

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 12 februari 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud	blz.
ALGEMEEN	1
1. Inleiding en opbouw	3
1.1 Kern van het wetsvoorstel	3
1.2 Probleemanalyse	6
1.3 Aanleiding en achtergrond	7
1.4 Nut en noodzaak van het wetsvoorstel	9
2. Doel en inhoud wetsvoorstel	11
3. Verplichtingen	12
3.1 Algemeen	12
3.2 Zorgdragen voor de sociale veiligheid	13
3.3 Taken in het kader van het tegengaan van pesten	15
3.4 Monitoring sociale veiligheid en welbevinden van leerlingen	15
4. Inspectietoezicht	16
5. Advies Onderwijsraad	17
6. Administratieve lasten	17
ARTIKELSGEWIJS	17
Onderdeel A	17

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 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 genoegen 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.

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.

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.

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. Immers, scholen zijn ook nu al wettelijk verplicht 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. Deze leden 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.

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. Kinderen moeten veilig zijn op school, zodat ze in staat zijn om te leren en zich te ontwikkelen. De leden zijn van mening dat alle leerlingen recht hebben op (sociale) veiligheid op school. Deelt de regering deze mening? De leden zijn van oordeel dat het hedendaagse pestbeleid 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 ja, ligt de nadruk in het voorliggende

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.

wetsvoorstel op het slachtoffer (de gepeste leerling) of op de dader (pester), zo vragen de leden.

Voorts merken de leden op dat het wetsvoorstel drie concrete verplichtingen regelt: (1) het voeren van sociaal veiligheidsbeleid; (2) het beleggen van de taken: coördineren van het beleid ten aanzien van pesten en fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten bij een persoon en (3) de monitoring van de sociale veiligheid van leerlingen, zodanig dat het een actueel en representatief beeld geeft. Hieronder valt ook het welbevinden van leerlingen. 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. De leden vragen voorts op welke wijze de regering een begrip als «veiligheid» voornemens is te monitoren. Is het monitoren van «veiligheid», zoals de regering voor ogen heeft, afdoende om veiligheidsrisico's inzichtelijk te maken, zo vragen deze leden.

Tevens merken de leden van deze 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 vragen op welke manier het voorliggende wetsvoorstel scholen en/of schoolbesturen tot «actief optreden» aanzet. 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 een rol (zoals het succesvol optreden tegen pesten, of voldoende aandacht voor de veiligheidsbeleving van leerlingen). Zo mag van scholen waar zich problemen voordoen zo nodig een extra inspanning worden gevraagd, die nodig is om binnen de mogelijkheden van een school de sociale veiligheid maximaal te bevorderen. Ook leraren en ander schoolpersoneel kunnen slachtoffer worden van agressief of intimiderend gedrag. Dit onwenselijke gedrag doet afbreuk aan het schoolklimaat en verdient eveneens structurele aandacht. Dit is echter al onderdeel van Arbowetgeving, waarmee het valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om voor hun personeel een veilige werkomgeving te creëren. De leden 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 ja, waarom? Zo nee, waarom niet? De leden 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? Wat voegt dit wetsvoorstel toe aan het borgen van de veiligheid van leerkrachten, zo vragen de leden.

Het is voor de leden van de D66-fractie nog niet duidelijk wat er precies wordt verstaan onder sociale veiligheid. Onder punt 3.4 *Monitoring sociale veiligheid en welbevinden van leerlingen* wordt bovendien gesproken over «sociale en fysieke 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. Waarom is gekozen voor de term «sociale veiligheid» in plaats van de term «pesten» wat voor veel kinderen en ouders meer aanspreekbaar is? Waarom is de term «sociale veiligheid» niet in de wet opgenomen?

De leden willen voorts graag van de regering weten waarom in de memorie van toelichting niet specifiek is ingegaan op het probleem van

LHBT³-leerlingen die buitenproportioneel veel last hebben van pesten. Uit onderzoek blijkt dat driekwart van de LHBT-jongeren te maken krijgt met «homopesten» en andere anti homo-uitingen en dat zelfmoordcijfers tot vijf keer hoger liggen dan onder heterojongeren. De leden vragen de regering waarom er geen specifieke eisen gesteld worden aan het vergroten van de sociale veiligheid van LHBT-leerlingen op school. De leden 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. Wat zijn de sancties bij het niet voldoen aan de wet, zo vragen de genoemde leden.

Tevens onderschrijven de leden 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? Wat wordt er actief gedaan om zowel nieuwe als huidige leraren te helpen pestpraktijken te herkennen? Voorts hechten de leden eraan te benadrukken dat pesten vaak plaatsvindt in de «dodehoekspiegel»; via *social media*, op de gang, buiten het klaslokaal, etc. Hoe zorgt dit wetsvoorstel er nu voor dat pesten meer gezien wordt door docenten en ook ouders? Op welke manier wordt expliciet aandacht besteed aan pesten via *social media*, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de conclusie van de Onderwijsraad in het advies «Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem»⁴. 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. Zo moet overtuigend zijn aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is en dat er voldoende draagvlak is. Is de regering bereid om voorliggend wetsvoorstel te toetsen aan zowel de aanbevelingen van de Onderwijsraad als het toetsingskader van de commissie-Dijsselbloem? Kan de regering volgens deze aanbevelingen en het toetsingskader het wetsvoorstel nader onderbouwen?

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. Houdt de inspectie ook toezicht op de veiligheid van het personeel, zo vragen zij.

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. 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. Zij constateren voorts dat met het gebruik van de algemene term veiligheid de zelfreferentiële definitie uit de toelichting kan worden ondervangen. Immers, de toelichting meldt nu dat onder sociale veiligheid ten minste sociale veiligheid verstaan wordt. De leden constateren dat het voorstel, volgens de regering, aan scholen duidelijkheid biedt met betrekking tot het veiligheidsbeleid. Deze leden signaleren echter dat op diverse punten onduidelijkheid wordt gecreëerd, doordat de toelichting afwijkt van de wettekst en het nader rapport

³ LHBT: Lesbisch, Homo, Biseksueel en Transgender.

⁴ Kamerstuk 31 007, nr. 31.

aanvullingen doet die nauwelijks in de toelichting zijn te vinden. Zij vragen aandacht voor het belang van eenduidigheid en zullen in het vervolg van hun inbreng concrete punten onder de aandacht brengen. De leden constateren dat de regering het bestrijden van pesten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, scholen en maatschappelijke organisaties ziet, maar dat de zorgplicht bij uitstek bij scholen belegd wordt. 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 zij. Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat de verantwoordelijkheid teveel bij scholen komt te berusten, doordat alleen de school een wettelijke zorgplicht heeft.

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

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. Naar mening van de leden zien scholen, juist door de vele aandacht voor de gevolgen van pesten, en enkele nare incidenten, nog meer de urgentie van het aanpakken van pesten dan voorheen. Sterker nog, de PO⁵-Raad en VO⁶-raad hebben recentelijk een plan van aanpak opgesteld om pesten op scholen nog beter aan te pakken. 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. Wat is de reden 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 onderwijstoezicht⁷ wordt aangestipt ten aanzien van het verschil tussen wettelijke deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen.

De leden van de PVV-fractie merken op dat veel schoolbesturen het veiligheidsbeleid samen met hun scholen voeren. Hun scholen hebben waarden als verdraagzaamheid en respect verankerd in het pedagogisch beleid. Ook hebben veel scholen zicht op de veiligheidsbeleving van hun

⁵ PO: primair onderwijs.

⁶ VO: voortgezet onderwijs.

