

Vergaderjaar 2021–2022

29 240

Veiligheid op school

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2021

Leerlingen hebben recht op een veilige school. Een veilige school zorgt voor een omgeving waarin leerlingen optimaal kunnen leren. In augustus 2015 is de Wet veiligheid op school in werking getreden, die scholen een zorgplicht oplegt op drie aspecten. Scholen zijn verplicht (1) een veiligheidsplan op te stellen en uit te voeren, (2) de veiligheidsbeleving van leerlingen te monitoren en (3) een aantal taken binnen het onderwijsteam te beleggen (in elk geval een aanspreekpunt voor ouders en leerlingen om pesten te melden en een coördinator voor het pestbeleid). Bij de inwerkingtreding in 2015 is met de Kamer afgesproken dat de wet na vijf jaar geëvalueerd wordt. Vanwege Covid-19 is deze evaluatie niet in 2020 maar in 2021 afgerond¹. In deze brief bericht ik u in paragraaf 1 over de resultaten van de evaluatie en in paragraaf 2 over de aanbevelingen en het verder vergroten van de sociale veiligheid op school. In de tweede paragraaf ga ik ook in op de acties die ik in gang zet naar aanleiding van dit onderzoek.

1. Resultaten van het evaluatieonderzoek

Het effect van de wet op de veiligheidsbeleving van leerlingen

Al voor de invoering van de wet voelde het overgrote deel van de leerlingen zich (zeer) veilig op school (steevast rond de 95 procent). Hierin is geen significante verandering opgetreden na de invoering van de wet. Als wordt gekeken naar het aantal leerlingen dat aangeeft gepest te worden (de oorspronkelijke aanleiding voor de wet) dan is in zowel het po als het vo een daling zichtbaar in de jaren sinds de inwerkingtreding van de wet. Vooral in het vo is die daling relatief groot, van 11 procent in 2014 naar 5 procent in 2018. In diezelfde periode daalde het aantal leerlingen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

dat zegt gepest te worden in het po van 14 naar 10 procent.² Uit de pestcijfers 2021 blijkt dat deze cijfers gestabiliseerd zijn. De onderzoekers concluderen dat volgens schoolbesturen en onderwijspersoneel de wet heeft geholpen om het onderwerp op scholen waar dit niet vanzelfsprekend het geval was, op de agenda te krijgen, maar dat de wet niet wordt gezien als de doorslaggevende oorzaak van een veiliger schoolklimaat.

Scholen voldoen aan de wet, maar beleid moet nog gaan leven op de werkvloer

De Wet veiligheid op school heeft ervoor gezorgd dat veiligheid bij alle scholen op het netvlies is komen te staan. Dit heeft ertoe geleid dat vrijwel alle scholen veiligheidsbeleid hebben geformuleerd dat voldoet aan de gestelde eisen, de monitoring doorgaans jaarlijks wordt afgenomen (en de resultaten worden doorgegeven aan de onderwijsinspectie: po: 80% en vo: 84% in schooljaar 2018/2019) en dat de verplichte aanspreekpunten en coördinatoren zijn aangewezen. Toch concluderen de onderzoekers dat een deel van de scholen nog zoekende is naar een goede vertaling naar de praktijk: een echte cultuuromslag naar beleid dat leeft op school lukt niet overal. Er is ruimte voor verbetering wat betreft de vindbaarheid van informatie omtrent veiligheid voor leerlingen, docenten en ouders en er is nog een slag te slaan in het betrekken van deze groepen in de formulering en evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Monitoring en evaluatie van de veiligheid op school

Het evalueren van het beleid én het meer betrekken van leerlingen en onderwijspersoneel bij het formuleren van dit beleid moet er niet alleen voor zorgen dat het veiligheidsbeleid in de loop van de tijd verbetert, maar ook dat het beleid meer gaat leven. Ook de jaarlijkse monitoring kan verder worden uitgebouwd. De meetinstrumenten die er zijn, zijn relatief beknopte en handzame vragenlijsten. Voor sommige groepen leerlingen (bijvoorbeeld speciaal onderwijs) is minder keuze qua instrumenten. Ook wordt er meestal voor gekozen een beperkt (maar wel representatief) deel van de leerlingen te bevragen, waardoor men geen beeld van de beleving van alle leerlingen en klassen/jaarlagen krijgt en leerlingen zich niet direct betrokken voelen bij het veiligheidsbeleid van de school.

Veiligheid van onderwijspersoneel

In de evaluatie is, zoals toegezegd, ook aandacht besteed aan de veiligheid van het onderwijspersoneel en de vraag of het al dan niet wenselijk is om de wet uit te breiden zodat deze ook zou gelden voor het onderwijspersoneel.³ De onderzoekers concluderen dat een uitbreiding van de Wet veiligheid op school met eisen ten aanzien van de veiligheid van personeel niet nodig is. Voor onderwijspersoneel zijn de zaken rondom hun gezondheid en (sociale) veiligheid geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en -besluit (en bijbehorende Arbocatalogi) en de cao's in po en vo. Veel van wat in de Wet veiligheid op school voor leerlingen is vastgelegd, is ook voor onderwijspersoneel geregeld. Wel benadrukken de onderzoekers dat de bekendheid met deze regelgeving beter kan. Daarnaast is er één element uit de Wet veiligheid op school dat niet direct terugkomt in de Arbowet- en regelgeving: het jaarlijks monitoren van de veiligheidsbeleving van onderwijspersoneel. Hoewel er in de Arbocatalogi is aangegeven dat de werkgever het personeel

² Sociale veiligheid in en rond scholen | Rapport | Rijksoverheid.nl.

³ Verslag van algemeen overleg, gehouden op 22 januari 2020, over Sociale Veiligheid in het onderwijs. Pagina 4.

regelmatig bevroegt over de veiligheidsbeleving is hierbij geen verwijzing naar een frequentie of vorm gegeven. Bovendien is er behoefte aan een meer integrale benadering van (sociale) veiligheid: veiligheid van leerlingen bestaat niet zonder veiligheid van onderwijspersoneel en omgekeerd.

2. De aanbevelingen van de evaluatie en het verder vergroten van de sociale veiligheid op school

Schoolcultuur

De cultuur op school is uiteindelijk het meest bepalend voor de sociale veiligheid en de mate waarin leerlingen hun veiligheidsbeleving durven te bespreken met elkaar en met het onderwijspersoneel. De onderzoekers bevelen aan dat op scholen het gesprek met zowel leerlingen als docenten wordt gevoerd over de veiligheid en over de gezamenlijke normen en grenzen qua ongewenst gedrag. In dat gesprek dienen ook afspraken gemaakt te worden over hoe die normen en grenzen bewaakt en nageleefd worden. Het veiligheidsbeleid van scholen moet zo van het papier af komen en onderdeel worden van de dagelijkse praktijk.

Ik wil graag benadrukken dat adequaat veiligheidsbeleid op scholen, beleid is dat levend is bij de leerlingen en het onderwijspersoneel. Het onderwijspersoneel heeft hierbij een essentiële rol ten opzichte van leerlingen (en elkaar). Leerlingen zullen hun ervaringen delen met een persoon die zij vertrouwen, of dit nu een wiskundedocent of de conciërge is. Zeker als het gaat over fysieke of sociale veiligheid is het voor een leerling vaak niet eenvoudig om iets aan te kaarten. Een goede en veilige schoolcultuur zorgt ervoor dat de drempel om iets te bespreken laag is. Scholen kunnen bij de Stichting School en Veiligheid (SSV) terecht voor ondersteuning en meteen ook voor toepasbare instrumenten om een veilige schoolcultuur te creëren en te onderhouden.

Ook de collega die de taak van aanspreekpunt pesten heeft en de (officiële) vertrouwenspersoon hebben een belangrijke rol bij de veiligheid op school. De vertrouwenspersoon geeft leerlingen en het onderwijspersoneel de mogelijkheid ervaringen te bespreken met een onafhankelijke partij. SSV heeft een leidraad opgesteld voor vertrouwenspersonen in het onderwijs die scholen helpt om invulling te geven aan de rol van de vertrouwenspersoon en deze zichtbaar te maken binnen de school.⁴ Ik wil scholen stimuleren om vooral gebruik te maken van deze handreiking en de brede ondersteuning die SSV verder op dit vlak biedt.

In het Kamerdebat van 12 oktober jl. heb ik toegezegd terug te komen op de vraag van het lid Peters over dat ouders nergens terecht kunnen met klachten over onveiligheid op school. De bevindingen uit het rapport van Balans over onveilige situaties op school en hoe scholen daarmee omgaan zijn zorgelijk.⁵ Leerlingen en ouders moeten onveilige situaties kunnen melden. Om dit mogelijk te maken is er een klachtenstelsel voor het onderwijs. Het doel van dit klachtrecht is het oplossen van conflicten, het leereffect in de scholen en de genoegdoening voor de klager. Daarmee is het klachtenstelsel gericht op laagdrempeligheid en eenduidigheid. Bovendien is de onafhankelijkheid van belang, omdat klachtenafhandeling altijd eerlijk en zonder vooroordeel moet plaatsvinden. Omdat ik het goed functioneren van het klachtenstelsel van belang vind en dat klachten naar behoren in school afgehandeld moeten kunnen worden, zet ik een

⁴ Vertrouwenswerk-op-school-po-DEF-200521.pdf (schoolveiligheid.nl).

⁵ Publicatie Rapport «Ieder kind overal veilig?» – Balans, vereniging voor ouders (balansdigitaal.nl).

onderzoek uit naar het klachtenstelsel. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de genoegdoening van de klager, het oplossen van conflicten en de rol van de vertrouwenspersoon. De uitkomsten van dit onderzoek zal ik halverwege 2022 met u delen.

De vindbaarheid van en kennis over rechten en plichten

De kennis over en de vindbaarheid van de rechten, plichten en afspraken over sociale veiligheid in het onderwijs kan beter. De onderzoekers bevelen aan dat scholen de informatie over veiligheid beter vindbaar maken en actiever delen. Bovendien bevelen de onderzoekers aan om de monitoringsinstrumenten van scholen te verbreden en te verdiepen en de resultaten van de monitor periodiek te evalueren.

Ik vind het belangrijk dat alle scholen hun leerlingen, de ouders én hun onderwijspersoneel in het gesprek over veiligheid op school betrekken en hen laten meedenken bij het tot stand komen of aanpassen van het veiligheidsbeleid op school. Bovendien wil ik ook bekijken of het mogelijk is voor scholen om hun jaarlijkse monitor door zoveel mogelijk leerlingen te laten invullen. Het is belangrijk om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de sociale veiligheid op school en zoveel mogelijk leerlingen de kans te geven hun ervaringen via de monitor te delen. Ook op deze manier worden leerlingen betrokken bij het veiligheidsbeleid van de school.

Monitoring alleen en zelfs het tijdig en adequaat oppikken van signalen over onveiligheid alleen zijn nog niet voldoende om de sociale veiligheid van leerlingen te verbeteren. Daarvoor is periodieke evaluatie van het veiligheidsbeleid en het bespreken van de resultaten van de jaarlijkse monitor essentieel. Voor een deel van de scholen is dit vanzelfsprekend, maar nog niet voor alle scholen. Ik zal daarom nagaan welke mogelijkheden er zijn om scholen te ondersteunen in het evalueren van de resultaten van de jaarlijkse monitor.

Wat betreft het veiligheidsbeleid van de school is in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) geregeld dat leerlingen en ouders instemmingsrecht hebben.⁶ In het vo zijn dit leerlingen en in het po maken enkel ouders deel uit van de medezeggenschapsraad. Dat is de wettelijke minimumeis, maar om het veiligheidsbeleid echt aan te laten sluiten bij de schoolcultuur is het wenselijk om meer te doen. Schoolbesturen, schoolleiders en docenten hebben de gedeelde verantwoordelijkheid om alle leerlingen hier beter bij te betrekken. SSV ondersteunt scholen en biedt ook op dit vlak hulp. Ik stimuleer scholen dan ook gebruik te maken van deze ondersteuning. Daarnaast sluit ik mij, wat betreft het vo, graag aan bij het streven van het onlangs vernieuwde convenant «Versterking Samenspraak Leerlingen» tussen LAKS en de VO-raad wat als doel heeft de inspraak van leerlingen op school te vergroten.⁷

Integrale veiligheid op school

De onderzoekers vragen verder aandacht voor de integraliteit van de veiligheid op school. Het gaat hier om de veiligheid van zowel leerlingen als die van het onderwijspersoneel. Ik ben er van uitgegaan dat dit ook de bedoeling is in de motie van de leden Van Meenen en Kwint waarin uitbreiding gevraagd is van de Wet veiligheid op school naar onderwijspersoneel.⁸ De veiligheid van onderwijspersoneel is net zo belangrijk als

⁶ WMS, art.10 3^e lid.

⁷ Convenant-VO-raad-en-LAKS-leerlingenparticipatie.pdf.

⁸ Motie van de leden Van Meenen en Kwint, Kamerstuk 29 240, nr. 115.

de veiligheid van de leerlingen. Alle werknemers die zich dag in dag uit met hart en ziel inzetten in het onderwijs moeten dat werk kunnen doen in een veilige omgeving. Veiligheid van leerlingen en veiligheid van het personeel gaan hand in hand. In de Wet sociale veiligheid op school en de Arbowetgeving wordt die veiligheid wettelijk geborgd. Zo staat in de Arbowet onder andere dat elke werkgever verplicht is een beleid te voeren om psychosociale arbeidsbelasting (PSA) te voorkomen of tegen te gaan en passende maatregelen te treffen.⁹ Het is primair de verantwoordelijkheid van de werkgever om zijn werknemers te beschermen tegen ongewenst gedrag en werkdruk die leiden tot (ongezonde) werkstress op de werkvloer. Veel scholen hebben beleid ontwikkeld en maatregelen genomen voor het personeel in de vorm van aanstelling van een vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen en een klachtenregeling. De Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) ziet toe op de naleving van de Arbowet en doet dat risicogericht. Bij PSA-inspecties kijkt de Inspectie SZW naar het beleid dat werkgevers voeren om PSA tegen te gaan. Wanneer werkgevers zich niet houden aan de wet, kan hiervan melding worden gemaakt bij de Inspectie SZW en zal deze melding worden onderzocht en opgepakt.

Inspectie SZW gaat over de veiligheid van onderwijspersoneel en lvhO over de veiligheid van leerlingen. Omdat de veiligheid van leerlingen en die van onderwijspersoneel sterk samenhangen, werken beide inspecties nauw samen. De inspecties delen informatie met elkaar, stemmen waar nodig de werkbezoeken en thema's onderling af en hebben regelmatig overleg. Concreet betekent dit dat wanneer lvhO signaleert dat de veiligheid van docenten in het geding is, zij dit met de Inspectie SZW delen zodat zij dit kunnen oppakken en omgekeerd kan dit hetzelfde gelden. Bovendien doen de inspecties indien nodig gezamenlijk onderzoek en stemmen zij samen de informatie richting de school af.

Mijns inziens zijn de maatregelen van de Wet veiligheid op school en de Arbowet- en regelgeving wat betreft sociale veiligheid en de samenwerking tussen de inspecties afdoende om de veiligheid van onderwijspersoneel op scholen voor zowel leerlingen als onderwijspersoneel te waarborgen. Daarom vind ik een uitbreiding van de Wet veiligheid op school met onderwijspersoneel dan ook niet nodig. Wel zie ik mogelijkheden om de veiligheidsbeleving van onderwijspersoneel mee te nemen in een uitbreiding van de arbocatalogi. Scholen gaan nu al via de Risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) op basis van de Arbocatalogus geregeld na hoe het staat met onder andere de psychosociale arbeidsbelasting (PSA) van het onderwijspersoneel. Samen met, VOION en het vervangingsfonds/participatiefonds (VFPF) zal ik onderzoeken of een specificering in de arbocatalogus (qua vorm en frequentie van monitoring) kan worden opgenomen over de sociale veiligheid van onderwijspersoneel. Daarbij kijk ik ook naar de mogelijkheid om de Arbocatalogi meer af te stemmen op de monitor onder leerlingen door scholen zelf. VOION is daarnaast momenteel bezig met de doorontwikkeling van het PSA-deel van de RI&E's. Indien op dit vlak uit de RI&E een risico naar voren komt, kan met dit instrument een verdiepende analyse worden verricht. Dit geeft de school handvatten om aan de slag te gaan met (o.a.) de veiligheid van het onderwijspersoneel.

Daarnaast is het belangrijk om informatie over de rechten en plichten voor het onderwijspersoneel ten aanzien van psychosociale arbeidsbelasting bekender en beter vindbaar te maken. Dit is allereerst een opdracht voor de werkgever (op bestuurs- en schoolniveau). Daarnaast zal ik in gesprek

⁹ Arbowet, art.3 2° lid.

gaan met de sociale partners en SSV om te bezien wat zij op dit vlak kunnen betekenen.

Ook hier geldt dat naast de informatievoorziening aandacht voor een open cultuur waarin persoonlijke dilemma's bespreekbaar zijn, meegenomen wordt.

In het vragenuur van 12 oktober jl. heb ik lid Peters (CDA) toegezegd terug te komen op zijn vraag op hoeveel scholen de inspectie heeft geconstateerd dat de sociale veiligheid niet op orde was. Tussen 1 september 2020 en 1 september 2021 hebben twee scholen in het primair onderwijs een onvoldoende gekregen op de standaard uit het onderzoekskader van de inspectie, die ziet op veiligheid (SK1). In het speciaal onderwijs waren dat er geen. In het voortgezet onderwijs ging het in de genoemde periode om 4 scholen met een onvoldoende op deze standaard. Een onvoldoende betekent dat een school niet heeft voldaan aan één of meer van de wettelijke eisen die onder deze standaard vallen. Wat er exact onvoldoende is, kan verschillen per school. De inspectie onderzoekt jaarlijks een select aantal scholen en bovendien wordt deze standaard niet in alle onderzoeken op schoolniveau meegenomen. Het betreft dus alleen het aantal scholen waarbij de standaard onderzocht is en ook als onvoldoende is beoordeeld.

Meldingen en signalen

Naar aanleiding van het debat van 30 september jl. over een school die leerlingen dwingt voor hun geaardheid uit te komen is op 5 oktober jl. de motie van het lid Van Meenen (D66) aangenomen over het verzoek de IvhO opdracht te geven altijd werk te maken van individuele meldingen en signalen van onveiligheid.¹⁰ Die motie gaat er vanuit dat de IvhO momenteel niet ingaat op individuele meldingen en signalen. Elke melding wordt in behandeling genomen en nadat het signaal is gewogen en er een besluit is genomen over de wijze waarop die afgehandeld dient te worden, vindt er stevast een terugmelding plaats naar degene die het signaal heeft gemeld. De IvhO publiceert ieder jaar cijfers over het aantal en het soort meldingen in het afgelopen schooljaar. Hiermee voldoet het beleid al aan de motie. De factsheet met deze cijfers wordt naar verwachting in november gepubliceerd en kom ik daarmee de toezegging over het aanleveren van deze cijfers na.

In het debat van 30 september jl. heb ik aangegeven de meldplicht uit te willen breiden zodat scholen direct melding moeten maken bij de IvhO indien ernstige incidenten hebben plaatsgevonden waarbij de sociale veiligheid van leerlingen in het geding is. Ik ben bezig met de uitwerking hiervan en kijk of het mogelijk is aan te sluiten bij een al lopend wetstraject. In het voorjaar van 2022 zal ik uw Kamer middels een brief nader informeren over de voortgang. In deze brief zal ik ook dieper ingaan op de stappen die momenteel worden gezet om signalen van sociale onveiligheid op scholen eerder te herkennen en adequaat op te pakken. Organisaties als het COC en SSV worden nauw betrokken bij de uitwerking daarvan.

Op 28 oktober jl. ben ik opnieuw in gesprek gegaan met een aantal voormalig leerlingen van de Gomarus Scholengemeenschap die slachtoffer zijn geweest van ernstige sociale onveiligheid. In dit gesprek kwam onder andere aan de orde waar leerlingen behoefte aan hebben als ze onverhoopt slachtoffer worden van een situatie waarin ze zich niet veilig voelen. Het ging daarbij over het belang van erkenning en ondersteuning vanuit het ministerie en de inspectie, over (de vindbaarheid van)

¹⁰ Motie van het lid Van Meenen, Kamerstuk 31 289, nr. 484.

instanties waar leerlingen vertrouwelijk terecht kunnen met hun verhaal en over psychologische ondersteuning. Dergelijke kwesties zijn tijdens het plenaire debat over dit incident ook aan de orde gesteld en in dit kader zijn twee moties besproken, die uiteindelijk zijn aangehouden.¹¹ Ik zal in de hierboven genoemde Kamerbrief nader ingaan op hoe het ministerie in breder verband omgaat met de nazorg en ondersteuning aan leerlingen die slachtoffer zijn geworden van (sociale) onveiligheid op school. Daarnaast zal ik bekijken hoe de vertrouwensinspecteurs en organisaties als de kindertelefoon beter onder de aandacht gebracht kunnen worden bij leerlingen.

De kern van veiligheid is schoolcultuur

Je veilig voelen op school is voor zowel leerling als onderwijspersoneel een basisvoorwaarde om te komen tot ontwikkeling, tot leren en werken. Voor veel scholen was dit al voor de invoering van de Wet veiligheid op een school een speerpunt. Door de invoering van de wet heeft een groot deel van de overige scholen ook op het netvlies gekregen hoe belangrijk (en fijn!) een veilig schoolklimaat is. Het overgrote deel van de scholen heeft naar aanleiding van de wet de structuur zoals die daarin is omschreven op de school omgezet in constructief veiligheidsbeleid. Daarmee voldoen zij aan de wet. Scholen moeten zich bewust zijn dat het veiligheidsbeleid een continue cyclus betreft en op school moet gaan leven. De jaarlijkse monitoring geeft daarbij steeds input om het beleid te evalueren en zo nodig aan te passen. Maar belangrijk is daarbij te beseffen dat die monitor in feite slechts een «second opinion» is.

Signalen over (on)veiligheid binnen de school komen dagelijks naar voren en vragen even zo vaak om aandacht. Ook, en misschien wel juist, los van de monitoring zorgt een goede schoolcultuur voor veiligheid. Die cultuur zet je samen neer door daar op school elke dag mee bezig te zijn.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

¹¹ Moties van het lid Wassenberg, Kamerstuk 31 289, nrs. 486 en 487.