

Aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20140181/1076

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 5 september 2014

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel sociale veiligheid op school

Mijnheer de Staatssecretaris,

U heeft op 24 juni jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over het concept wetsvoorstel sociale veiligheid op school.¹

De staatssecretaris van OCW en de Kinderombudsman hebben op 25 maart 2013 een plan van aanpak tegen pesten aangeboden aan de Tweede Kamer.² Onderdeel van dit plan is het invoeren van een wettelijke verplichting voor scholen om te zorgen voor sociale veiligheid op school, waarbij het tegengaan van pesten een speerpunt is. Er is in het veld en het parlement al veel discussie gevoerd over de noodzaak en wenselijkheid van het opleggen van een dergelijke verplichting aan scholen.³

In deze brief geeft de raad zijn advies over genoemd concept wetsvoorstel. Hij zal daartoe eerst de doelstelling en inhoud van het concept wetsvoorstel beschrijven. Daarna wordt ingegaan op de noodzaak van de voorgestelde wetgeving en op de specifieke regels die ten aanzien van pesten worden voorgesteld. De raad adviseert de staatssecretaris het concept wetsvoorstel te heroverwegen, omdat hij vragen heeft bij de noodzaak van de voorgestelde maatregelen.

1. Doelstelling en inhoud van het concept wetsvoorstel

Het concept wetsvoorstel⁴ regelt dat aan iedere school in het primair en voortgezet (speciaal) onderwijs⁵ de verplichting wordt opgelegd de sociale veiligheid op school te waarborgen. Daartoe zorgt het bevoegd gezag er in ieder geval voor:

- dat het een antipestprogramma hanteert;
- dat de sociale veiligheid van leerlingen op school wordt gemonitord;

¹ Volledige titel: Voorstel van Wet tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen om de sociale veiligheid op school te waarborgen.

² Kamerstukken II 2012-2013, 29 240, nr. 52.

³ Zie onder andere Kamerstukken II, 2013-2014, 29 240, nr. 67.

⁴ Dit wetsvoorstel komt in de plaats van het wetsvoorstel waarin registratie van incidenten (wapenbezit, seksueel misbruik, discriminatie, bedreiging en grove pesterijen) op scholen verplicht zou worden gesteld. Dit voorstel is in juli 2013 ingetrokken. "Het wetsvoorstel incidentenregistratie is gezien die aanpak in reikwijdte te beperkt en heeft geen toegevoegde waarde voor de gewenste aanpak van pesten. In een nieuwe wet leg ik graag meer nadruk op het voorkomen van alle vormen van pesten in plaats van op de registratie achteraf", aldus de staatssecretaris van OCW. Zie: Kamerstukken II 2012-2013, 32 857, nr. 10.

⁵ Daartoe worden de WPO (Wet op het primair onderwijs), de WEC (Wet op de expertisecentra), de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs), de WPO-BES en de WVO-BES gewijzigd.

- dat er een vertrouwenspersoon is op wie leraren, ouders en leerlingen een beroep kunnen doen; en
- dat er een persoon is bij wie het coördineren van het antipestbeleid en de belangenbehartiging in het kader van pesten zijn belegd.

Het antipestprogramma moet aan de volgende eisen voldoen:

- het is theoretisch goed onderbouwd;
- het is empirisch adequaat onderbouwd; en
- de randvoorwaarden zijn duidelijk omschreven.

Bij Algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het monitoren van de sociale veiligheid en het welbevinden van leerlingen op school.

2. Noodzaak van voorgestelde wetgeving

a. *Zorgen voor sociale veiligheid op school maakt deel uit van veiligheidsbeleid van scholen*

Het zorg dragen voor sociale veiligheid op scholen is van fundamenteel belang. De raad heeft zijn visie hieromtrent eerder als volgt verwoord: "In de opvatting van de raad moeten leerlingen zich onbevreesd kunnen ontplooiën tot zelfbewuste leden van onze samenleving. Leerlingen hebben recht op onderwijs in een veilig schoolklimaat. Een veilig schoolklimaat behoort tot de basiskwaliteit van de school. Daarbij gaat het om een klimaat waarbinnen alle leerlingen zich veilig en erkend weten (...)."⁶

Beleid rond sociale veiligheid maakt onderdeel uit van het algemene veiligheidsbeleid van scholen. Dit volgt uit de verplichting van scholen om veiligheidsbeleid te hebben, dit in de schoolgids te omschrijven (artikel 13, eerste lid en onder i WPO⁷) en over dit gevoerde beleid verantwoording af te leggen. Op grond van vaste jurisprudentie hebben scholen een zorgplicht ten aanzien van de gezondheid en veiligheid van de leerlingen die aan hun zorg zijn toevertrouwd en onder hun toezicht staan. Op grond van rechtspraak en uitspraken van klachteninstanties hebben scholen een 'vergaande inspanningsverplichting' om zorg te dragen voor een veilige leeromgeving, waaronder ook kan vallen een functionerend pestbeleid.⁸

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) beoordeelt het beleid van scholen rond sociale veiligheid op basis van een aantal indicatoren en besteedt hier in haar jaarverslag aandacht aan.⁹ In het recent voorgestelde nieuwe toezicht van de Inspectie speelt het tegengaan van onveiligheid en pesten en het bevorderen van het welbevinden voorts een belangrijke rol.¹⁰ De aandacht van de Inspectie voor sociale veiligheid kan beschouwd worden als voortvloeiend uit de WOT (Wet op het onderwijstoezicht). In de WOT staat het schoolklimaat genoemd als een van de aspecten waarop de Inspectie toeziet (artikel 11, lid 3, sub b, WOT). Het gaat hier, blijkens de wetsgeschiedenis, om de veiligheid op school in zowel fysiek als sociaal opzicht.¹¹ Het beleid van de school om pestgedrag tegen te gaan wordt daarbij ook expliciet genoemd. Het pedagogisch klimaat is met het schoolklimaat nauw verbonden (artikel 11, lid 3,

⁶ Onderwijsraad (2012). *Aanpassing kerndoelen seksualiteit en seksuele diversiteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁷ Als de raad in dit briefadvies spreekt over een artikel in de WPO doelt hij daarmee mede op de overeenkomstige bepalingen de andere sectorwetten waarop onderhavig voorstel zich richt.

⁸ Zie bijvoorbeeld uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch, 14 februari 2007, JA 2007/129. Zie ook uitspraken van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC Onderwijsgeschillen) hieromtrent: www.onderwijsgeschillen.nl/actueel/artikel/article/242/.

⁹ Inspectie van het Onderwijs (2010). *Veiligheid op school. Casusonderzoek op 35 scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2012/13*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 29 240, nr. 67. *Veiligheid op school. Verslag van een schriftelijk overleg*.

¹¹ Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 3. *Memorie van toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht*. Zie ook: Kamerstukken II 2000-2001, 27 783, nr. 5. *Wet op het Onderwijstoezicht. Nota naar aanleiding van het verslag*.

sub b, WOT).¹² Daarnaast zijn de uitgangspunten en doelstellingen zoals verwoord in artikel 8, lid 2, WPO¹³ en enkele bepalingen in het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO in dit verband relevant.¹⁴

Hoewel het zorg dragen voor de sociale veiligheid op school in de sectorale wetten en in de WOT niet letterlijk als een verplichting voor scholen is opgenomen, meent de raad op grond van het bovenstaande dat zorg dragen voor de sociale veiligheid een verplichting is die nu reeds voor scholen geldt en ook algemeen wordt erkend als een belangrijke taak van scholen. Zij moeten zich inspannen om de sociale veiligheid op school te realiseren en dienen zich ook te verantwoorden over het beleid dat zij in dezen voeren.

De raad meent dan ook, anders dan de staatssecretaris¹⁵, dat de verplichting zorg te dragen voor sociale veiligheid al wettelijk is geregeld, zij het impliciet.

Mocht in de praktijk blijken dat het voor scholen onduidelijk is dat deze verplichting op hen rust of dat het huidige wettelijk kader onvoldoende handvatten biedt voor handhaving door de Inspectie, dan lijkt het de raad zinvol in de wet alsnog te expliciteren dat onder het algemene veiligheidsbeleid ook beleid rondom sociale veiligheid moet worden verstaan.

b. Nastreven van sociale veiligheid biedt geen garantie

Dat scholen de algemene veiligheid, waaronder sociale veiligheid, voor hun leerlingen dienen na te streven, betekent nog niet dat deze veiligheid te allen tijde *gewaarborgd* is. Het gaat om een (vergaande) inspanningsverplichting en niet om een resultaatverplichting. In die zin is het ook beter om niet te spreken over het 'waarborgen' van de sociale veiligheid van de leerlingen op school, zoals in het concept wetsvoorstel en de memorie van toelichting het geval is. Een plicht tot het zorg dragen voor de sociale veiligheid op school zal een garantie voor sociale veiligheid volgens de raad niet kunnen bewerkstelligen. Scholen zijn aanspreekbaar op en moeten zich verantwoorden over hun veiligheidsbeleid, maar kunnen niet altijd voorkomen dat zich situaties voordoen waarin leerlingen zich niet veilig voelen.

c. Grote meerderheid scholen maakt werk van sociale veiligheid

In het laatste jaarverslag (2014) doet de Inspectie verslag van de sociale veiligheid op scholen.¹⁶ Hierin beschrijft ze dat rond 90% van de scholen in het primair onderwijs een veiligheidsbeleid heeft dat gericht is op het voorkomen (93%) en op het afhandelen (89%) van incidenten in en om de school. In 99% van de gevallen zorgt het personeel van de school ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.¹⁷ Voor het voortgezet onderwijs zijn de percentages vergelijkbaar. Verreweg de meeste vo-scholen beschikken over een veiligheidsbeleid met aandacht voor preventie (95%) en afhandeling (91%) van incidenten.¹⁸ De Inspectie merkt daar overigens terecht

¹² Idem.

¹³ Artikel 8, lid 2, WPO luidt: "Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden."

¹⁴ Het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO vindt zijn grondslag in artikel 9, vijfde lid, WPO. In het besluit is onder andere bepaald, in de preambule, dat aandacht dient te worden besteed aan "doelen die voor alle leergebieden van belang zijn: goede werkhouding, gebruik van leerstrategieën, reflectie op eigen handelen en leren, uitdrukken van eigen gedachten en gevoelens, respectvol luisteren en kritiseren van anderen, verwerven en verwerken van informatie, ontwikkelen van zelfvertrouwen, respectvol en verantwoordelijk omgaan met elkaar, zorg voor en waardering van de leefomgeving." Voorts wordt daarin onder de noemer *Kerndoelen - Mens en samenleving* het volgende bepaald: "34. De leerlingen leren zorg te dragen voor de lichamelijke en psychische gezondheid van henzelf en anderen. (...) 37. De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen."

¹⁵ De staatssecretaris heeft hieromtrent recent het volgende opgemerkt: "Op dit moment zijn scholen niet verplicht pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid van de leerlingen op school te verzekeren." Kamerstukken II 2013-2014, 29 240, nr. 67.

¹⁶ Deze informatie heeft de Inspectie op verschillende manieren achterhaald: zowel tijdens reguliere schoolbezoeken als via een verdiepend onderzoek onder een steekproef van scholen.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2014), p. 97.

¹⁸ Idem, p. 119.

over op dat veiligheidsbeleid op zich niet genoeg is: "De afspraken rondom veiligheid moeten ook leven binnen de school, in praktijk worden gebracht, effectief zijn en deel uitmaken van het pedagogisch beleid van de school."¹⁹

Wat betreft de veiligheidsbeleving op scholen concludeert de Inspectie dat de "meeste leerlingen – rond 90 procent – zeggen zich veilig te voelen op school. (...) Tegelijkertijd zegt 17 procent van de basisschoolleerlingen het afgelopen jaar te zijn gepest. In het voortgezet onderwijs is dat 15 procent. De sociale veiligheid van leerlingen blijft dus een belangrijk aandachtspunt,"²⁰ aldus de Inspectie. Ze heeft tevens gevraagd of scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel in kaart brengen. Ruim 70% van de basisscholen en ruim 90% van de scholen in het voortgezet onderwijs blijkt dat te doen.²¹

Uit dit overzicht leidt de raad af dat een grote meerderheid van de scholen werk maakt van het sociale veiligheidsbeleid en zicht heeft op de veiligheidsbeleving van leerlingen. Tegelijkertijd deelt de raad de bezorgdheid van de staatssecretaris dat dit niet bij alle scholen het geval is en vraagt de staatssecretaris volgens de raad terecht aandacht voor het beleid van scholen omtrent sociale veiligheid. Alle scholen dienen zorg te dragen voor veiligheid, inclusief sociale veiligheid. Daarbij hoort ook een goed zicht op de resultaten van dat beleid, waarvoor de veiligheidsbeleving van leerlingen een goede indicator kan zijn.

3. Antipestprogramma's

a. *Pesten als specifiek onderdeel van sociale veiligheid*

Pesten is een ernstige en specifieke situatie van sociale onveiligheid en kan een grote negatieve impact hebben. Pesten is een maatschappelijk probleem dat zich niet enkel in een schoolomgeving voordoet. Dit neemt niet weg dat, voor zover pesten op school plaatsvindt, de school een taak heeft als het gaat om het tegengaan hiervan. In het concept wetsvoorstel zijn aparte maatregelen voor het tegengaan van pesten opgenomen, namelijk het hanteren van een antipestprogramma en de aanwezigheid van een antipestcoördinator en belangenbehartiger in het kader van pesten.

Volgens de raad is het tegengaan van pesten niet los te zien van de algehele verantwoordelijkheid die de school heeft voor de (sociale) veiligheid van de leeromgeving, de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en hun fysieke en geestelijke gezondheid. De raad heeft daarom vragen bij de keuze in het concept wetsvoorstel om pesten als apart onderdeel van sociale veiligheid uit te lichten en daartoe specifieke maatregelen te treffen.²² Scholen zullen de verantwoordelijkheid om pesten tegen te gaan volgens de raad (moeten kunnen) vormgeven vanuit hun algemene sociaal-pedagogische visie en hun integrale veiligheidsbeleid daarop stelen.

Dit neemt niet weg dat het gerechtvaardigd is dat (ook) de overheid de zorg hiervoor op zich neemt en specifiek aandacht besteedt aan het bestrijden van pesten. De overheid is daar in samenwerking met andere organisaties ook volop mee bezig.²³ De raad wijst in dit verband op zaken als het faciliteren door het ministerie van OCW van het Centrum School en Veiligheid, het subsidiëren van Pestweb en het mediawijzer maken van kinderen, waarvan het informeren over cyberpesten een onderdeel is.²⁴

¹⁹ Idem, p. 28.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

²² Wat betreft de vormgeving van het concept wetsvoorstel merkt de raad in het algemeen op dat niet duidelijk is wat onder de verschillende begrippen (sociale veiligheid, pesten, welbevinden) wordt verstaan, waardoor de inhoud van de verschillende verplichtingen niet helder is.

²³ Kamerstukken II 2012-2013, 29 240, nr. 52. *Overzicht van lopende maatregelen om pesten in het onderwijs tegen te gaan*.

²⁴ Zie voor de websites respectievelijk: www.schoolenveiligheid.nl; www.pestweb.nl; www.mediawijzer.net.

b. Vormgeving van verplicht antipestprogramma

In het concept wetsvoorstel wordt in het bijzonder de wettelijke plicht tot het hebben van een antipestprogramma voorgeschreven. Het moet gaan om een theoretisch goed en empirisch adequaat onderbouwd programma, waarvan de randvoorwaarden duidelijk zijn beschreven. In de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel zijn deze eisen zo ingevuld dat een speciaal daartoe ingestelde commissie de bevoegdheid heeft om bestaande antipestprogramma's aan deze eisen te toetsen.²⁵

Het is in de visie van de raad aan de overheid om helder te zijn over het te bereiken doel, in dit geval zorg dragen voor de sociale veiligheid op scholen. Dit doel kan gerealiseerd worden door gebruik te maken van de als effectief aangemerkte programma's. De raad is echter van mening dat scholen ook moeten kunnen kiezen voor een andere en eigen manier om invulling te geven aan hun verplichting in dezen. Het zorg dragen voor sociale veiligheid en het tegengaan van pesten door scholen kan op verschillende manieren worden ingevuld. Het hebben van een apart antipestprogramma is één manier om te voldoen aan de inspanningsverplichting. Er zijn echter ook andere manieren mogelijk, waaronder integrale inpassing van deze thematiek in het algemene pedagogisch-didactische beleid van een school. Belangrijk is ook dat de aanpak aansluit bij de sociaal-pedagogische visie volgens welke binnen een school gewerkt wordt en die gesteund wordt door leraren en schoolleiding.²⁶ Een vooraf vastgestelde lijst remt mogelijk de dynamiek waarmee aanpakken tegen pesten evolueren op basis van de ervaringen die scholen er in de praktijk mee opdoen. Het spreekt voor zich dat de gekozen aanpak effect dient te sorteren en dat daarop voldoende zicht bestaat.

De raad vindt, op grond van het bovenstaande, dat scholen niet gehouden moeten worden aan het gebruik van *vooraf* goedgekeurde programma's, maar dat er ook gelegenheid moet zijn om – op doordachte wijze – alternatieve aanpakken te ontwikkelen, die in de praktijk op hun effectiviteit worden getest.

Dit sluit ook beter aan bij de vrijheid die scholen hebben om hun onderwijs en overige beleid vorm te geven op een manier die bij hun pedagogisch-didactische visie past. Door scholen te gebieden een keuze te maken uit een lijst van antipestprogramma's die vooraf aan een goedkeuringsprocedure zijn onderworpen, treedt de overheid naar het oordeel van de raad onnodig in het pedagogisch-didactisch terrein waarop scholen (een vergaande mate van) autonomie toekomt. Hoewel de raad het een goede zaak vindt dat een evidence based aanpak (op tal van onderdelen in het onderwijs) wordt gestimuleerd, en hij het testen van programma's op hun effectiviteit als positief beschouwt, ziet de raad geen geldige aanleiding om voorafgaande goedkeuring te eisen bij een antipestprogramma, waar dat bij andere onderdelen van het onderwijs als niet gewenst wordt beschouwd. Scholen moeten de ruimte hebben om hun eigen methodes te kiezen, te ontwikkelen, toe te passen en aan te passen als dat in de praktijk nodig blijkt. Het is verstandig als scholen daarbij gebruikmaken van reeds vergaarde kennis over wat evidence based methodes zijn, maar een school moet daar van kunnen afwijken en bijvoorbeeld stapsgewijs een eigen aanpak kunnen ontwikkelen, al dan niet in samenwerking met andere scholen en kennisinstellingen. Eerder al heeft de raad zich uitgesproken voor het belang van ruimte voor stapsgewijze verbeteringen en het belang van aandacht voor wetenschappelijke en praktische evidentie daarbij.²⁷ De raad vindt dat van alle scholen mag worden gevraagd om de wijze waarop zij werk maken van sociale veiligheid te (laten) toetsen op effectiviteit en zich daarover te verantwoorden. Specifieke wetgeving is daarvoor in de ogen van de raad evenwel niet noodzakelijk.

²⁵ De formulering in het concept wetsvoorstel noopt overigens niet tot een zodanige invulling.

²⁶ E. Roede & C. Felix (2014). Het wettelijke einde van pesten op school? *Regelmaat*, 29(1), 27-36.

²⁷ Onderwijsraad (2011). *Ruimte voor stapsgewijze verbeteringen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Ons kenmerk
20140181/1076

Pagina
6/6

De raad adviseert de staatssecretaris om bovenstaande overwegingen bij de voorgestelde maatregelen mee te nemen in een heroverweging van het concept wetsvoorstel.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris