldoende is. Het voorzag daarmee niet in extern inzicht in de incidentenregistratie. Ook zag het wetsvoorstel incidentenregistratie alleen op de registratie van zware incidenten en grove pesterijen, en niet op de bredere vormen van pesten waarover het plan van aanpak tegen pesten gaat. Van scholen wordt verwacht dat ze aangifte doen wanneer sprake is van dergelijke zware incidenten. Leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs zijn gebaat bij een uniforme en structurele pestaanpak, die bovenal gericht is op preventie van alle vormen van pesten. Daaraan droeg dit wetsvoorstel niet bij. In plaats van registratie achteraf wordt in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor een verfijndere en op pesten toegesneden monitoring van sociale veiligheid op schoolniveau. De inspectie krijgt goed zicht op de sociale veiligheid op scholen en zij kan – indien nodig – ingrijpen. De manier waarop de school de monitoring regelt is aan de scholen zelf.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat naar aanleiding van de motie van de leden Bergkamp en Van der Burg de PO-Raad en de VO-raad tot een actieplan zijn gekomen. Dit biedt een goed alternatief voor de verplichting van bepaalde anti-pestprogramma's. Graag horen deze leden op wat voor manier kennis en *best practices* op het gebied van anti-pestprogramma's gedeeld worden.

Een belangrijk hulpmiddel voor scholen bij het kiezen van een anti-pestprogramma is de beoordeling van de Commissie Anti-pestprogramma's. Deze geeft aan welke programma's en interventies effectief zijn bij het voorkomen en tegengaan van pesten. De resultaten van de beoordeling staan op de website van het Nederlands Jeugdinstituut (hierna: NJi) en zijn openbaar toegankelijk. De sectorraden hebben in hun actieplan aangekondigd de bewezen effectieve programma's en methoden actief onder de aandacht te brengen van scholen. Hiertoe werken de raden en Stichting School en Veiligheid samen met experts van het NJi aan een instrument dat scholen helpt bij het kiezen van een goede aanpak. Daarnaast investeer ik de komende jaren in wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van de door de commissie aangewezen veelbelovende programma's. De resultaten en de beoordeling van dit effectonderzoek worden in 2017 bekend gemaakt. Zo wordt voor scholen duidelijk welke programma's in ieder geval werken.

De leden van de ChristenUnie-fractie spreken hun waardering uit voor het «actieplan sociale veiligheid op school» van de PO-Raad en de VO-raad.

De regering noemt het een goed alternatief voor de verplichting van het gebruik van een bewezen effectief anti-pestprogramma, zodat dit onderdeel niet meer is opgenomen in het wetsvoorstel. De leden onderschrijven deze keuze. De genoemde leden vragen de regering waarom invoering van voorliggend wetsvoorstel op andere punten wel noodzakelijk is in aanvulling op het actieplan en waarin het actieplan van de PO-Raad en de VO-raad tekortschiet.

Dit actieplan kent een groot aantal activiteiten dat de invoering van de wettelijke zorgplicht ondersteunt. Het is van groot belang dat scholen het actieplan omarmen en het in de praktijk brengen. Het invoeren van de wettelijke zorgplicht is voor scholen een belangrijke stok achter de deur en complementair aan het actieplan. Beide zijn onmisbaar bij het tegengaan van pesten. 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 een afdoende basis hen daarop aan te spreken en om zo nodig handhavend te kunnen optreden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat, volgens de regering, het voordeel van dit wetsvoorstel boven het wetsvoorstel incidentenregistratie is dat minder papierwerk ontstaat. Zij vragen hoe deze stelling te verenigen is met de bewering in het nader rapport dat voldoende inzicht in de veiligheid naast het bevragen van de leerlingen en leraren ook registratie van incidenten omvat.

De bedoelde passage verwijst naar gegevens uit het Onderwijsverslag in 2011/12 en 2012/13 dat in de desbetreffende passage wordt beschreven. De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen monitoring betreft (zie onder meer slot derde sectie van onderdeel c) bevraging van leerlingen over incidenten, veiligheidsbeleving en schoolwelbevinden. Het gaat dus om een integrale bevraging, die de school inzicht geeft in de sociale veiligheid op de school en nodig is om een adequaat veiligheidsbeleid te kunnen voeren. Het gaat dus in de eerste plaats om een op gebruik door de school gerichte activiteit, die tegelijkertijd inzicht in verschillende aspecten geeft, zodat sprake is van minder papierwerk.

Deze leden merken op dat verplichte incidentenregistratie niet uit het voorstel volgt. Graag vernemen zij of de regering deze registratie wel of niet beoogt.

De in het wetsvoorstel opgenomen monitoring omvat (zie onderdeel 3.4 van de memorie van toelichting) onder meer de aantasting van de sociale en fysieke veiligheid van leerlingen («zoals door pesten (...), geweld, discriminatie e.d.»). De monitoring geeft daarmee dus eveneens een beeld van de mate waarin zich incidenten voordoen op het terrein van de sociale veiligheid.

De leden van de SGP-fractie vragen welke inspanningen de regering verricht om scholen te ondersteunen bij hun zorgplicht voor zover het pesten via sociale media betreft. Zij vragen specifiek aandacht voor *apps* als *Secret* waarmee jongeren elkaar op anonieme wijze kunnen pesten. De leden van voornoemde vragen of de regering mogelijkheden ziet om dergelijke funeste initiatieven tegen te gaan.

In de memorie van toelichting heeft de regering betoogt dat pesten via *social media* beschouwd wordt als een verschijningsvorm van pesten. Er zijn geen specifieke verplichtingen ten aanzien hiervan opgenomen binnen het wettelijk kader. Wel is er aandacht voor pesten via social media binnen een aantal activiteiten van de raden. Daarnaast is er via diverse door de overheid gesubsidieerde websites (www.pestweb.nl, www.mediawijsheid.nl, www.digitaalpesten.nl) de mogelijkheid voor leraren en leerlingen om hulp en advies te vragen wanneer zij hulp nodig hebben met digitaal pesten. Ook als het pesten via specifieke apps plaatsvindt. De regering zet daarmee met name in op voorlichting en

bewustwording. De regering heeft geen mogelijkheden om het aanbod van dergelijke apps te reguleren.

1.4 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Raad van State de regering vraagt naar de noodzaak van wetgeving aangezien zij, vanwege het opnemen van het sociale veiligheidsbeleid in het schoolplan, in de veronderstelling is dat de inspectie kan handhaven, tot aan een bekostigingssanctie aan toe. De leden verwijzen naar eerdere debatten over dit onderwerp en vragen aan de regering of dat waar is. Deze leden zijn van mening dat een school bij het geheel ontbreken van het sociale veiligheidsbeleid en het dus ook ontbreken van het beleid in de schoolgids, wel aangesproken kan worden door de inspectie, maar dat dit niet meer mogelijk is zodra het beleid in de schoolgids staat. De leden van voornoemde fractie vragen of de regering hier nogmaals een toelichting op kan geven.

Op dit moment is in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES opgenomen dat de schoolgids het beleid met betrekking tot de veiligheid moet bevatten. Dit betekent strikt juridisch een verplichting voor scholen om veiligheidsbeleid te formuleren en dit te beschrijven in de schoolgids. Er worden in de wet geen inhoudelijke eisen gesteld aan het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan. De inspectie kan alleen handhaven (en dus een bekostigingssanctie opleggen), indien er geen veiligheidsbeleid in de schoolgids is opgenomen. 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 verplichting om in de schoolgids veiligheidsbeleid op te nemen – maar ook op de inspanning van de school om dit beleid effectief uit te voeren. Door het zorgdragen voor sociale veiligheid expliciet te benoemen in de wet wordt het een deugdelijkheidseis, waarmee het voor de inspectie mogelijk wordt om bij overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten, en dat heeft ook preventieve werking, zodat verbetering in de praktijk kan worden verwacht. Het verplicht inzage geven in de resultaten uit de monitoring brengt de inspectie beter in positie om, het gesprek aan te gaan met een school over de sociale veiligheid.

De leden vragen of ze goed hebben begrepen dat op het moment dat het beleid weliswaar in de schoolgids staat maar niet in de praktijk wordt gebracht, de inspectie geen (juridisch) instrumentarium heeft om in te grijpen.

Ja, dat hebben de leden goed begrepen. De inspectie kan een school op basis van de kwaliteitseisen in het toezichtskader aanspreken op het niet of onvoldoende invullen van het veiligheidsbeleid, maar dit toezicht is niet gebaseerd op een deugdelijkheidseis en kan daarom niet door middel van sancties worden afgedwongen. De huidige situatie biedt onvoldoende juridische basis voor handhavend optreden door de inspectie, indien risico's rond de sociale veiligheid van leerlingen op een school daarom vragen. Door sociale veiligheid expliciet in de verschillende sectorwetten op te nemen wordt het een deugdelijkheidseis, waarbij het voor de inspectie mogelijk is om bij de overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten. In tegenstelling tot de huidige situatie kan de inspectie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel handhavend optreden als blijkt dat de school zich te weinig of niet adequaat inspant om voor alle leerlingen een veilige leeromgeving te creëren.

De leden van voornoemde fractie vragen hoe zich dit dan verhoudt tot het advies van de Raad van State.

De Raad van State merkt in haar advies op dat de inspectie reeds over voldoende mogelijkheden beschikt om (de uitvoering) van beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. Tevens merkt de Raad van State op dat de inspectie op basis van de WOT kan toezien op de uitvoering van het beleid inzake sociale veiligheid en dat eventuele tekortkomingen kunnen leiden tot de kwalificatie zwakke school. Hierover verschillen de regering en de Raad van State van mening. De regering meent dat de inspectie niet over voldoende middelen beschikt om het beleid te beoordelen en bekostigingssancties te treffen. Het hebben van sociaal veiligheidsbeleid betekent dus niet altijd dat het geformuleerde beleid passend is of effectief in de praktijk wordt gebracht. Zoals bij de beantwoording van de vorige vraag is beschreven beschikt de inspectie in de huidige situatie over onvoldoende handvatten ten aanzien van scholen die onvoldoende doen om te zorgen voor een veilig schoolklimaat. Met het huidige wetsvoorstel worden deze binnen handbereik van de inspectie gebracht. Er wordt een aantal centrale elementen aangereikt aan scholen, die noodzakelijk zijn om een veilig schoolklimaat te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel introduceert de verplichting voor scholen om ten aanzien van sociale veiligheid een set van samenhangende maatregelen te ontwikkelen, gericht op preventie en op het afhandelen van incidenten. Een school dient het beleid te vormen met alle betrokkenen in de school (leerlingen, leraren, medezeggenschapsraad, ouders) en het stevig te verankeren in de dagelijkse praktijk van de school. Door valide en betrouwbare monitoring verplicht te stellen en een aantal specifieke taken in het kader van het tegengaan van pesten te beleggen bij één persoon ontstaat er een aanpak, waarbij maatregelen stelselmatig worden gebaseerd op de feitelijke situatie op de school en de veranderingen die daarin optreden.

Voorts kunnen ouders de school aansprakelijk stellen bij het niet-nakomen van de verplichting om dergelijk beleid te hebben. Dat is echter pas achteraf, want ouders zullen dit rechtsmiddel pas oppakken ná een incident. De leden van de VVD-fractie vragen hoeveel preventieve werking van dit instrument uit kan gaan.

Van belang is eerst en vooral dat de school vroegtijdig en uit eigen beweging toereikende maatregelen treft om een sociaal veilige omgeving voor alle leerlingen te realiseren. De maatregelen in het wetsvoorstel zijn daarop gericht. Uit het beperkte aantal civiele procedures die ouders hebben aangespannen tegen scholen, blijkt dat zij doorgaans pas naar de rechter stappen als er sprake is van een ernstig uit de hand gelopen situatie. Het probleem wordt dan niet bijtijds opgelost. Omdat dit voor ouders een zwaar middel is, waarvan de effectiviteit voor het oplossen van het eigen probleem twijfelachtig is, kiest de regering niet voor deze route. In de praktijk is de effectiviteit van deze benadering of de preventieve werking daarvan ook niet gebleken. Een belangrijke overweging daarbij is dat de regering deze last niet bij ouders wil leggen, maar in de eerste plaats scholen wil aansporen de sociale veiligheid afdoende te realiseren.

Voorts lezen de leden in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel spreekt van een inspanningsverplichting, waarbij het resultaat wordt meegewogen. De Raad van State vindt juist een resultaatsverplichting te ver gaan. Hoe ziet de regering de door haar gekozen middenweg, zo vragen deze leden.

Zoals uit het voorgaande al blijkt, verwacht de regering niet van scholen dat zij pesten eenzijdig volledig kunnen uitbannen. Zij verwacht van scholen dat ze het maximale doen om ieder kind naar een veilige school te laten gaan.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat pesten niet alleen op school gebeurt, maar ook via internet. De leden van voornoemde fractie vragen of de regering op de hoogte is van het initiatief van stichting Importonus, die zich inzet voor een veilige digitale omgeving voor scholen, door het leveren van een softwaretool dat digitaal ongewenst gedrag kan detecteren. Met deze input wordt een school in staat gesteld om tot actie te komen. Alles wat op school gebeurt wordt gefilterd op woorden en bepaalde schermen (bijvoorbeeld websites over drugswapens, aanzet tot jihadisme etc.) komen bij een vertrouwenspersoon terecht. De leden van voornoemde fractie vragen of de regering bereid is dit initiatief en mogelijk ook andere initiatieven zonder winst oogmerk, die cyberpesten tegengaan, te ondersteunen.

De regering heeft met interesse kennis genomen van het initiatief van de Stichting Importonus. Pesten is een breed maatschappelijk probleem. Het is van groot belang dat ook private partijen in de samenleving hun steentje bijdragen om pesten tegen te gaan. De regering is daarbij echter niet in positie om specifieke programma's financieel te ondersteunen.

Dezelfde leden vragen zich vervolgens af of cyberpesten een onderdeel is van de vragen in de tweejaarlijkse monitor die de Staatssecretaris bespreekt in zijn brief van 3 oktober 2014⁹. Indien dat niet zo is, kan de Staatssecretaris toezeggen dat cyberpesten in de volgende tweejaarlijkse monitor wordt meegenomen, zo vragen deze leden.

Cyberpesten is terug te vinden in de Monitor sociale veiligheid in en rond scholen.¹⁰ Het is onderdeel van de vragen in de monitor die gesteld worden over «de wijze waarop wordt gepest».

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of cyberpesten voldoende wordt meegenomen in de anti-pestprogramma's waaruit scholen nu kunnen kiezen.

Scholen kunnen kiezen voor een aanpak en/of interventie die past bij hun pedagogische visie en context. Dit betekent ook dat scholen kunnen kiezen voor interventies die zich richten op cyberpesten. Er zijn programma's op de markt die zich hier specifiek op richten.

Ook vragen deze leden of er in het actieplan de verbinding gemaakt wordt met het bespreken en signaleren van kindermishandeling.

In het actieplan van de sectorraden wordt geen verbinding gemaakt met het thema kindermishandeling. Wel wordt gepleit voor een brede benadering van het begrip sociale veiligheid.

De leden van voornoemde fractie vragen of de regering de stand van zaken kan geven betreffend de aanbevelingen voor betere toerusting van aankomende leraren op het gebied van sociale veiligheid en pesten opgesteld door de pabo's, lerarenopleidingen en Centrum School en Veiligheid. Ze vragen ook wanneer worden deze aanbevelingen worden geïmplementeerd en wanneer studenten aan de pabo's hier daadwerkelijk les in krijgen.

Op 17 december 2014 is de rapportage «Aandacht voor sociale veiligheid in pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen» aan uw Kamer gezonden (Kamerstukken II 2014/15, 27 923, nr. 196). Stichting School en Veiligheid geeft daarin een beeld van de wijze waarop de opleidingen aandacht besteden aan sociale veiligheid. Er is reeds aandacht voor sociale

⁹ Plan van aanpak tegen pesten en uitvoering van de motie Bergkamp/Van der Burg (Kamerstuk 29 240, nr. 65), Kamerstuk 29 240, nr. 68.

¹⁰ Sociale veiligheid in en rond scholen, Primair (Speciaal) Onderwijs 2010–2014, Voortgezet (speciaal) Onderwijs 2006–2014. drs. R. Sijbers, D. Fettelaar MSc, drs. W. de Wit, Prof. Dr. T. Mooij. ITS, Radboud Universiteit, Nijmegen, december 2014. Kamerstuk 2015-29240-69, 15 januari 2015.

veiligheid op alle pabo's en tweedegraadsopleidingen, maar er is geconcludeerd dat de aandacht hiervoor structureler kan worden ingebed. Naar aanleiding van deze conclusie heeft Stichting School en Veiligheid drie concrete aanbevelingen om deze verder te versterken. De pabo's en lerarenopleidingen zullen naar aanleiding van dit rapport met de aanbevelingen aan de slag gaan en daarmee de aandacht voor sociale veiligheid binnen de opleiding versterken. Zij doen dit met ondersteuning van Stichting School en Veiligheid. Dit traject is in januari 2015 van start gegaan en wordt in de zomer van 2015 afgerond. In de zomer van 2015 zal er een richtlijn ontwikkeld zijn voor de operationalisering van het thema sociale veiligheid en is er een digitale kennisbank beschikbaar voor de pabo's en lerarenopleidingen, die de lerarenopleidingen dan individueel kunnen benutten voor de vormgeving van hun curriculum.

Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat hier altijd actie moet worden ondernomen door scholen, inclusief aangifte, zodat er ook vervolging kan plaatsvinden, zo vragen zij.
De regering is het eens met de stelling dat altijd aangifte dient te worden gedaan van strafbare feiten, zoals afpersing

De leden van de SP-fractie merken op dat regering de controle op schoolgidsen slechts ziet als een beoordeling van «de papieren werkelijkheid». Deze leden kunnen zich voor een groot deel in die kwalificatie vinden, maar vragen in hoeverre dit een nieuwe beleidsrichting is, waarbij dezelfde kwalificatie wordt gegeven. Zij wijzen in dit geval op de handhaving van de regels met betrekking tot de vrijwillige ouderbijdrage op scholen. Geldt de controle van de schoolgids in die zin ook als «beoordelen van de papieren werkelijkheid», zo vragen deze leden. De schoolgids is primair een voorlichtings- en verantwoordingsdocument aan betrokkenen bij de school, in het bijzonder ouders en leerlingen. Op grond van wat in de schoolgids is vermeld, kunnen dezen op de hoogte zijn van de kwaliteit van de school, hun rechten en plichten en een aantal praktische zaken. Secundair is de schoolgids een bron voor het risicogerichte toezicht van de inspectie. De inspectie controleert of er sprake is van een schoolgids en gebruikt de inhoud ervan zo nodig bij het bepalen van zwaartepunten voor de proportionele invulling van het toezicht. Voor wat betreft de ouderbijdrage is ook in de wet geregeld dat de ouderbijdrage werkelijk vrijwillig moet zijn, los van het feit dat het in de schoolgids moet staan. Dat is nu bij het veiligheidsbeleid niet zo: daarvan is alleen bepaald dat het in de schoolgids moet staan. In zoverre is het dus niet goed te vergelijken. Bovendien gaat het bij het toezicht op het sociale veiligheidsbeleid, anders dan bij de ouderbijdrage, om relatief ingewikkelde materie. Een doeltreffend veiligheidsbeleid kan immers allerlei vormen aannemen en moet beoordeeld worden in relatie tot de uitvoering en resultaten in de praktijk. Het is daarom van belang dat aan de hand van monitoring kan worden vastgesteld dat sprake is van beleid dat succesvol is en leidt tot een sociaal veilige school, als middel waarmee de school invulling geeft aan de zorg voor de sociale veiligheid. Belangrijke elementen van een dergelijk veiligheidsbeleid (een coördinator en aanspreekpunt, inzicht in de situatie door monitoring) worden gespecificeerd, zodat de school, zo nodig, gericht op het functioneren van het veiligheidsbeleid kan worden aangesproken.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het eens is met de stelling dat een veilig schoolklimaat pas werkelijk tot stand komt, als het belang ervan door iedereen wordt ingezien en men ernaar gaat leven. Zij vragen wat de regering doet om dat voor elkaar te krijgen en hoe de regering kan voorkomen, dat zij opnieuw een «papieren tijger» optuigt. (75, PO/VO) En hoe gaat de regering de scholen daarbij faciliteren en steunen, zo vragen deze leden.

De regering is het met de leden van de SP-fractie eens. Met de set maatregelen uit het plan van aanpak tegen pesten wil zij bereiken dat scholen, leraren, ouders en leerlingen gezamenlijk hun eigen verantwoordelijkheid nemen en vanuit hun rol helpen bij de totstandkoming van een veilig schoolklimaat. Het wetsvoorstel bevat een aantal centrale elementen, die noodzakelijk zijn voor een school om een sociaal veilig schoolklimaat te bewerkstelligen. Hierdoor ontstaat er een aanpak, waarbij maatregelen stelselmatig worden gebaseerd op de feitelijke situatie op de school en de veranderingen die daarin optreden. De regering en de sectorraden hebben afspraken gemaakt om pesten aan te pakken en de bewustwording in de sector blijvend te stimuleren. De sectorraden ondersteunen via het actieplan scholen bij het creëren van een sociaal veilige omgeving voor leerlingen. Onderdeel hiervan is een actie van de raden om met verschillende partijen in het veld een nieuw model veiligheidsplan te maken, dat actief in de school kan worden ingezet en dat alle betrokkenen sturing en ondersteuning biedt bij het creëren en vergroten van de sociale veiligheid in de school.

De leden van voornoemde fractie vragen of de regering het met deze leden eens is, dat te grote klassen, te weinig handen in de klas, te hoge werkdruk van het personeel of de afwezigheid van een conciërge een zeer belangrijke oorzaak is van onvoldoende sociale veiligheid op school. Zo ja, hoe gaat hij scholen daarin tegemoet komen, zo vragen deze leden. De bekostiging is toereikend voor een adequate bezetting. De wijze waarop scholen hier invulling aan geven is aan hen.

Voorts vragen dezelfde leden of de regering met de leden van mening is dat veel scholen werken met succesvolle methoden die niet zijn opgenomen in de beperkte set van antipestprogramma's. Veel scholen spannen zich in om pesten tegen te gaan en zij slagen hier gelukkig ook in. De regering heeft geen zicht op de programma's, methodes of interventies die scholen hierbij gebruiken.

Kan de regering garanderen dat scholen zelf mogen beslissen, waarbij zij zich slechts dienen te verantwoorden over de resultaten, zo vragen de leden van de SP-fractie voorts. Zoals beschreven in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, laat het wetsvoorstel 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 voor een goede combinatie van (eigen) aanpakken, methoden en interventies die zich richten op een effectieve schoolbrede aanpak van de sociale veiligheid en het tegengaan van pesten.

Is het waar dat impliciet alsnog gekoerst wordt op goedgekeurde anti-pestprogramma's gezien de opmerking dat scholen zich bij de keuze van een methode ook rekenschap dienen te geven van het bewezen effect van de methode, vragen dezelfde leden vervolgens. Scholen mogen zelf een passende aanpak kiezen. Wel moeten scholen kunnen aantonen met welke interventies of programma's zij een sociaal veilige omgeving waarborgen en aan de hand van de veiligheidsbeleving van leerlingen inzichtelijk maken dat de gekozen aanpak effect sorteert. De regering hoopt dat scholen zich hierbij zoveel mogelijk op de hoogte stellen van wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van de verschillende methodes en hier rekening mee houden bij het maken van hun keuzes.

De leden van de SP-fractie vragen ook wat is de reden dat de regering expliciet benoemd dat het onderzoek door de Commissie Anti-pestprogramma's naar antipestprogramma's een belangrijk

hulpmiddel is bij de keuze van de methode door scholen, terwijl deze wet scholen juist vrij laat in de keuze van de methode?

Veel scholen hebben tijdens de interactieve aanloop naar het plan van aanpak tegen pesten aangegeven moeite te hebben met het maken van een goede keuze in het woud van methoden, daarom wil de regering scholen ondersteunen bij hun keuze. Daartoe is de commissie Anti-pestprogramma's de opdracht gegeven om te beoordelen welke programma's effectief zijn tegen pesten. Hun advies staat op de website van het NJi en is vrij toegankelijk. De regering verwacht dat scholen zich bij de keuze voor een programma hierdoor zullen laten leiden.

Wat is de reden dat een anti-pestprogramma dat voldoet aan alle eisen die de regering stelt (het is preventief en curatief, richt zich op de groep en de plaats van het individu in de groep en mobiliseert de hele groep in geval van pesten) en nota bene wetenschappelijk bewezen effectief is bevonden niet op de lijst van het NJi¹¹ staat, zo vragen dezelfde leden.

Aangezien niet is aangegeven over welk programma dit gaat, is het niet mogelijk om deze vraag te beantwoorden. Wellicht heeft het programma zich niet aangemeld voor beoordeling.

De leden van de CDA-fractie missen in dit wetsvoorstel de rol van ouders en kinderen. Hoe staat het met de verantwoordelijkheid van ouders en de kinderen zelf om op een goede manier met elkaar om te gaan, zo vragen deze leden.

Het is niet mogelijk om ouders en kinderen een verplichting op te leggen met de sectorwetten onderwijs. Via flankerend beleid probeert de regering waar nodig scholen handvatten mee te geven om het goede gesprek te voeren, en scholen aan te moedigen om ouders en leerlingen goed te betrekken waarbij de inzet is om hen bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid.

Is het niet zo, zo vragen deze leden, dat dit wetsvoorstel er juist voor zal zorgen dat de indruk wordt gewekt dat het een eenzijdige verantwoordelijkheid van de scholen is om te zorgen voor een veilig schoolklimaat. Ook vragen zij zich af of dit wetsvoorstel het gevoel bij ouders en kinderen zal versterken dat zij weinig kunnen bijdragen aan het voorkomen van pesten en een onveilig schoolklimaat.

Structurele verankering van effectief veiligheidsbeleid is bij uitstek ingebed in het pedagogisch beleid en verbonden met het schoolklimaat. Het aanspreken van leerlingen op gedrag en regelovertreding, het leveren van een positieve bijdrage en nemen van verantwoordelijkheid en, meer algemeen, bevordering van sociale en maatschappelijke competenties richten zich bij uitstek op gedrag en houdingen van leerlingen.

Tevens vragen deze leden te reageren op de opmerking van de Raad van State dat dit wetsvoorstel scholen een grotere verantwoordelijkheid geeft dan zij kunnen waarmaken.

Er is sprake van een inspanningsverplichting, niet van een resultaatsverplichting. 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. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is «waarborgen» vervangen door «zorgdragen voor», waarmee er sprake is van een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts nader te motiveren waarom zij er niet bang voor is dat dit wetsvoorstel zal zorgdragen voor minder samenhang van de verschillende aspecten van het functioneren

¹¹ NJi: Nederlands Jeugdinstituut.

van scholen en ook het eventueel verdringen van andere aspecten van kwaliteit van de school, zoals de Raad van State stelt. Een adequaat veiligheidsbeleid staat niet op zichzelf, maar is verbonden met het overige schoolbeleid, onder meer voor wat betreft het pedagogisch beleid en het aanbod gericht op verwerving van sociale en maatschappelijke competenties. Scholen zijn vrij het veiligheidsbeleid in te vullen op een manier die past bij de school. Omdat een doeltreffend veiligheidsbeleid verankering in het verdere schoolbeleid en aansluiting bij de situatie waarin de school verkeert veronderstelt, kan worden aangenomen dat het veiligheidsbeleid niet ten koste gaat van het in samenhang functioneren van verschillende aspecten van kwaliteit. Aannemelijk is verder dat sociale veiligheid en een positief schoolklimaat veeleer bijdragen aan het algehele functioneren van de school en aan de randvoorwaarden om andere doelen te realiseren.

In aansluiting hierop vragen deze leden de regering nader te motiveren waarom zij van mening is dat extra wettelijke bepalingen ten aanzien van sociale veiligheid niet nodig zijn ten aanzien van het beroepsonderwijs en alleen ten aanzien van het primair en secundair onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat met name kinderen tussen de tien en veertien jaar te maken krijgen met pestgedrag. Onderzoekers vonden een piek in het pestgedrag bij de overgang naar de middelbare school; het moment waarop de sociale hiërarchie wordt bepaald.¹² Aangezien het gedrag in voornoemde leeftijdscategorie het meest extreem is, kiest de regering er vooralsnog voor om juist in het funderend onderwijs het meest verregaande instrument – wetgeving – in te zetten. Daarmee wil de regering niet suggereren dat er in de andere sectoren geen aandacht voor sociale veiligheid en het tegengaan van pesten dient te zijn. Gezien de ontwikkelingsfase van de leerlingen in het funderend onderwijs en hun ontvankelijke leeftijd is dat een goed aangrijpingspunt om een kentering te bewerkstelligen, die ook op langere termijn doorwerkt naar andere maatschappelijke sectoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere onderbouwing van de constatering dat de inspectie op dit moment niet handhavend kan optreden als het om sociale veiligheid gaat. Het inspectietoezicht op de sociale veiligheid is thans onderdeel van kwaliteitsindicatoren zoals die in de toezichtskaders van de inspectie zijn opgenomen. Omdat een verplichting in de sectorwetten ontbreekt, kan de inspectie niet sanctionerend optreden.

Dezelfde leden vragen voorst waarom kan de inspectie nu niet handhavend kan optreden als het om sociale veiligheid gaat en of hier voorbeelden van zijn te geven.

De argumentatie in het nader rapport komt erop neer dat alleen het geheel ontbreken van een veiligheidsbeleid in de schoolgids grond voor het opleggen van sancties is, maar geen inhoudelijke eisen gesteld kunnen worden aan het beleid, noch aan de uitvoering daarvan. Als een school tekortschiet op het gebied van sociale veiligheid is beoordeling als zwakke of zeer zwakke school op grond van het huidige toezichtskader in de regel niet aan de orde. Deze terughoudende invulling hangt samen met het ontbreken van een verplichting in de sectorwetten. Een belangrijke overweging is daarnaast dat effectief handhavend optreden doeltreffend risicogericht toezicht met een preventieve werking veronderstelt. Bij het ontbreken van een wettelijke basis daarvoor is daarvan thans geen sprake. Dit wordt mogelijk door monitoring, met toegang van de inspectie tot deze gegevens. Het toezicht wordt naar het oordeel van de regering thans dus onwenselijk begrensd door het gegeven dat geen sprake is van een

¹² http://www.nji.nl/nl/Risicofactoren_Pesten.pdf.

deugdelijkheidseis. Het huidige optreden van de inspectie in situaties waarin de sociale veiligheid op scholen tekort schiet, richt zich doorgaans op het maken van op basis van instemming van de school gebaseerde afspraken over te realiseren verbeteringen.

Welke extra mogelijkheden krijgt de inspectie door het expliciteren van sociale veiligheid in de wet, zo vragen deze leden ook. Zoals eerder opgemerkt staat het bereiken van een veilige schoolomgeving centraal. 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 verplichting om in de schoolgids veiligheidsbeleid op te nemen – maar ook op de inspanning van de school om dit beleid effectief uit te voeren. Door het zorgdragen voor sociale veiligheid expliciet te benoemen in de wet wordt het een deugdelijkheidseis, waarmee het voor de inspectie mogelijk wordt om bij overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten, en dat heeft ook preventieve werking, zodat verbetering in de praktijk kan worden verwacht. Het verplicht inzage geven in de resultaten uit de monitoring brengt de inspectie beter in positie om, het gesprek aan te gaan met een school over de sociale veiligheid. De monitoring draagt bij aan het inzicht in de mate waarin daarvan sprake van is. Ook het voeren van een adequaat sociaal veiligheidsbeleid en een coördinator en aanspreekpunt als onderdeel daarvan, zijn daarop gericht. Als geen sprake is van een veilige schoolomgeving en scholen hieraan niet voldoen, is in de eerste plaats van belang dat scholen alsnog voldoende invulling geven aan deze randvoorwaarden. Het inspectietoezicht is daarop gericht, en wordt effectief vanwege de verplichting tot monitoring. Door de preventieve werking van de mogelijkheid zo nodig handhavend te kunnen optreden, kan de inspectie op effectieve wijze bewerkstelligen dat scholen alsnog de nodige maatregelen treffen. Hoewel het treffen van sancties nodig kan blijken, blijft ook dan het primaire doel de school ertoe te bewegen alsnog het tekortschieten van de randvoorwaarden op te lossen.

2. Doel en inhoud wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten hoe zij de effectiviteit van het monitoren gaat toetsen.

De inspectie gaat dit toetsen aan hand van het risicogericht toezicht. Dit wordt verder geoperationaliseerd in het toezichtskader in samenspraak met de scholen. Dit geeft de scholen ook de nodige houvast.

Deze leden vragen voorts of naast de voorgestelde wijzigingen het ook effectief zou zijn om in de Wet medezeggenschap op scholen toe te voegen dat de medezeggenschap geïnformeerd wordt over de uitkomst van de monitoring.

Conform artikel 8 van de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS) ontvangt de medezeggenschapsraad van het bevoegd gezag, al dan niet gevraagd, tijdig alle inlichtingen die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig heeft. Ook heeft de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid ten aanzien van vaststelling of wijziging van regels op het gebied van het veiligheids-, gezondheids- en welzijnsbeleid. De betrokkenheid van de medezeggenschap is op deze manier verzekerd.

Daarnaast vragen deze leden of de regering kan toelichten waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op middelbaar beroepsonderwijs. Zoals eerder uiteengezet in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie kiest de regering er vooralsnog voor om alleen in het funderend onderwijs het instrument wetgeving in te zetten. Gezien de ontwikkelingsfase van de leerlingen in het funderend onderwijs en hun

ontvankelijke leeftijd is dat een goed aangrijpingspunt om een kentering te bewerkstelligen. Zodat deze ook op langere termijn kan doorwerken naar andere maatschappelijke sectoren.

Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat ook op het mbo zorg gedragen moet worden voor de sociale veiligheid en pesten breed aangepakt moet worden?

De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van voornoemde fractie begrijpen voorts dat de inspectie instrumenten heeft om in te grijpen als een school onvoldoende scoort. Voorts vragen deze leden of de inspectie ook een rol heeft om scholen extra te stimuleren als scholen onvoldoende scores. En hoe zorgt de regering ervoor dat scholen de stijgende lijn vasthouden en zelfs inzetten op verbetering hiervan, zo vragen deze leden.

Het toezicht van de inspectie is risicogericht en proportioneel. Verbetering van de sociale veiligheid en het schoolklimaat behoort in de eerste plaats tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Als de sociale veiligheid onvoldoende is, zal de inspectie het bevoegd gezag daarop aanspreken. Dit aanspreken kan afhankelijk van de (ernst van de) situatie verschillende vormen aannemen, zoals het stimuleren van maatregelen tot verbetering of het geven van opdrachten daartoe. Als de situatie voldoende is, maar in de monitoring van de school over de tijd een negatieve trend zichtbaar is, kan de inspectie een school stimuleren het veiligheidsbeleid te evalueren en zo nodig te herzien.

Kan de regering toelichten of en hoe de inspectie gaat controleren op het daadwerkelijk bestaan van de coördinator die verantwoordelijk wordt voor het beleid in het kader van het tegengaan van pesten en fungeert als aanspreekpunt voor scholieren, ouders en docenten, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Het toezicht van de inspectie is risicogericht en proportioneel. Dit betekent dat actief wordt toegezien op aanwezigheid en functioneren van een coördinator en aanspreekpunt.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering het met deze leden eens is dat leraren een onmisbare factor zijn in de aanpak tegen pesten.

De regering is het eens met de leden van de PvdA. Leraren spelen een bepalende rol in de aanpak van pesten.

Kan de regering uiteenzetten hoe leraren actief betrokken worden in het actieplan, zo vragen deze leden.

Bij de uitwerking van dit plan worden de vakorganisaties betrokken. Ook nemen leraren deel aan de klankbordgroepen die bij de uitvoering van verschillende onderdelen van het Actieplan worden opgericht. Daarnaast vindt op 16 april aanstaande de landelijke conferentie «Met alle respect» plaats, die wordt georganiseerd met en voor leraren.

De leden van de PvdA-fractie vinden het aanpakken van pesten een probleem dat door de gehele omgeving van leerlingen aangepakt moet worden. Daarom vragen deze leden in hoeverre andere actoren in de (school)omgeving van leerlingen betrokken worden bij het actieplan. In het Actieplan stellen de raden dat het van wezenlijk belang is dat leerlingen opgroeien in een veilige omgeving en dat het een taak is van de maatschappij als geheel om dit te waarborgen. Een leerling moet er op kunnen vertrouwen dat de school alles doet om die veilige omgeving te bieden. Maar de school kan dat niet alleen, daarom richten scholen veelal een «ondersteuningsstructuur» in die past bij de school, waar scholen en andere organisaties samenwerken in het belang van de sociale veiligheid

van de leerling. De gemeente heeft hiervoor een regierol voor de veilige omgeving waarbij zij de randvoorwaarden kan creëren. Hierbij stemt de gemeente in elk geval af met politie en justitie, scholen en welzijnspartners voor het daadwerkelijk uitvoeren van beleid en activiteiten in verband met hun directe contact met jongeren. Een goed voorbeeld hiervan is ontwikkeld door de gemeenten Bergen op Zoom, Tholen, Steenberg en Woensdrecht met de Politie Zeeland-West Brabant, het OM Zeeland-West Brabant en dertien VO/MBO-scholen in deze regio's en vier scholen uit het PO. In een handelingsprotocol staan gezamenlijke afspraken over beleidsvorming en beleidsuitvoering voor veilige scholen, gecombineerd met procedurele informatie. Dit alles wordt jaarlijks gemonitord, geëvalueerd en geactualiseerd door de betrokken partners onder leiding van de gemeente.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet heeft volstaan met de verplichting om een actief veiligheidsbeleid te voeren, maar als doel op zich de monitoring heeft toegevoegd. In de wet worden de centrale elementen om actief invulling te geven aan de sociale veiligheid verplicht gesteld, te weten de aandacht voor bevordering van sociale veiligheid als een belangrijke opdracht, het benoemen van een functionaris (coördinator) die daar «het gezicht» van is en tevens fungeert als aanspreekpunt voor leerlingen en ouders en het stelselmatig zorgen voor goede informatie (monitoring gericht op actuele en representatieve gegevens) over de resultaten van het veiligheidsbeleid, ten einde ervoor te kunnen zorgen dat het beleid doeltreffend is en zo nodig kan worden bijgesteld. Het monitoren van (on)veiligheid is geen aparte activiteit ten behoeve van de inspectie, maar is in de eerste plaats van belang voor leerlingen en de school zelf. Het is primair van belang voor scholen om een goed beeld te hebben van de veiligheidsbeleving van de leerlingen. Zo kunnen problemen worden gesignaleerd en krijgen scholen meer zicht op spanningen en incidenten die zich anders wellicht aan het blikveld van de school onttrekken. Voor de inspectie is deze informatie ook belangrijk. Het draagt ertoe bij dat de inspectie inzage krijgt in de actuele veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen op een school. Het toezicht door de inspectie is gericht op signaleren en het voorkomen van risico's, door scholen die onvoldoende invulling geven aan een adequaat veiligheidsbeleid daarop aan te spreken.

Hoe heeft zij meegewogen dat er scholen zijn die met succes en actief veiligheidsbeleid voeren waarbij op leerlingniveau veel aandacht is voor het welbevinden, zonder dat zij een stelsel van monitoring hebben opgetuigd, zo vragen zij ook.

Sociale onveiligheid en pesten spelen zich vaak af buiten het beeld van leraren en schoolleiding. Om een adequaat veiligheidsbeleid te kunnen voeren, en het beleid zo nodig aan te passen aan veranderende situaties, is een goed inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door de leerlingen een onmisbaar element.

3. Verplichtingen

3.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de regering kan toelichten in hoeverre bewezen is dat het hebben van een pestcoördinator daadwerkelijk zorgt voor een beter sociaal klimaat op school. In de eerste plaats wil de regering er op wijzen dat de wettelijke verplichting om gebruik te maken van een bewezen effectief anti-pestprogramma geen onderdeel meer uitmaakt van onderhavig wetsvoorstel. In plaats van dit onderdeel hebben de sectorraden het actieplan opgesteld. In de wet worden centrale elementen om actief

invulling te geven aan de sociale veiligheid verplicht gesteld. Het beleggen van een aantal specifieke taken in dit kader is daar onderdeel van. Het benoemen van een functionaris die fungeert als laagdrempelig aanspreekpunt voor leerlingen en ouders komt tegemoet aan de klacht van ouders en leerlingen dat ze niet altijd weten bij wie ze terecht kunnen als ze willen praten over een situatie of vragen hebben. Het is belangrijk dat voor leraren, leerlingen en ouders altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen voor alle zaken in relatie tot pesten. Dit kwam veelvuldig aan bod tijdens de rondetafelgesprekken en ook bij de Kinderombudsman is dit signaal binnengekomen. 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.

Daarnaast wordt één persoon binnen de school belast 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 het concentreren van specialistische kennis op een specifiek gebied bij een persoon is in het onderwijs al veel ervaring opgedaan, te denken valt aan reken- en taalspecialisten, de ICT-coördinator of een intern begeleider.

De leden van de CDA-fractie vinden het heel belangrijk dat scholen hun eigen methode kunnen kiezen om pesten tegen te gaan, een methode die past bij de pedagogisch-didactische visie van de school. Deze leden vrezen verder dat dit wetsvoorstel voornamelijk zal leiden tot meer regeldruk, doordat scholen aan allerlei verplichtingen moeten voldoen, zonder dat duidelijk is wat deze direct bijdragen aan de verbetering van het schoolklimaat, afgezien van de maatregelen die scholen nu al wettelijk gezien moeten treffen en de inspanningen van scholen. Ook zijn deze leden bang dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een afvinkcultuur; als maar aan alle regels wordt voldaan, is het in orde met het schoolklimaat. Zal dit wetsvoorstel niet nog meer leiden tot een afvinkcultuur bij school en inspectie, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De wettelijke verplichting tot monitoring draagt eraan bij dat inzicht ontstaat in het functioneren van het veiligheidsbeleid in de praktijk, en maakt zichtbaar waar dat beleid verbetering vraagt. Monitoring geeft informatie over de praktijk en draagt bij aan beleid dat relevant is voor de feitelijke praktijk van de school. Er is dus juist geen sprake van een afvinkcultuur. Er wordt juist gekeken naar de effecten van het veiligheidsbeleid in de praktijk.

Ook vragen deze leden wat het doel is van de voorgestelde monitor. Hoe scholen omgaan met pesten is inderdaad van groot belang. In hoeverre scholen daarin succesvol zijn, wordt zichtbaar uit de resultaten van de monitoring. Zonder inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen is onduidelijk of het beleid van de school effectief is.

Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een toelichting wat het nut is van een monitor.

Een school kan pas goed beleid ten aanzien van sociale veiligheid voeren als zij een representatief beeld heeft van de feitelijke en ervaren veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. Door een representatief aantal leerlingen regelmatig te bevragen over hun veiligheidsbeleving en het welbevinden ontstaat een beeld van de ontwikkeling van de sociale veiligheid dat nodig is om eventueel in te kunnen grijpen of verbeteringen in het beleid aan te brengen. Daarnaast zal de inspectie deze gegevens betrekken in haar risicogericht toezicht.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van scholen verwacht dat zij zich maximaal inspinnen om zorg te dragen voor een sociaal veilige schoolomgeving. De leden willen graag weten van de regering waarom gekozen is voor een inspanningsverplichting wat betreft sociaal veiligheidsbeleid en niet voor een resultaatsverplichting.

Een school kan pesten nooit helemaal voorkomen. De regering kan alleen van scholen vragen om zich hier vergaand voor in te spannen door goed voeling te houden met wat er speelt op school en door stevig beleid te voeren. Daar kan de school op worden beoordeeld, niet op het al dan niet voorkomen van incidenten. Met de inspanningsverplichting introduceert het wetsvoorstel drie concrete verplichtingen: (1) het voeren van sociaal veiligheidsbeleid, (2) het beleggen van een aantal taken bij één persoon en (3) de monitoring van sociale veiligheid. Voor scholen is het van groot belang dat het volkomen helder is wanneer zij voldoen aan de wet.

De leden van de D66- fractie vragen de regering middels enkele voorbeelden toe te lichten wanneer een school niet aan de wet voldoet. Hierbij kan het gaan om een school die geen sociaal veiligheidsbeleid heeft. Een school voldoet evenmin aan de wet als het veiligheidsbeleid niet past bij de situatie op de school. Dit betekent bijvoorbeeld dat het veiligheidsbeleid aandacht moet schenken aan eventuele risico's of problemen die zich voordoen of die zich gegeven de context van de school zouden kunnen voordoen. Denk bijvoorbeeld aan spanningen of problemen tussen groepen jongeren buiten de school, die zich ook binnen de school zouden kunnen gaan voordoen. Van niet voldoen aan de wet zou verder ook sprake kunnen zijn wanneer er wel beleid is op papier, maar daar in de praktijk geen uitvoering aan wordt gegeven. Of als veiligheid op school sterk achterblijft ten opzichte van andere vergelijkbare scholen (beleid is niet effectief). Of als een school niet handelt naar aanleiding van monitorgegevens die daarom vragen. Zo voldoet een school ook niet aan de wet als de school de sociale veiligheid van leerlingen niet monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft, bijvoorbeeld omdat de school geen instrument gebruikt, omdat het instrument niet recent is afgenomen zodat niet duidelijk is of het beeld nog van toepassing is, of omdat de monitor alleen op een beperkt deel van de school (bijvoorbeeld één locatie, terwijl de school over meerdere locaties is verspreid) is afgenomen.

Voorts vragen dezelfde leden de regering toe te lichten waarom ervoor is gekozen om scholen te verplichten een aantal taken met betrekking tot het sociale veiligheidsbeleid bij één persoon te beleggen. Het moet duidelijk zijn wie welke verantwoordelijkheid draagt en bij wie ouders terecht kunnen. Dit dient helder te worden vastgelegd in de schoolgids. Uiteraard kan een school ervoor kiezen om deze persoon te ondersteunen door het formeren van een team. Het uitgangspunt blijft echter gelijk. De persoon die leiding geeft aan het team is primair belast met de taak, zodat er altijd iemand is die op deze verantwoordelijkheid kan worden aangesproken.

Voorts vragen de leden van voornoemde fractie de regering aan te geven of met deze maatregel niet teveel sprake van micromanagement en of dit niet teveel het pedagogische en personeelsbeleid van de school raakt. De regering meent dat dit niet het geval is omdat scholen een eigen invulling kunnen kiezen.

Tevens willen de leden van de D66-fractie weten van de regering waarom dit wetsvoorstel niet voorziet in een verplichting voor de school om te zorgen voor adequate communicatie over het sociale veiligheidsbeleid. Scholen communiceren op dit moment (verplicht) naar alle betrokkenen in en rond de school over hun veiligheidsbeleid via de schoolgids. Daarmee

ligt het in de rede dat de scholen dit ook zullen doen over de resultaten van hun beleid. De medezeggenschapsraad kan afspraken maken met de school over het beschikbaar stellen van de resultaten en bespreking daarvan tijdens een vergadering. En zoals de leden hebben kunnen zien in het actieplan werken de sectorraden momenteel met hun leden aan een aanpassing van Vensters voor verantwoording zodat scholen dit instrument beter kunnen inzetten.

Zoals aangegeven in het antwoord op eerdere vragen van de VVD-fractie over Vensters voor verantwoording, werken de sectorraden momenteel aan de aanpassing van de indicator sociale veiligheid in Vensters opdat deze ook zichtbaar is voor ouders en leerlingen.

Dezelfde leden vragen de regering toe te lichten wat de rol is van de medezeggenschapsraad binnen het voorgestelde anti-pestbeleid. Vaak is de klacht bij ouders van gepeste leerlingen dat een school onvoldoende naar hen luistert, zo merken deze leden op.

De medezeggenschapsraad beschikt via de WMS over voldoende instrumenten om invloed uit te oefenen of het sociaal veiligheidsbeleid. Daarbij werken de sectorraden samen met Stichting School en Veiligheid aan een model-veiligheidsplan waarin ook de samenwerking met ouders en leerlingen belicht wordt.

Ziet de regering op dit vlak een rol voor de medezeggenschapsraad, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

De regering ziet zeker een rol voor de medezeggenschapsraad.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie de regering toe te lichten hoe de evaluatie van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden, naar welke doelen en resultaten gekeken zal worden en op welke manier de Kamer tussentijds wordt geïnformeerd over de resultaten.

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. Zoals gebruikelijk zal de regering het onderzoek aanbesteden bij een wetenschappelijk onderzoeksbureau en zal zich daarbij door onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen laten adviseren over zaken als de opzet van het onderzoek en populatie. Op deze wijze wordt verzekerd dat een objectieve en onafhankelijke maatstaf wordt gekozen. De precieze uitwerking van de opzet van de wetsevaluatie wordt te zijner tijd verder uitgewerkt.

3.2 Zorgdragen voor de sociale veiligheid

De leden van de SP-fractie vragen welke bepalingen in de huidige wet worden geschrapt nu er een duidelijke zorgplicht in de wet wordt vastgelegd.

Met het wetsvoorstel worden in de huidige sectorwetten geen bepalingen geschrapt. Er komt in de verschillende sectorwetten de verplichting voor scholen bij om zorg te dragen voor sociale veiligheid, waarbij in ieder geval sociaal veiligheidsbeleid moet worden gevoerd, dit moet worden gemonitord en er een persoon als aanspreekpunt in het kader van pesten fungeert en het beleid in het kader van tegengaan van pesten coördineert.

Is het waar dat de inspectie nu al mogelijkheden heeft om bekostigings-sancties te treffen op onveilige scholen, zo vragen dezelfde leden. Zoals eerder bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven kan de inspectie alleen een bekostigings-sanctie treffen als een school in het geheel geen veiligheidsbeleid in de schoolgids heeft opgenomen. Een school voldoet aan zijn wettelijke plicht als zij het veiligheidsbeleid beschrijft in de schoolgids.

Ook vragen zij, als dit het geval is, hoe vaak is de afgelopen jaren (2010 t/m 2014) een dergelijke sanctie opgelegd wegens onveilig schoolklimaat. En in welke orde van grote, zo vragen deze leden.

Vanwege het ontbreken van mogelijkheden daartoe heeft de inspectie in de afgelopen jaren geen bekostigingssancties opgelegd.

Hoeveel meldingen zijn er in de afgelopen jaren (2010 t/m 2014) geweest bij de inspectie van onveiligheid op school (uitgesplitst per jaar, door wie gemeld, op hoeveel scholen, en welk type incident), zo vragen de genoemde leden.

De inspectie heeft in de schooljaren 2010/11, 2011/12, 2012/13 en 2013/14 respectievelijk 225, 191, 578 en 608 meldingen in de categorie veiligheid geregistreerd. De voornaamste onderwerpen binnen deze categorie hebben betrekking op pesten, geweld en onveiligheid, met een restgroep uiteenlopende onderwerpen. De geregistreerde meldingen hebben overwegend betrekking op het primair en voortgezet onderwijs (circa 68 procent resp. 20 procent) en zijn daarnaast afkomstig uit het speciaal onderwijs (circa 9 procent) en mbo (circa 3 procent). De meldingen hebben betrekking op 828 scholen voor primair onderwijs, 247 scholen voor voortgezet onderwijs en 130 overige. De melders zijn overwegend ouders, maar ook scholen (directies, leraren, besturen) en anderen doen meldingen. Ook ontving de inspectie voor de sector primair onderwijs in 2011/12, 2012/13 en 2013/14 respectievelijk 623, 729 en 708 meldingen bij vertrouwensinspecteurs in de categorie psychisch geweld. In het voortgezet onderwijs gaat het in deze jaren om 328, 360 en 338 meldingen. Binnen deze categorie gaat het voor deze jaren in het primair onderwijs in 48 procent, 60 procent en 58 procent van de gevallen om pesten. In het voortgezet onderwijs is dat 46 procent, 44 procent en 44 procent.

De leden van de PVV-fractie merken op dat een belangrijk hulpmiddel voor scholen in het maken van een keuze voor bewezen effectieve programma's het onderzoek is 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. De regering wilde scholen verplichten één van de 13 goedgekeurde programma's te kiezen. De koepels PO-Raad en VO-raad moesten daar echter niets van weten. Zij stelden dat er ook andere goede methodes zijn en wilden dat scholen meer ruimte kregen om pesten aan te pakken op een manier die past bij hun visie. De leden vragen de regering of deze keuze van de koepels recht doet aan de slachtoffers (gepeste leerlingen). Zo ja, waarom en zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden. Naar aanleiding van een schriftelijk overleg heeft uw Kamer verzocht om een voortgezet schriftelijk overleg. Tijdens dit overleg op 3 juli 2014 namen de leden Bergkamp en Van der Burg het standpunt in dat de regering de sectorraden zou moeten aansporen om scholen zelf te bewegen tot een aanpak ter verbetering van de veilige omgeving en de bestrijding van pesten. Als er op 1 oktober 2014 een geloofwaardige aanpak zou liggen, waarbij de sector zelf het initiatief zou nemen om met effectieve methoden en interventies aan de slag te gaan, zou het omstreden gedeelte van het wetsvoorstel alsnog kunnen worden heroverwogen. De motie van de leden Bergkamp en Van der Burg¹³ kon destijds Kamerbreed reken op steun. De PO-Raad en de VO-raad hebben deze oproep ter harte genomen. De activiteiten uit het actieplan zorgen voor goede ondersteuning van scholen bij de uitwerking van hun verantwoordelijkheid voor een sociaal veilig schoolklimaat. Daarom heeft de regering besloten om de verplichting van het gebruik van een bewezen

¹³ Kamerstukken II, 2013/2014, 29 240, nr. 65.

effectief anti-pestprogramma niet meer op te nemen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel en het actieplan van de raden samen zijn een goede bescherming van de gepeste leerling.

De leden van de PVV-fractie zetten grote vraagtekens bij de rest van het wetsvoorstel aangezien het voeren van sociaal veiligheidsbeleid in de praktijk nu al geen gestalte kan en mag krijgen van de onderwijskoepels. Kan de regering nader in gaan op het feit dat één van de wetsonderdelen nu al onuitvoerbaar blijkt, zo vragen de leden.

De regering kan zich niet vinden in de beschrijving van de leden van de PVV-fractie. Uit het actieplan van de sectorraden spreekt een gevoel van urgentie, ambitie en de overtuiging dat scholen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om te zorgen voor een sociaal veilig schoolklimaat voor ieder kind. De PO-Raad en VO-raad zetten zich in om scholen meer te laten kiezen voor bewezen effectieve methodes om sociale veiligheid op school te bevorderen. Het onderzoek dat de regering heeft aangekondigd naar de effectiviteit van een aantal anti-pestprogramma's loopt dan ook gewoon door. De resultaten van het effectiviteitsonderzoek worden door de Commissie Anti-pestprogramma beoordeeld en door de regering openbaar gemaakt. Zoals aangegeven in eerdere antwoorden, heeft de regering er vertrouwen in dat de activiteiten uit het plan de scholen voldoende ondersteunen.

Voorts merken de leden op dat de meeste anti-pestmethodes met de beste bedoelingen zijn bedacht, maar vaak niet werken. Kan de regering nader toelichten of wetenschappelijk aan te tonen is dat anti-pestmethodes effectief zijn en wanneer deze effectief zijn, zo vragen dezelfde leden. Het klopt dat de effectiviteit van anti-pestprogramma's moeilijk te bewijzen is, en dat de context van de school en de klas daarin een grote rol speelt. Het is voor wetenschappers echter mogelijk gebleken om de effectiviteit van anti-pestprogramma's te beoordelen op basis van de theoretische onderbouwing, empirische onderbouwing en de randvoorwaarden (dat wil zeggen de context van school en klas). De Commissie Anti-pestprogramma's, samengesteld uit wetenschappers, heeft op deze wijze 61 anti-pestprogramma's beoordeeld. Hiervan zijn er dertien veelbelovend. Voor deze categorie geldt dat het NRO op dit moment een onderzoeksconsortium selecteert dat onderzoek gaat doen naar de effectiviteit de veelbelovende programma's. Dit onderzoek start in mei 2015 en levert twee jaar later resultaten op.

De leden van de D66-fractie zijn het met de regering eens dat het onderzoek van de Commissie Anti-pestprogramma's een belangrijk hulpmiddel is voor scholen in het maken van een keuze voor een anti-pestprogramma. Deze leden vragen de regering hoe zij ervoor zorgdragen dat het onderzoek onder de aandacht komt van scholen. De beoordeling van de Commissie Anti-pestprogramma's is gepubliceerd op de website van het NJi. De sectorraden hebben in hun actieplan aangekondigd de bewezen effectieve programma's en methoden actief onder de aandacht brengen van scholen. Hiertoe werken de raden, Stichting School en Veiligheid samen met experts van het NJi aan een instrument dat scholen helpt bij het kiezen van een goede aanpak. De beoordeling van de commissie is hierbij het startpunt.

De leden van voornoemde fractie vragen de regering toe te lichten wat de term «rekenschap geven van de bewezen effectiviteit» exact betekent voor scholen en in termen van toezicht.

Van scholen wordt gevraagd op doeltreffende wijze zorg te dragen voor een sociaal veilige school. Dit betekent onder meer dat het veiligheidsbeleid van de school past bij de context van de school, ook voor wat betreft de pedagogische visie, de doelen die de school nastreeft en de

situatie waarin de school opereert (zoals de lokale context en de kenmerken van de leerlingenpopulatie). Onderdeel van het veiligheidsbeleid zijn programma's of interventies gericht op het tegengaan van pesten of bevordering van de sociale veiligheid meer in het algemeen. Om effectief te kunnen zijn, is het van belang dat ook deze daarbij aansluiten. Een en ander betekent dat van scholen wordt verwacht dat ze een aanpak kiezen waarvan aannemelijk is dat die als zodanig effectief is, en dat eveneens in de situatie waarin de school verkeert verwacht mag worden. Voor wat betreft het toezicht betekent dit dat de inspectie erop toeziet dat de school een aanpak volgt waarvan de school aannemelijk kan maken dat deze doeltreffend is, ook gegeven de sociale veiligheid zoals die uit de monitor blijkt. Daarbij geldt dat het toezicht proportioneel en risicogericht is ingericht. Dat betekent dat de inspectie met name scholen waar de sociale veiligheid onvoldoende is en/of verbetering behoeft, zal aanspreken indien de school geen aanpak volgt waarvan de effectiviteit aannemelijk is.

Moeten scholen zich aan de inspectie verantwoorden als zij een programma gebruiken waarvan (nog) niet bewezen is dat het effectief is of waarvan bewezen is dat het niet effectief is, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De inspectie ziet erop toe dat de school een aanpak volgt waarvan aannemelijk is dat deze doeltreffend is. Dat betreft bij voorkeur een programma waarvan bekend is dat het effectief is, en geen programma's die zijn onderzocht maar waarvan de effectiviteit niet gebleken is. De inspectie zal scholen waar de sociale veiligheid onvoldoende is en/of verbetering behoeft, aanspreken indien de school geen aanpak volgt waarvan de effectiviteit bewezen of aannemelijk is. Als scholen waar de sociale veiligheid onvoldoende is een programma gebruiken waarvan de effectiviteit nog niet is aangetoond, is het aan de school aannemelijk te maken dat van het programma effect kan worden verwacht.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren enerzijds dat het gebruik van een bewezen effectief anti-pestprogramma niet meer is opgenomen in het wetsvoorstel, maar dat scholen anderzijds wel naar de inspectie moeten kunnen aantonen dat de door de school gekozen methode bewezen effectief is. Betekent dit niet alsnog een impliciete verplichting voor schoolbesturen om bewezen effectieve methoden te gebruiken, zo vragen deze leden.

Er is geen sprake van een impliciete verplichting. Alleen wanneer de sociale veiligheid op een school onvoldoende is, en de school een methode gebruikt waarvan niet is vastgesteld dat deze effectief is, of waarvan de effecten niet bekend zijn, zal de inspectie van de school vragen om alles in het werk te stellen dat nodig is om de sociale veiligheid op orde te brengen. Het gebruik van een methode waarvan in de situatie van de school effect mag worden verwacht behoort daartoe. Dit kan gaan om een methode die bewezen effectief is, of een methode waarvan de school aannemelijk kan maken dat deze doeltreffend is.

Waarom wordt hiervoor gekozen, terwijl het actieplan van de PO-Raad en VO-raad juist een goed alternatief is voor de verplichting, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Het actieplan biedt niet zozeer een alternatief voor het wetsvoorstel, maar biedt ondersteuning aan scholen om hun verantwoordelijkheid voor een sociaal veilig schoolklimaat op een effectieve manier vorm te geven.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op de reikwijdte van de voorgestelde zorgplicht in relatie tot de zorgplicht die momenteel op basis van de jurisprudentie wordt aangenomen.

Het hebben van sociaal veiligheidsbeleid betekent niet altijd dat het geformuleerde beleid passend is of effectief in de praktijk wordt gebracht. Dit betekent voor ouders dat indien een school niet handelt conform het vastgestelde beleid, het aan ouders zelf is om een kostbare en tijdrovende civielrechtelijke procedure in gang te zetten met een onzekere uitkomst. Scholen zijn in het algemeen gesproken volgens jurisprudentie verantwoordelijk voor het bewaken van de veiligheid en gezondheid van de leerlingen die aan de zorg van de school zijn toevertrouwd. Als onder het huidige wettelijke regime de vraag in een civielrechtelijke procedure aan de orde komt of deze zorgplicht is geschonden, wordt deze inspanningsverplichting door de rechter marginaal getoetst. In de huidige situatie kan de rechter marginaal toetsen of de inspanning van de school toereikend is. Indien er veiligheidsbeleid is opgenomen in de schoolgids, is het aan de rechter om te beoordelen of de school in haar algemeen beleid, of op een andere manier, geen of te weinig oog heeft gehad voor een veilig schoolklimaat. Deze weg is voor ouders kostbaar en omslachtig. Procedures duren bovendien lang, soms een aantal jaren. Het is goed dat de rechter in bepaalde gevallen het laatste woord heeft, maar het is algemeen gezien beter, ook gezien de aard van de materie, dat op een sociaal onveilig schoolklimaat zo snel mogelijk wordt gereageerd: het gaat om een breder belang (een sociaal veilig schoolklimaat is voor alle betrokkenen belangrijk) dat in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht vraagt (niet pas als de situatie is geëscaleerd). Door het opnemen van een zorgplicht voor sociale veiligheid in de verschillende sectorwetten wordt de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid nadrukkelijker en daardoor effectiever bij de scholen neergelegd. De nadruk verschuift van het papieren beleid naar de praktijk. Door het opnemen van het zorgdragen voor sociale veiligheid in de wet wordt de inspanningsverplichting meegenomen in het risicogericht toezicht van de inspectie, waardoor de inspectie in een vroeg stadium zicht heeft op de ontwikkelingen ten aanzien van een veilig schoolklimaat. Indien een school zijn verantwoordelijkheid niet neemt, kan de inspectie zo nodig optreden. Scholen wordt een vergaande inspanningsverplichting opgelegd om zorg te dragen voor de sociale veiligheid. Scholen kunnen zodoende worden aangesproken op de inspanning die ze plegen om voor al hun leerlingen een 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.

Deze leden vragen of de regering met de term verstrekkende inspanningsverplichting beoogd heeft aan te sluiten bij de jurisprudentie. Zoals bij de beantwoording van de vorige vraag is aangegeven, wordt volgens jurisprudentie de inspanningsverplichting voor scholen in het algemeen zo verwoord dat scholen verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de veiligheid en gezondheid van de leerlingen die aan de zorg van de school zijn toevertrouwd. Komt onder het huidige wettelijke regime de vraag in een civielrechtelijke procedure aan de orde of deze zorgplicht is geschonden, wordt deze inspanningsverplichting door de rechter marginaal getoetst. Zoals hiervoor betoogd, wordt met het wetsvoorstel de scholen een vergaande inspanningsverplichting opgelegd om zorg te dragen voor sociale veiligheid, waarbij scholen kunnen worden aangesproken op de inspanning die ze in dit kader plegen. Dit sluit in zekere zin aan bij de jurisprudentie, waarbij de rechter bij de marginale toets scholen verantwoordelijk houdt voor het bewaken van de

veiligheid en gezondheid van leerlingen die aan de zorg van de school zijn toevertrouwd. Bovendien is het zo dat de rechter nu achteraf (marginaal) toetst of een school heeft voldaan aan zijn inspanningsplicht. Met het wetsvoorstel wordt van alle scholen gevraagd zorg te dragen voor sociale veiligheid en in dit kader beleid in te zetten en dit beleid ook te toetsen door middel van een monitor. Dat betekent dat het accent meer komt te liggen op het preventieve optreden van scholen in plaats van een toets achteraf.

De leden van voornoemde fractie vragen eveneens waarom gesproken wordt van een verstrekkende inspanningsverplichting, terwijl in de jurisprudentie gesproken wordt van een verplichting om alle redelijkerwijs te verwachten inspanningen te plegen.

Met het wetsvoorstel wordt een samenhangend pakket van maatregelen in het kader van het zorgdragen voor sociale veiligheid neergelegd in de sectorwetten. Het gaat hierbij om de verplichting om zorg te dragen voor een sociaal veilig schoolklimaat, waarbij in ieder geval beleid moet worden gevoerd, dat wordt gemonitord en waarbij een aanspreekpunt in het kader van pesten moet worden aangesteld en iemand verantwoordelijk wordt gemaakt voor het coördineren van antipestbeleid. Dit zijn duidelijke wettelijke verplichtingen in het kader van het zorgdragen voor een veilige leeromgeving voor die leerlingen die zijn toevertrouwd aan de zorg van de school. Dit gaat verder dan de verplichting om veiligheidsbeleid op te nemen in de schoolgids. Bij de uitspraken van de rechter tot nu toe is gekeken naar het huidige wettelijke kader, waarbij de inspanningsverplichting van scholen slechts marginaal wordt getoetst. Deze verplichting wordt nu stevig in de wet neergelegd, waardoor de inspanningsverplichting verder strekt. Zoals hiervoor bij de beantwoording van de vraag over de reikwijdte van de zorgplicht is aangegeven, kan van scholen uiteraard niet worden gevraagd te waarborgen dat zich geen incidenten voordoen. Maar bij de beantwoording van de vraag of van een toereikende inspanning sprake, spelen ook de daadwerkelijke acties (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.

De leden van de SGP-fractie vragen of de inschatting waar is dat de zorgplicht van scholen aanmerkelijk uitgebreid wordt doordat ten opzichte van de huidige situatie sterker wordt ingezet op monitoring en de acties die scholen op basis daarvan moeten overwegen.

De zorgplicht ten opzichte van ouders en leerlingen wordt door deze wetgeving nader geoperationaliseerd. De introductie van monitoring van de sociale veiligheidsbeleving als verplichting maakt dat scholen beter voeling krijgen met hetgeen zich daadwerkelijk afspeelt tussen leerlingen. Dat kan er inderdaad toe leiden dat een school in actie moet komen op basis van deze informatie, daar waar ze in het verleden geen weet had van wat er zich daadwerkelijk voltrok tussen leerlingen. Ook de inspectie is beter in staat om scholen aan te spreken, en voor ouders of leerlingen wordt het makkelijker om aan te tonen dat een school niet aan de zorgplicht voldoet, indien de school niet aan de onderhavige wetgeving voldoet. Terwijl in de huidige situatie getoetst wordt of er actief beleid gevoerd wordt en wat de reactie van scholen is bij geconstateerde problemen, lijkt met het voorstel een actieve opsporingsplicht voor scholen te ontstaan die meer aanleiding tot aanvullende actie zal vragen. De leden van voornoemde fractie lezen in het nader rapport dat de inspectie kan handhaven wanneer de veiligheidsbeleving van leerlingen onvoldoende verbetert. Zij constateren dat het voorstel en de toelichting voorop stellen dat er een veilige situatie dient te zijn en dat niet duidelijk

blijkt dat de veiligheidsbeleving op zich voldoende dient te zijn. Deze leden vragen in hoeverre de veiligheidsbeleving een eigenstandige grond voor sancties kan en dient te zijn.

De veiligheidsbeleving van leerlingen als zodanig is geen grond voor sanctionering. Wel biedt de veiligheidsbeleving van leerlingen een indicatie van de mate waarin het veiligheidsbeleid van de school doeltreffend is. Sanctionering kan aan de orde zijn indien een school niet aan de wettelijke eisen voldoet. Dat wil zeggen dat geen sprake is van monitoring of geen een functionaris aanwezig is conform de wettelijke eisen en geen sociaal veiligheidsbeleid aanwezig is waarin al het nodig wordt gedaan om een sociaal veilige school te realiseren. Een gebrekkige veiligheidsbeleving kan een aanwijzing zijn dat het veiligheidsbeleid tekort schiet, maar van een resultaatverplichting is geen sprake: ondanks een doeltreffende veiligheidsbeleid kunnen zich incidenten voordoen. Dit betekent dat als de monitoring uitwijst dat leerlingen zich onveilig voelen, van de school een maximale inspanning wordt gevraagd de situatie te verbeteren. Als dat het geval is, heeft de school aan de wettelijke plicht voldaan.

Hoe zijn bovendien objectieve normen vast te stellen in hoeverre subjectieve veiligheidsbeleving dient te verbeteren, zo vragen deze leden. Een houvast voor beoordeling van de sociale veiligheid zijn de resultaten die andere scholen realiseren. Als de (beleefde) sociale veiligheid op een school gedurende langere tijd achterblijft bij wat gegeven de situatie op andere scholen in redelijkheid mag worden verwacht, is er reden van de school te vragen maatregelen te nemen die leiden tot verbetering van de sociale veiligheid.

De leden van de SGP-fractie lezen dat scholen niet verplicht zijn om te kiezen uit een lijst met anti-pestmethodes, maar dat scholen zich wel rekenschap moeten geven van de bewezen effectiviteit van hun methode. Deze leden vragen welke invulling aan deze verantwoordingslast gesteld worden. Moeten scholen zelf op welhaast wetenschappelijke wijze de effectiviteit van hun methode onderbouwen of is het voldoende wanneer zij beargumenteerd aangeven waarom zij hun werkwijze verkiezen, zo vragen deze leden.

Van scholen wordt gevraagd aannemelijk te maken dat de gevolgde aanpak of methode effect sorteert. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de resultaten van wetenschappelijke toetsing, uit de positieve resultaten in de vorm van sociale veiligheid die de school in de eigen situatie realiseert, of uit een combinatie van theoretische overwegingen en aanwijzingen dat de veronderstelde positieve effecten in de schoolpraktijk zichtbaar zijn.

Dezelfde leden vragen of de regering bekend is met de methodologische onderbouwing van de «kanjertraining», waarin elementen zitten die de oorzaak van pesten eerder bij de gepeste beleggen dan bij de pester. Zij vragen waarom de regering het verstandig vindt bepaalde methoden als wetenschappelijke bewezen effectief aan te prijzen, terwijl blijkt dat de onderbouwing vaak dun is en de methoden, die als navolgenswaardig worden bestempeld, zelfs dubieuze elementen kunnen bevatten. Het onderzoeken van de effectiviteit van anti-pestprogramma's gebeurt in twee fases. De Commissie Anti-pestprogramma's heeft in opdracht van het Ministerie van OCW anti-pestprogramma's beoordeeld op basis van de door de commissie vastgestelde criteria en indicatoren. Hierbij is ook aandacht besteed aan de methodologische onderbouwing van de aangemelde programma's. De commissie heeft de kanjertraining positief beoordeeld.

In de tweede fase van het traject worden de veelbelovende programma's, waaronder de kanjertraining in de praktijk, dus op scholen, op effectiviteit getest. Het NRO zal de uitvoering van dit effectonderzoek coördineren. De

resultaten en de beoordeling van dit effectonderzoek worden in 2017 bekend gemaakt. Zo wordt voor scholen duidelijk welke programma's bewezen effectief zijn.

3.3 Taken in het kader van het tegengaan van pesten

De leden van de D66-fractie delen het standpunt van de regering dat ouders en leerlingen een laagdrempelig aanspreekpunt nodig hebben binnen de school. Zij vragen de regering waarom niet in het wetsvoorstel is opgenomen dat dit aanspreekpunt specifiek voor ouders en leerlingen is.

De persoon die binnen de school fungeert als aanspreekpunt in het kader van pesten, is er vooral voor leerlingen, ouders en leraren. Maar de school kan dit natuurlijk ook breder invullen, vandaar dat het wetsvoorstel geen beperking oplegt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom expliciet in de wet wordt vastgelegd dat de coördinatie van het beleid wordt belegd bij één persoon. Is de aanstelling van één anti-pestcoördinator bewezen effectief, zo vragen deze leden. Waarom krijgen schoolbesturen niet de vrijheid om deze taken bij meerdere personen of een team te beleggen, zo vragen zij. Zoals de regering reeds heeft aangegeven in beantwoording van een voorgaande vraag van de leden van de D66-fractie gaat het om twee taken: een coördinerende taak en het fungeren als aanspreekpunt. De regering streeft op deze manier maximale duidelijkheid voor leerlingen en ouders na. Uiteraard kan een school ervoor kiezen om deze persoon te ondersteunen door het formeren van een team. Het uitgangspunt blijft echter gelijk. De persoon die leiding geeft aan het team is primair belast met de taken, zodat er altijd iemand is die op deze verantwoordelijkheid kan worden aangesproken.

3.4 Monitoring sociale veiligheid en welbevinden van leerlingen

De leden van de VVD-fractie merken op dat een belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel de monitoring van het sociaal veiligheidsbeleid is. De leden willen dat monitoring ook werkt richting ouders. Deze monitor kan bijvoorbeeld onderdeel worden van Vensters voor Verantwoording of verplicht zichtbaar moeten worden gesteld op de eigen website van de school. Zo wordt voor ouders zichtbaar hoe veilig de leeromgeving van hun kinderen is. Graag ontvangen zij een reactie van de regering.

In samenspraak met de inspectie en de scholen scherpen de sectorraden de huidige indicator «Schoolklimaat en Veiligheid» in Vensters aan, zodat ouders, inspectie en andere betrokkenen kunnen zien op welke manier de school omgaat met de zorg voor sociale veiligheid. Daarnaast wordt de leerlingenquête aangepast, zodat scholen op een valide en betrouwbare manier kunnen meten hoe leerlingen de sociale veiligheid op school ervaren. Ook bezien de raden hoe de resultaten uit andere monitoringsinstrumenten kunnen worden opgenomen in Vensters.

Kan er bijvoorbeeld een *app* ontwikkeld worden, zo vragen zij voorts. Het oordeel hierover laat de regering aan de sectorraden. De sectorraden zijn eigenaar van Vensters voor Verantwoording.

De leden van de D66-fractie lezen dat scholen verantwoordelijk zijn voor het toegankelijk maken van de monitorresultaten aan de inspectie. De leden vragen of de regering het eens is dat zowel het monitoren als het rapporteren van de resultaten aan de inspectie zoveel mogelijk moet aansluiten bij bestaande methoden opdat een grote administratieve last voor scholen vermeden kan worden.

Het staat scholen vrij een instrument voor monitoring te kiezen dat aan de wettelijke eisen voldoet. Om de uitvoeringslasten zoveel mogelijk te beperken, is het nodig de beschikbaarstelling van de gegevens aan de inspectie op gestandaardiseerde wijze te laten plaatvinden. De te gebruiken instrumenten moeten dit mogelijk maken. Gebruik van bestaande instrumenten, die daar zo nodig geschikt voor gemaakt kunnen worden, maakt dat mogelijk. Ook gebruik van Vensters kan hier goede mogelijkheden bieden. In principe is het echter ook mogelijk dat nieuwe instrumenten die hieraan voldoen op de markt worden gebracht en door scholen worden gebruikt.

Voorts vragen deze leden of de resultaten van de monitoring ook voor ouders en leerlingen inzichtelijk zijn. Scholen communiceren op dit moment (verplicht) naar alle betrokkenen in en rond de school over hun veiligheidsbeleid via de schoolgids. Daarmee ligt het in de rede dat de scholen dit ook zullen doen over de resultaten van hun beleid. Zoals aangegeven in de voorgaande vraag van de VVD-fractie over Vensters, werken de sectorraden momenteel aan de aanpassing van de betreffende indicator in Vensters opdat deze ook zichtbaar is voor ouders en leerlingen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat monitoring ten minste eenmaal per jaar verricht moet worden. Zij vragen allereerst waarom deze norm niet in de wettekst is verankerd, nu deze heldere norm vooraf bekend is. De wetstekst spreekt van een «actueel beeld», waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de monitoringsgegevens een adequaat beeld moeten geven van de situatie waarvan op het betreffende moment sprake is. Doorgaans zal een jaarlijkse monitoring daartoe voldoende zijn. Er zijn echter situaties waarin de gegevens sneller «verouderen», bijvoorbeeld na snelle verandering in de leerlingpopulatie door tussentijdse instroom van veel leerlingen. Er zijn ook scholen die vaker metingen uitvoeren. Daarom is gekozen voor de meer algemene aanduiding «actueel», waarbij geldt dat om van een actueel beeld te kunnen spreken tenminste jaarlijkse monitoring noodzakelijk is.

Voorts vragen de leden van voornoemde fractie waarom voor de norm van eenmaal per jaar gekozen wordt terwijl de norm die door de sectororganisaties is uitgewerkt tot op heden uitgaat van eens per twee jaar. 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 monitoring eens per jaar een actueel beeld. Bij monitoring eens per twee jaar moet rekening worden gehouden met gegevens die geen goed beeld geven van de situatie op het desbetreffende moment.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering onderkent dat het toezichtskader slechts de nadere uitwerking van de werkwijze van de inspectie bevat op basis van de wettelijke normen en dat het toezichtskader geen eigenstandige bron van inhoudelijke normen is. Het toezichtskader legt de werkwijze van de inspectie vast. Het beoogt rechtszekerheid en transparantie te bieden voor scholen. Door voor scholen in de sectorwetten expliciet de verplichting op te nemen om zorg te dragen voor de sociale veiligheid, is sprake van een deugdelijkheidseis. Wanneer de inspectie nadere voorwaarden met betrekking tot deze deugdelijkheidseis gaat uitwerken in haar toezichtskader, wordt aansluiting gezocht bij deze wettelijke norm. Het gaat om operationalisering van in de wet en memorie van toelichting opgenomen bepalingen en uitwerkingen daarvan. De praktische operationalisering daarvan zal

door de inspectie in het toezichtskader, in overleg met het veld conform de WOT, worden uitgewerkt.

Deze leden vragen voorts of het niet in de rede ligt dergelijke beslissingen in nadere wettelijke regelingen vast te leggen.

De nadere uitwerking in het toezichtskader wordt gedaan binnen de wettelijke kaders. Er hoeven dus geen nadere wettelijke regelingen te worden getroffen.

Dezelfde leden vragen ook of de regering de status van een instrument voor monitoring nader kan duiden. De toelichting spreekt namelijk enerzijds over deugdelijke monitoring, die valide en betrouwbare informatie geeft, maar anderzijds ook over gestandaardiseerde instrumenten.

Het wetsvoorstel en memorie van toelichting noemen een aantal criteria waaraan de monitoring dient te voldoen, waaronder het gebruik van een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft en dat valide en betrouwbaar is, dat inzicht geeft in de feitelijke en ervaren veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen (en de hierbij genoemde uitwerkingen in onderdeel 3.4), dat gestandaardiseerd is en waarmee geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens aan de inspectie geleverd kunnen worden. Standaardisatie betekent dat een instrument wordt gebruikt met vaste vragen en procedures voor (anonieme) afname, verwerking en ontsluiting van gegevens, welke onder een grotere populatie leerlingen wordt afgenomen, zodat de uitkomsten ook tegen de achtergrond van deze populatie kunnen worden geïnterpreteerd. Dit betekent echter niet een beperking tot één of enkele instrumenten. Alle gestandaardiseerde instrumenten die aan de wettelijke eisen voldoen, kunnen worden gebruikt. Deze criteria borgen enerzijds dat instrumenten worden gebruikt waarmee de beoogde doelen worden gerealiseerd, en maken het anderzijds mogelijk dat scholen vrijheid hebben voor het kiezen van een instrument naar eigen voorkeur, mits dit aan de wettelijke eisen voldoet. De inspectie zal de nadere invulling van deze voorwaarden na overleg met het scholenveld uitwerken in haar toezichtskader.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre scholen bijvoorbeeld ook kunnen kiezen voor verwerking van gegevens in het leerlingvolgsysteem op basis van persoonlijke gesprekken met de leerlingen, al dan niet leidend tot mogelijkheden om data op geaggregeerd niveau te genereren. Iedere school dient de sociale veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen te monitoren. Scholen mogen kiezen voor een monitoringsysteem dat bij hen past, zolang deze aan de gestelde minimale inhoudelijke en methodologische kwaliteitseisen voldoet. Er zijn meerdere systemen die geschikt zijn of met aanpassingen geschikt kunnen worden gemaakt voor dit doel. Voor zover een leerlingvolgsysteem voldoet aan de in de wet genoemde criteria, waaronder de eis van standaardisatie zoals ook met betrekking tot vaste vragen en procedures voor (anonieme) afname, behoort dat tot de mogelijkheden. Monitoring aan de hand van enkel persoonlijke gesprekken is niet afdoende. Deze gegevens kunnen wel gebruikt worden ter duiding of inkleuring van de op andere wijze gemeten resultaten.

De leden constateren dat evenmin als voor het criterium dat het instrument voor monitoring gestandaardiseerd moet zijn een nadere duiding van het bereik van de monitoring in het wetsvoorstel wordt gegeven, noch dat een grondslag voor nadere regelgeving ten aanzien van deze punten wordt gecreëerd. De regering geeft echter wel voorbeelden en criteria die de monitoring en de instrumenten inkleuren. Staat het scholen vrij hiervan af te wijken, zo vragen de leden van voornoemde fractie. Zo nee, waarom voorziet de regering niet in een heldere wettekst waarin ten minste de basale elementen zijn opgenomen,

zodat scholen bij lezing van de wet meteen voldoende richting wordt geboden, zo vragen zij.

Het staat scholen vrij een instrument naar eigen keuze te gebruiken dat voldoet aan de vormeisen die in de wet en memorie van toelichting worden genoemd. De wet en de memorie van toelichting (onderdeel 3.4) geven hiervan een beschrijving. De raden hebben in het actieplan aangegeven ook Vensters voor Verantwoording met het oog hierop aan te passen. Door gebruik daarvan kunnen scholen op eenvoudige manier invulling geven aan de gevraagde monitoring.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de vermelding van het welbevinden als onderdeel van de veiligheidsbeleving.

Welbevinden verwijst naar de mate waarin sprake is van positieve gevoelens met betrekking tot klas en klasgenoten, in de vorm van bijvoorbeeld jezelf kunnen zijn, je prettig en thuis voelen e.d. Waar de feitelijke en ervaren sociale veiligheid met name inzicht geeft in eventuele negatieve aspecten van het sociale klimaat (zoals aantasting van de sociale en fysieke veiligheid), gaat het bij welbevinden om de positieve dimensie. Deze geven samen een goed beeld van het sociale klimaat, zodat monitoring niet alleen eventuele negatieve aspecten zichtbaar maakt, maar ook de positieve. Aandacht voor welbevinden versterkt zo de preventieve werking van monitoring, door positieve gevoelens (en eventuele veranderingen) te betrekken bij het in kaart brengen van risico's in de sociale veiligheid op school.

4. Inspectietoezicht

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten welke maatregelen in volgorde van zwaarte de inspectie na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kan nemen als een school niet voldoet aan zijn verplichtingen.

Het betreft maatregelen die via de «Interventieladder» beschreven kunnen worden: het uitbrengen van een conceptrapport, de mogelijkheid tot reactie en herstel, vaststelling en openbaarmaking van het rapport, het geven van herstelopdrachten en toezicht op de realisering daarvan, het voornemen tot opschorten van (een deel van) de bekostiging, en opschorting (oplopend in percentage, conform beleidsregel financiële sancties bij onderwijsinstellingen), en inhouding daarvan.

De leden van voornoemde fractie vragen voorts naar de verhouding van dit wetsvoorstel tot de aanpak van zeer zwakke scholen.¹⁴ Deze leden verwijzen specifiek naar de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel. Daarin staat dat de leerresultaten ernstig of langdurig tekort moeten schieten voordat een school als zeer zwak kan worden beoordeeld. Het ingrijpen bij zeer zwakke scholen gebeurt op basis van een andere wettelijke bevoegdheid dan het ingrijpen in het geval van een tekortschietend sociaal veiligheidsbeleid. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot verkorting van de verbetertermijn van zeer zwakke scholen moet de inspectie, indien sprake is van drie jaar of langer onvoldoende leerresultaten én tekortkomingen in het onderwijsproces (zeer zwakke school) na een jaar opnieuw onderzoek doen naar de kwaliteit van het onderwijs. Als de school dan nog steeds zeer zwak is, kan de Minister deze sluiten op grond van artikel 164b WPO of 109a WVO. Het ingrijpen bij scholen die niet voldoen aan de deugdelijkheidseisen op het gebied van sociale veiligheid gebeurt echter op grond van artikel 164 WPO of 104 WVO. Beide wetsvoorstellen staan dus los van elkaar.

¹⁴ Kamerstuk 33 796.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag in hoeverre ernstig of langdurig tekort schieten ook geldt voor het onderdeel «sociaal veiligheidsbeleid».

Het hebben van een sociaal veiligheidsbeleid, het monitoren van de sociale veiligheid en het aanstellen van een persoon als coördinator en aanspreekpunt betreft een deugdelijkheidseis, waar een school al dan niet aan voldoet. Indien een school niet voldoet kan daar, na een redelijke verbetertermijn, sanctionerend worden opgetreden.

Anders geformuleerd: hoe lang kan een school zonder sociaal veiligheidsbeleid voortmodderen, zo vragen de leden van voornoemde fractie. Het toezicht van de inspectie is primair gericht op het bereiken van sociale veiligheid voor alle leerlingen. Als 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 gestelde voorwaarden. Het inspectietoezicht is daarop gericht. Als een school, ondanks herhaalde opdrachten tot verbetering, daaraan niet voldoet kan handhavend worden opgetreden. Ook deze sancties zijn erop gericht te 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 art. 164 WPO (voor het PO), art. 146 WEC (voor het speciaal onderwijs) of 104 WVO (voor het VO).

Is de regering van mening dat ouders en leerlingen door langdurig tekortschieten benadeeld worden, zo vragen zij verder. De regering deelt de mening van de leden van de fractie.

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering exact bedoelt met de stellingname dat «de huidige juridische basis te zwak is» om veiligheidsbeleid af te dwingen.

De inspectie kan in de huidige situatie een school op basis van de kwaliteitseisen in het toezichtskader aanspreken op het niet of onvoldoende invullen van het veiligheidsbeleid, maar dit toezicht is niet gebaseerd op een deugdelijkheidseis en kan dus niet door middel van sancties worden afgedwongen. De huidige situatie biedt onvoldoende juridische basis voor handhavend optreden door de inspectie, indien risico's rond de sociale veiligheid van leerlingen op een school daarom vragen. Door sociale veiligheid expliciet in de verschillende sectorwetten op te nemen wordt het een deugdelijkheidseis, waarbij het voor de inspectie mogelijk wordt om bij de overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten. In tegenstelling tot de huidige situatie kan de inspectie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel handhavend optreden als blijkt dat de school zich te weinig of niet adequaat inspant om voor alle leerlingen een veilige leeromgeving te creëren.

En kan de regering toelichten wat dan wél nodig is voor een voldoende juridische basis, zo vragen deze leden.

Door sociale veiligheid expliciet te benoemen in de wet wordt het een deugdelijkheidseis, waarbij het voor de inspectie mogelijk wordt om bij overtreding daarvan de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten.

Deze leden vragen wanneer sprake is van een «toereikende inspanning» waar het gaat om een vergaande inspanningsverplichting van scholen om zorg te dragen voor een veilig schoolklimaat. Is de term «toereikend» niet vooral van toepassing op het resultaat, zo vragen de leden van voornoemde fractie. En wat is daarnaast in de ogen van de regering de juridische omschrijving van de term «toereikend», wat vooral van belang

is in het geval van mogelijke toekomstige geschillen tussen school en ouders, zo vragen deze leden.

Een toereikende inspanning omvat in essentie realisering van de in de wet genoemde elementen. Voor wat betreft het veiligheidsbeleid is van belang dat dit past bij de situatie van de school en de risico's of tekorten waarvan sprake is. Ook is van belang dat de school een aanpak volgt die bewezen effectief is of waarvan aannemelijk is dat deze effect sorteert. De veiligheidsbeleving van leerlingen op zichzelf is geen grond voor beoordeling van de realisering van de inspanningsverplichting door de school, maar biedt wel een indicatie van de mate waarin het veiligheidsbeleid doeltreffend is. Als de veiligheidsbeleving onvoldoende is, wordt van de school gevraagd alle maatregelen te nemen die in redelijkheid mogelijk zijn om de situatie te verbeteren. Ook analyse van de situatie (welke problemen doen zich voor, en wat is nodig om deze op te lossen) speelt daarbij een rol. Deze kan op uiteenlopende elementen betrekking hebben, zoals bijvoorbeeld regelhandhaving of het treffen van disciplinaire maatregelen, verbetering van het pedagogisch handelen en schoolklimaat, het oplossen van handelingsverlegenheid van leraren, en allerlei andere factoren. Deze voorbeelden maken duidelijk dat wat onder toereikend moet worden verstaan afhankelijk is van de concrete situatie en van geval tot geval kan verschillen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering erop wijst, dat het ten aanzien van een veilig schoolklimaat belangrijk is, dat de inspectie vroegtijdig zicht heeft op de ontwikkelingen. Is het opnemen van een wettelijke zorgplicht in het risicogericht toezicht daarvoor voldoende, zo vragen deze leden.

De opdracht tot monitoring en de toegang van de inspectie daartoe stelt de inspectie in staat risicogericht toezicht te houden op de uitvoering van de verplichte monitoring door scholen en de resultaten daarvan, en het bevoegd gezag aan te spreken als de resultaten daartoe aanleiding geven en de school verzuimt de nodige acties te ondernemen.

Is het dan niet beter regelmatig met betrokkenen op school te praten en ter plekke te gaan kijken, in plaats van te sturen op basis van een monitor, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Monitoring geeft een school met een naar verhouding beperkte inspanning (geautomatiseerde afname van een gestandaardiseerd instrument) een goed inzicht in de veiligheidsbeleving van de leerlingen op de school. De school heeft deze gegevens nodig om een adequaat veiligheidsbeleid te voeren, dat is afgestemd op de feitelijke situatie en veranderingen daarin. Op basis van dezelfde gegevens kan de inspectie risicogericht toezicht houden en een school zo nodig vroegtijdig aanspreken. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit ligt het voor de inspectie niet in de rede periodiek met alle betrokkenen te praten, maar onderzoek te doen wanneer daarvoor aanleiding is.

Anders gezegd, is de manier waarop het risicogericht toezicht zélf is georganiseerd niet het probleem dat ervoor zorgt dat de inspectie soms onvoldoende inzicht heeft, zo vragen deze leden.

Het risicogerichte toezicht veronderstelt informatie over de situatie op de school. In de huidige situatie is dit vooral informatie gebaseerd op incidenten, dus nadat het probleem zich heeft voorgedaan en vaak is geëscaleerd. De verplichting tot monitoring sluit niet alleen aan bij de behoefte van de school aan een goed beeld van de veiligheidsbeleving van de leerlingen, maar biedt ook de inspectie informatie die risicogericht en preventief toezicht mogelijk maakt.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de mededeling dat de inspectie inzicht krijgt in de gegevens over de veiligheidsbeleving, in

relatie tot de aankondiging in het nader rapport dat de zorgplicht meegenomen wordt in het risicogerichte toezicht. Het risicogerichte toezicht veronderstelt informatie over de situatie op de school. In de huidige situatie is dit vooral informatie gebaseerd op incidenten, dus nadat het probleem zich heeft voorgedaan en vaak is geëscaleerd. De verplichting tot monitoring sluit niet alleen aan bij de behoefte van de school aan een goed beeld van de veiligheidsbeleving van de leerlingen, maar biedt ook de inspectie informatie die risicogericht en preventief toezicht mogelijk maakt.

In welke fase en op welke wijze worden gegevens van scholen aan de inspectie geleverd, zo vragen zij.

In aansluiting bij de verplichting tot actuele monitoring, die in de praktijk doorgaans zal neerkomen op jaarlijkse afname, gaat het na bewerking van de gegevens, om jaarlijkse beschikbaarstelling van de gegevens uit de monitoring door de school aan de inspectie. Over de praktische invulling van deze leveringsplicht kunnen in het kader van de uitwerking van het toezichtskader tussen inspectie en veld operationele afspraken worden gemaakt. De beschikbaarstelling betreft de geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens uit de door de school gebruikte monitoring.

Gaat de inspectie bij het risicogerichte toezicht enkel af op signalen aangaande de wijze waarop de school haar zorgplicht gestalte geeft, of worden scholen met het oog op het risicogerichte toezicht per definitie vooraf verzocht de gegevens over de veiligheidsbeleving van leerlingen aan te leveren, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Alle scholen worden verplicht de gegevens over de veiligheidsbeleving van leerlingen aan de inspectie beschikbaar te stellen. De gegevens uit de monitoring zijn noodzakelijk om effectief risicogericht toezicht van de inspectie mogelijk te maken.

5. Advies Onderwijsraad

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering nader kan toelichten wat het zwaarwegende argument is dit wetsvoorstel alsnog er door heen te duwen.

De regering is bij de beantwoording van de eerste twee vragen van de leden van de CDA-fractie uitvoerig ingegaan op de noodzaak van het wetsvoorstel. De regering volgt in deze de argumentatie van de Raad van State over het huidige juridische kader niet. Er is op dit moment sprake van een zeer gebrekkig juridisch kader, waardoor de verantwoordelijkheid van scholen niet helder is en de inspectie de middelen ontbeert om handhavend op te treden indien situaties daarom vragen. De regering wenst dit gebrek weg te nemen en helder voor iedereen vast te leggen dat scholen een verplichting hebben om zich in te spannen om al hun leerlingen een sociaal veilige leeromgeving te bieden en dat de inspectie hierop toe kan zien.

6. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vrezen dat ook dit wetsvoorstel niet meer zal zijn dan een «papieren tijger», die extra rompslomp brengt voor de school en er niet voor zal zorgen dat het sociale klimaat op scholen veiliger wordt. Hoe verhoudt zich dit wetsvoorstel tot de Regeldrukagenda waarbij juist wordt uitgesproken dat er niet meer onnodige en onduidelijke wetgeving moet komen, zo vragen zij.

Zoals hiervoor al uiteen is gezet, is juist nu sprake van een papieren tijger. Veiligheid is van cruciaal belang en scholen die daar weinig of niets aan doen mogen daar niet meer zomaar mee weggelaten worden. De schade van

pesten is vaak enorm. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is een bewuste afweging gemaakt tussen de noodzaak om zorg te kunnen dragen voor een veilig schoolklimaat, ten opzichte van de regeldruk die dit voor scholen met zich meebrengt. Daarbij is gezocht naar een manier om regeldruk zo veel mogelijk te beperken. Scholen die al goed werk maken van sociale veiligheid worden door deze explicitering in de sectorwetten niet opgezadeld met extra lasten. De groep scholen die niet structureel werk maakt van sociaal veiligheidsbeleid wordt door dit wetsvoorstel aangesproken en zij moeten aan het werk. Daarbij zetten de sectorraden en Stichting School en Veiligheid zich in om ervoor te zorgen dat alle scholen hier effectief mee aan de slag gaan en dat er geen sprake zal zijn van een afvinkcultuur. Het wetsvoorstel is, zoals voorgaand beargumenteerd, niet onnodig, aangezien het huidige wettelijke kader tekortschiet.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering in het wetsvoorstel géén wijziging opneemt van Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). Heeft een mbo-school niet ook de basistaak om jongeren te begeleiden tot sociale en zelfstandige volwassenen, zo vragen deze leden. Zijn niet ook deze jongeren in sommige gevallen kwetsbaar, zo vragen zij voorts. De leden vragen voorts waarom de regering een vergelijking maakt in kwetsbaarheid. Is sociale en fysieke veiligheid niet essentieel voor elk mens, zo vragen leden van voornoemde fractie.

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie. Elk mens, jong of oud, is kwetsbaar. Iedere school dient zich daarom in te spannen om haar leerlingen op te leiden tot sociale en zelfstandige burgers.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen bij de onderbouwing van de keuze om het middelbaar beroepsonderwijs niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te laten vallen. Waarom is het voor het middelbaar onderwijs niet belangrijk genoeg om de zorgplicht ten aanzien van pestgedrag te regelen, zo vragen zij. Kunnen zij uit de toelichting opmaken dat leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs door de regering sterk genoeg geacht worden om bij pestgedrag zelf hun «boontjes te doppen», zo vragen zij voorts. Bovendien vragen de leden van voornoemde fractie waarom scholen voor leerlingen van dezelfde leeftijd in het voortgezet onderwijs wel met de voorgestelde zorgplicht te maken krijgen en in het middelbaar beroepsonderwijs niet.

Uit onderzoek blijkt dat met name kinderen tussen de 10 en 14 jaar te maken krijgen met pestgedrag. Onderzoekers vonden een piek in het pestgedrag bij de overgang naar de middelbare school; het moment waarop de sociale hiërarchie wordt bepaald. Aangezien het gedrag in voornoemde leeftijdscategorie het meest extreem is, kiest de regering er vooralsnog voor om juist in het funderend onderwijs het meest verregaande instrument – wetgeving – in te zetten. Daarmee wil de regering niet suggereren dat er in de andere sectoren geen aandacht voor sociale veiligheid en het tegengaan van pesten dient te zijn. Gezien de ontwikkelingsfase van de leerlingen in het funderend onderwijs en hun ontvanke-lijke leeftijd is dat een goed aangrijpingspunt om een kentering te bewerkstelligen, die ook op langere termijn doorwerkt naar andere maatschappelijke sectoren.

De leden van de SGP-fractie vinden de formulering dat de school monitort niet bijster charmant. Wellicht is het mogelijk om voor de formulering te kiezen dat de school de veiligheidsbeleving inzichtelijk maakt, zo suggereren zij.

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. Dit kan het beste door scholen voor te schrijven de veiligheidsbeleving te monitoren. Dat betekent dat van scholen wordt verwacht dat ze waarnemen hoe is het gesteld met de sociale veiligheid op school en hierover informatie verzamelen gedurende een bepaalde tijd.

Met monitoren wordt bedoeld dat de sociale veiligheid op school in de gaten wordt gehouden. Aan de hand van de monitor kan het veiligheidsbeleid eventueel worden aanpast en een nieuwe richting worden geven. Monitoren wordt zodoende gedaan om het beste resultaat te bewerkstelligen. Het woord monitor dekt volgens de regering het beste deze lading. 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. De inspectie heeft op grond van de WOT o.a. de taak het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. In de hoedanigheid als toezichthouder kunnen ze inlichtingen vorderen bij scholen.

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