⁷ Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstuk 33 862).

leerlingen. Er is ook een groep scholen die dit echter niet doet. De leden merken op dat het aantal meldingen in de afgelopen jaren is toegenomen, waaronder de meldingen rondom pesten. Landelijk onderzoek laat zien dat 80.000 kinderen in het (speciaal) basisonderwijs en 67.000 jongeren in het voortgezet (speciaal) onderwijs zich niet veilig voelen op school. Uit het Onderwijsverslag 2012/2013 van de inspectie blijkt dat veel scholen beschikken over een sociaal veiligheidsbeleid en werken aan het sociale veiligheidsbeleid en werken aan een sociaal veilig schoolklimaat. Ondanks dat geeft 15 procent van de ondervraagde leerlingen aan gedurende het schooljaar op school te zijn gepest. In elke klas worden gemiddeld twee leerlingen structureel gepest, soms dag in, dag uit.

De leden vragen wat de oorzaak is/oorzaken zijn van de toename rond het aantal meldingen. De leden 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? De 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.

De leden van D66-fractie lezen dat afspraken rondom preventie en de afhandeling van incidenten zich vaak beperken tot een verzameling protocollen en verworden tot een «papieren tijger». Zij vragen de regering aan te geven in hoeverre dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat sociaal veiligheidsbeleid op scholen geen «papieren tijger» wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat huidige afspraken op scholen zich vaak beperken tot «een verzameling van protocollen» en dat het verwordt tot een «papieren tijger». Ook is te lezen dat veel schoolbesturen al een veiligheidsbeleid voeren met hun scholen. Dit wetsvoorstel introduceert nieuwe bepalingen in verschillende onderwijswetten, die vooral vereisen dat schoolbesturen een veiligheidsbeleid voeren, dat monitoring plaatsvindt en dat een coördinator wordt aangesteld. In de praktijk zal dit kunnen leiden tot een nog grotere «papieren tijger», als deze wettelijke eisen aan de inspectie moeten worden verantwoord. Kan de regering aantonen dat het wetsvoorstel leidt tot minder papierwerk en administratieve lasten? 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? Krijgen deze schoolbesturen juist niet met meer administratieve lasten te maken, terwijl het veiligheidsbeleid al op orde is?

De leden wijzen op ernstige incidenten die in het voortgezet onderwijs hebben plaatsgevonden, waarbij leerlingen onder meer bedreigd en afgeperst zijn. Deze handelingen vinden voor een deel binnen en voor een deel buiten de schoolmuren en het schoolplein plaats. Bovendien zijn de gevallen zodanig ernstig, dat betrokkenheid van de politie nodig is. Het is echter ook gebleken dat slachtoffers van deze ernstige feiten naar een andere school moeten gaan en zelfs moeten onderduiken, terwijl de ouders op school blijven. Zijn schoolbesturen voldoende in staat om met dergelijke ernstige incidenten om te gaan? Wat is de betrokkenheid van de politie en wat is de betrokkenheid van de inspectie in deze situaties, zo vragen zij.

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. Deze leden zijn zich ervan bewust dat er meer meldingen en klachten over pesten zijn. De vraag is 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.

De leden van de PVV-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel het sluitstuk van het plan van aanpak vormt. Het komt ter vervanging van het inmiddels ingetrokken wetsvoorstel incidentenregistratie dat scholen verplichtte om alle zware incidenten op school te registreren. Het wetsvoorstel incidentenregistratie had veel papierwerk opgeleverd, terwijl het voorliggende wetsvoorstel juist uitgaat van de praktijk en wezenlijk resultaat op de school. De leden zijn ervan overtuigd dat de wetswijziging, zoals deze er nu ligt, geen recht doet aan slachtoffers van pesten en scholen die wél willen handelen, maar niet kunnen omdat zij niet over sanctioneringsmogelijkheden beschikken. Het wetsvoorstel incidentenregistratie bood echter wel een alternatief. Het verplicht bijhouden van registraties rond incidenten maakt mogelijke veiligheidsrisico's op scholen inzichtelijk. De leden vragen de regering of zij dit eens is met de leden. Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? De leden vragen wat de beweegredenen zijn geweest om het wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie in te trekken behalve het teveel aan papierwerk. Zou de regering het wetsvoorstel verplichte incidentenregistratie wél handhaven indien er geen sprake zou zijn van veel papierwerk? De 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. Waarom kiest de regering 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, zo vragen de leden.

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 de leden op wat voor manier kennis en *best practices* op het gebied van anti-pestprogramma's gedeeld worden.

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.

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. 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 leden 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. Ziet de regering mogelijkheden om dergelijke funeste initiatieven tegen te gaan, zo vragen zij.

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. Kan de regering hier nogmaals een toelichting op geven? Hebben de leden goed 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? Hoe verhoudt zich dit dan tot het advies van de Raad van State?

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 vragen hoeveel preventieve werking van dit instrument uit kan gaan.

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 zij.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat pesten niet alleen op school gebeurt, maar ook via internet. Is de regering op de hoogte van het initiatief van stichting Importunus, 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. Is de regering bereid dit initiatief en mogelijk ook andere initiatieven zonder winst oogmerk, die cyberpesten tegengaan, te ondersteunen?

Is cyberpesten een onderdeel van de vragen in de tweejaarlijkse monitor die de Staatssecretaris bespreekt in zijn brief van 3 oktober 2014⁸? Indien nee, kan de Staatssecretaris toezeggen dat cyberpesten in de volgende tweejaarlijkse monitor wordt meegenomen? Wordt cyberpesten voldoende meegenomen in de anti-pestprogramma's waaruit scholen nu kunnen kiezen? Ook vragen de leden of er in het actieplan de verbinding gemaakt wordt met het bespreken en signaleren van kindermishandeling.

⁸ Plan van aanpak tegen pesten en uitvoering van de motie Bergkamp/Van der Burg (Kamerstuk 29 240, nr. 65), Kamerstuk 29 240, nr. 68.

Kan de regering de stand van zaken 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? Wanneer worden deze aanbeveling geïmplementeerd en wanneer krijgen studenten aan de pabo's hier daadwerkelijk les in? Op een aantal scholen is sprake van afpersing gebleken, wat volgens de leden verschrikkelijk is, omdat het kinderen totaal in het nauw drijft. Is de regering het met deze leden eens dat hier altijd actie moet worden ondernomen door scholen, inclusief aangifte, zodat er ook vervolging kan plaatsvinden, zo vragen zij.

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»? Is de regering het met de leden eens dat een veilig schoolklimaat pas werkelijk tot stand komt, als het belang ervan door iedereen wordt ingezien en men ernaar gaat leven? Wat doet de regering om dat voor elkaar te krijgen en hoe kan de regering voorkomen, dat zij opnieuw een «papieren tijger» optuigt? Hoe gaat de regering de scholen daarbij faciliteren en steunen? Is de regering het met deze leden eens, 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?

Voorts vragen zij 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. Kan de regering garanderen dat scholen zelf mogen beslissen, waarbij zij zich slechts dienen te verantwoorden over de resultaten? 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? Wat is de reden dat de regering expliciet benoemd dat het onderzoek door de Commissie Anti-pestprogramma's naar anti-pestprogramma'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? 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 NJI⁹ staat, zo vragen zij.

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? De school kan immers alles doen wat in haar macht ligt om pesten te voorkomen, maar als ouders en kinderen niet meewerken, is deze inspanning voor niets. Is het niet zo, vragen deze leden, dat dit wetsvoorstel er juist voor zal zorgen dat door dit wetsvoorstel, de indruk wordt gewekt dat het een eenzijdige verantwoordelijkheid van de scholen is om te zorgen voor een veilig schoolklimaat. Dat dit wetsvoorstel het gevoel bij ouders en kinderen zal versterken dat zij weinig kunnen bijdragen aan het voorkomen van pesten en een onveilig schoolklimaat? Graag ontvangen deze leden een reactie. Tevens vragen deze leden te reageren op de

⁹ NJI: Nederlands Jeugdinstituut.

opmerking van de Raad van State dat dit wetsvoorstel scholen een grotere verantwoordelijkheid geeft dan zij kunnen waarmaken. Deze leden 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 van scholen en ook het eventueel verdringen van andere aspecten van kwaliteit van de school, zoals de Raad van State stelt? In aansluiting hierop vragen de 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.

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. De Raad van State wijst er echter op dat de inspectie toezicht kan houden op de feitelijke uitvoering van de verplichting om zorg te dragen voor een veilige leeromgeving, waaronder een functionerend pestbeleid. Zij wijzen ook op de mogelijke sancties die de inspectie kan treffen. Waarom kan de inspectie nu niet handhavend optreden als het om sociale veiligheid gaat? Zijn hier voorbeelden van te geven? Welke extra mogelijkheden krijgt de inspectie door het expliciteren van sociale veiligheid in de wet, zo vragen zij.

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. Deze leden vragen 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. Daarnaast vragen deze leden of de regering kan toelichten waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op middelbaar beroepsonderwijs. Is de regering het met deze leden eens dat ook op het mbo zorg gedragen moet worden voor de sociale veiligheid en pesten breed aangepakt moet worden? De leden begrijpen voorts dat de inspectie instrumenten heeft om in te grijpen als een school onvoldoende scoort. Heeft de inspectie ook een rol om scholen extra te stimuleren als scholen onvoldoende scoren? Hoe zorgt de regering ervoor dat scholen de stijgende lijn vasthouden en zelfs inzetten op verbetering hiervan? 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 zij.

Voorts vragen de leden of de regering het met deze leden eens is dat leraren een onmisbare factor zijn in de aanpak tegen pesten. Kan de regering uiteenzetten hoe leraren actief betrokken worden in het actieplan?

De leden 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.

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. 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.

3. Verplichtingen

3.1 Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel de wettelijke verplichting invoert van het hebben van een pestcoördinator en het volgen van effectief bewezen anti-pestprogramma's. Kan de regering toelichten in hoeverre bewezen is dat het hebben van een pestcoördinator daadwerkelijk zorgt voor een beter sociaal klimaat op school? De leden vinden het heel belangrijk dat scholen hun eigen methode kunnen kiezen om pesten te gaan, een methode die past bij de pedagogisch-didactische visie van de school. Juist door scholen te verplichten de effectiviteit van een anti-pestprogramma te bewijzen, wordt de keuzevrijheid van de scholen beperkt. Evenals de mogelijkheid van nieuwe innovatieve pestprogramma's die nog niet hebben kunnen bewijzen dat ze effectief zijn. De leden vrezen 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. Deze leden verwijzen hierbij naar de casus van Ibn Ghaldoun in Rotterdam. Hierbij concludeerde de inspectie puur op basis van het voldoen aan wettelijke eisen (staan de protocollen in de kast etc.) dat er niets mis was met de school. Inmiddels weten wij helaas wel beter. Het feit dat de school sec voldeed aan wet- en regelgeving zegt, zo merken de leden op, niets over het klimaat op school en de kwaliteit op school. Daarvoor moet je dieper de school induiken. Zal dit wetsvoorstel niet nog meer leiden tot een afvinkcultuur bij school en inspectie? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

Ook vragen de leden wat het doel is van de voorgestelde monitor. Net als bij de casus rondom het registreren van incidenten stellen de leden zich op het standpunt dat het feit dat er gepest wordt op een school, op zich niet zo veel over de school zegt. Wat wel veel over de school zegt, is hoe een school hiermee omgaat en het pesten, of in het vorige voorbeeld het geweldsincident, oplost en hierbij de diverse partijen betreft. Daarmee voegt deze monitor weinig toe aan de beoordeling of een school een veilig schoolklimaat heeft of niet. Graag ontvangen zij een toelichting wat het nut is van een monitor.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering van scholen verwacht dat zij zich maximaal inspannen 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. 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 vragen de regering middels enkele voorbeelden toe te lichten wanneer een school niet aan de wet voldoet.

Voorts vragen de 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. Voorts vragen zij 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.

Tevens willen de leden 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.

De 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. Ziet de regering op dit vlak een rol voor de medezeggenschapsraad, zo vragen zij.

Voorts vragen de leden 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.

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. Is het waar dat de inspectie nu al mogelijkheden heeft om bekostigingssancties te treffen op onveilige scholen? 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? 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 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. Die lobby vond gehoor in de Kamer. Scholen in Nederland mogen hierdoor dus 48 anti-pestprogramma's, die onlangs door deskundigen werden afgekeurd en soms zelfs als riskant bestempeld, gewoon blijven gebruiken. De leden zijn van oordeel dat deze houding van de koepels een schaamteloze bewuste keuze is waardoor al die slachtoffers een lange eenzame strijd hebben voort te zetten op scholen. De leden vragen de regering of deze keuze van de koepels recht doet aan de slachtoffers (gepeste leerlingen). Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? De leden 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. Voorts merken de leden op dat de meeste anti-pestmethodes met de beste bedoelingen zijn bedacht, maar vaak niet werken. Sterker nog, sommige methodes werken pesten juist in de hand werken. Effectiviteit van anti-pestprogramma's is heel slecht te bewijzen. Omdat het afhangt van de wijze van lesgeven van de leerkracht, de manier waarop de leerlingen dit opnemen als individu, de tijd die de leerkracht aan de methode en het onderwerp besteedt, welke invalshoek (slachtoffer of dader) de leerkracht kiest, welke volgorde de leerkracht hanteert etc. Kan de regering nader toelichten of wetenschappelijk aan te tonen is dat anti-pestmethodes effectief en wanneer deze effectief zijn, zo vragen de leden.

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. De leden vragen de regering hoe zij ervoor zorgdragen dat het onderzoek onder de aandacht komt van scholen. De leden lezen dat «het van groot belang is dat de school op basis van hun pedagogische visie, de context en de doelen van de school, zich bij de keuze voor programma's en interventies rekenschap geeft van de bewezen effectiviteit daarvan.» Zij vragen de regering toe te lichten wat de term «rekenschap geven van de bewezen effectiviteit» exact betekent voor scholen en in termen van toezicht. Moet 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 zij.

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

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. Deze leden vragen of de regering met de term verstrekkende inspanningsverplichting beoogd heeft aan te sluiten bij de jurisprudentie. Zij 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. De leden 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. 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 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. Hoe zijn bovendien objectieve normen vast te stellen in hoeverre subjectieve veiligheidsbeleving dient te verbeteren, zo vragen zij.

De leden 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?

De 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.

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 aanspraakpunt specifiek voor ouders en leerlingen is.

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? Waarom krijgen schoolbesturen niet de vrijheid om deze taken bij meerdere personen of een team te beleggen, zo vragen zij.

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. Kan er bijvoorbeeld een *app* ontwikkeld worden, zo vragen zij.

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. Voorts vragen zij of de resultaten van de monitoring ook voor ouders en leerlingen inzichtelijk zijn.

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. Voorts vragen zij 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.

De leden hebben met instemming in het nader rapport gelezen dat de regering het belang van een heldere wettelijke basis voor het toezicht onderstreept en dat de kwaliteitsaspecten en het toezichtskader voor het toezicht in eigenlijke zin ontoereikend zijn. In dat licht heeft het deze leden verbaasd dat de regering tegelijk aankondigt dat de inspectie nadere voorwaarden inzake representativiteit na overleg met het veld in haar toezichtskader zal uitwerken. Deze leden 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. Zij vragen of het niet in de rede ligt dergelijke beslissingen in nadere wettelijke regelingen vast te leggen.

De leden vragen 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. Deze leden 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. 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 zij. 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?

De leden constateren dat de regering in het kader van het inzichtelijk maken van de veiligheidsbeleving ook het welbevinden noemt. Zij merken op dat deze term beduidend breder is dan het onderwerp sociale veiligheid, daar ook los van kan staan en dat aandacht voor welbevinden ook niet direct volgt uit de definitie die door de regering is gegeven. Zij vragen een nadere toelichting op deze vermelding van het welbevinden.

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.

De leden vragen voorts naar de verhouding van dit wetsvoorstel tot de aanpak van zeer zwakke scholen¹⁰. 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. De leden vernemen graag in hoeverre ernstig of langdurig tekort schieten ook geldt voor het onderdeel «sociaal veiligheidsbeleid». Anders geformuleerd: hoe lang kan een school zonder sociaal veiligheidsbeleid voortmodderen? Is de regering van mening dat ouders en leerlingen door langdurig tekortschieten benadeeld worden, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie willen weten wat de regering exact bedoelt met de stellingname dat «de huidige juridische basis te zwak is» om veiligheidsbeleid af te dwingen. Kan de regering toelichten wat dan wél nodig is voor een voldoende juridische basis? 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? 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 zij.

De leden 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? 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? 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 zij.

¹⁰ Kamerstuk 33 796.

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

5. Advies Onderwijsraad

De leden van de PVV-fractie merken op dat de Onderwijsraad adviseert het concept-wetsvoorstel sociale veiligheid op school te heroverwegen. Scholen zijn nu al wettelijk verplicht te zorgen voor een veilig schoolklimaat, en daarmee ook voor sociale veiligheid. Anti-pestbeleid maakt daarvan onderdeel uit, zo stelt de Onderwijsraad.

De Raad van State heeft opmerkingen over het nut en de noodzaak van het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet in zijn huidige vorm naar de Kamer te zenden. De Raad van State onderkent dat sociale veiligheid een belangrijke voorwaarde is voor het welbevinden van leerlingen op school. De vraag is echter of een extra wettelijke verplichting nuttig en nodig is. Er bestaan immers al wettelijke verplichtingen, zo merken de leden op. De leden delen dit oordeel. De Raad van State wijst er op dat het invoeren van wettelijke verplichtingen als mogelijke neveneffect kan hebben dat de samenhang van de verschillende aspecten van het functioneren van een school uit het oog kan worden verloren. Bovendien zouden andere kwaliteitsaspecten van de school hierdoor minder aandacht kunnen krijgen. Kan de regering nader toelichten wat het zwaarwegende argument is dit wetsvoorstel alsnog er door heen te duwen, zo vragen de leden.

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. Hiervoor is het nodig dat niet alleen scholen, maar ook ouders en kinderen hun verantwoordelijkheid nemen en zij zich samen verantwoordelijk te voelen voor een veilig schoolklimaat. Deze leden vinden het een gemiste kans dat de regering niet wil afwachten wat het effect zal zijn van de brede aandacht die er op scholen is voor dit onderwerp en het plan van aanpak van de PO-Raad en VO-raad. Hoe verhoudt zich dit wetsvoorstel tot de Regeldrukagenda waarbij juist wordt uitgesproken dat er niet meer onnodige en onduidelijke wetgeving moet komen? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

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? Zijn niet ook deze jongeren in sommige gevallen kwetsbaar? De leden vragen voorts waarom de regering een vergelijking maakt in kwetsbaarheid. Is sociale en fysieke veiligheid niet essentieel voor elk mens, zo vragen zij.

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. Deze leden constateren dat de regering vooral ingaat op de sociale ontwikkeling van leerlingen en op hun leeftijd, maar dat juist het onderwerp pesten buiten beschouwing blijft. 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. Bovendien vragen zij 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.

De leden 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.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic