

# Redactioneel

## | 244 | De nieuwe 'Anti-pestwet' voor het basis- en voorgezet onderwijs

mr.dr. B.M. Paijmans

*Pesten op school komt helaas nog steeds voor. Tussen docenten onderling en tussen leerlingen onderling. Per 1 augustus 2015 heeft het basis- en voorgezet onderwijs een nieuwe 'anti-pestwet' ten behoeve van de veiligheid van de leerlingen. Deze publiekrechtelijke wet verplicht de scholen om een veiligheidsbeleid te voeren, de veiligheid op school te monitoren en een persoon de taak te geven het beleid om pesten tegen te gaan te coördineren alsook te fungeren als aanspraakpunt. De Onderwijsinspectie is belast met het toezicht op de naleving daarvan.*

Op 12 september 2015 wijdde de Volkskrant een artikel aan de Limburgse docente biologie die in augustus van dit jaar zelfmoord pleegde. De docente schreef – in een postuum geposte brief aan deze krant – ernstig te zijn gepest door collega-docenten. De school betwist dat sprake was van pesten, maar gelooft dat de docente het gedrag van haar collega's wel als zodanig heeft ervaren. Naar de mening van de psychiater die de docente vier keer zag, waren er meerdere factoren die bijdroegen aan haar ziekte, maar moet de hoofdoorzaak worden gezocht in het pesten.

Uit onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in mei 2015 werd uitgevoerd, blijkt dat 26% van de werknemers wel eens is gepest in zijn loopbaan. De top drie van pesten wordt volgens werknemers gevormd door: steeds dezelfde persoon bespotten (74%), kleinerende opmerkingen maken (73%) en buitensluiten (71%). Pesten kan negatieve gevolgen hebben voor de gepeste, zoals negatieve emoties (angst, woede, verdriet), twijfel aan jezelf, psychosomatische klachten (hoofd- en buikpijn, hartkloppingen, hoge bloeddruk, duizelingen), psychische problemen (slaapproblemen, burn-outklachten) en psychische stoornissen (PTSS). Over pesten wordt op het werk nauwelijks gesproken, zo blijkt. Van de werknemers meldt 95% nooit of heel weinig over pesten te hebben gesproken; van de leidinggevenden is dat 96%.<sup>1</sup>

Op 1 juni 2015 startte Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) daarom een campagne om pesten op het werk tegen te gaan. De campagne richt zich niet alleen op de werknemers die pesten of gepest worden, maar tevens op hun collega's: 'Zeven miljoen collega's hebben elke dag de kans om pesten op de werkvloer te stoppen. Werkgevers en werknemers moeten het onderwerp bespreekbaar maken, met elkaar het taboe doorbreken. Want over de gevolgen van pesten moeten we niet lichtzinnig denken. Het tast de waardigheid aan van de mensen die het overkomt, verpest het plezier in het werk en leidt tot psychische problemen en uitval'.

Pestgedrag komt niet alleen onder collega's voor, maar ook onder leerlingen. Op bijna 40% van de Nederlandse basisscholen komen ernstige vormen van pesten voor, op 38% van de scholen fysiek geweld en op 31% van de scholen bedreigingen.<sup>2</sup> Pesten is een serieus probleem op scholen, met een negatief effect op de fysieke en psychische gezondheid van leerlingen, en zelfs een verhoogd risico op zelfmoord.<sup>3</sup> De zogenoemde sectorwetten,<sup>4</sup> de belangrijkste wetten in het onderwijs, bevatten voorheen geen zorgplicht van scholen om pesten tegen te gaan. Wel dienden scholen voor basisonderwijs en voorgezet onderwijs in de schoolgids, ter informatie aan de ouders, informatie op te nemen over in elk geval 'het beleid met betrekking tot de veiligheid'.<sup>5</sup> Wat dit beleid zou moeten inhouden of aan welke eisen dit beleid zou moeten voldoen, was niet bepaald.

<sup>1</sup> Vgl. het 'Factsheet op basis van rapport Pesten op het werk', **HIER** te downloaden.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, **29 240, nr. 1, bijlage 2.**

<sup>3</sup> Groshoff beschrijft in 2011 de negatieve effecten van pesten op homoseksuele leerlingen, zoals 'fear, shock, denial and avoidance', waarna de leerlingen zich onder meer schuldig gaan voelen dat zij worden gepest, en een hoger percentage leerlingen dat zelfmoord pleegt, ook wel *bullycide* genoemd. Vgl. D. Groshoff, 'Child, Please – Stop the Anti-Queer School Bullycides: A Modest Proposal to Hoist Social Conservatives by their own 'God, Guns, and Gays' Petard', *University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender & Class* 2011.

<sup>4</sup> Wet op het primair onderwijs (Wpo), Wet op het voorgezet onderwijs (Wvo), Wet op de expertisecentra (Wec), Wet educatie en beroeps-  
onderwijs (Web) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw).

<sup>5</sup> Zie art. 13 Wpo en art. 24a Wvo.

Het onderwerp genoot al enige tijd de aandacht van de wetgever. In juli 2011 keurde de ministerraad een wetsvoorstel goed dat basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor speciaal onderwijs verplichtte om een incidentenregistratie in stand te houden,<sup>6</sup> de staatssecretaris uitte bij brief d.d. 25 maart 2013 het voornemen om scholen te verplichten een bewezen effectief anti-pestprogramma te gebruiken en in 2014 werd een (niet openbaar te raadplegen) nieuw wetsvoorstel over de sociale veiligheid ter advies aan de Raad van State voorgelegd. Nadat de Raad in december 2014 en januari 2015 daarover niet uitsluitend positief adviseerde,<sup>7</sup> werd op 19 januari 2015 een nieuw wetsvoorstel ingediend dat inmiddels per 1 augustus 2015 in werking is getreden. Het betreft de nieuwe artikelen in de Wet op het primair onderwijs (art. 4c Wpo), in de Wet op het voortgezet onderwijs (art. 3b Wvo) en in de Wet op de expertisecentra (art. 5a Wec).<sup>8</sup> Het nieuwe artikel luidt:

1. Het bevoegd gezag draagt zorg voor de veiligheid op school, waarbij het bevoegd gezag in ieder geval:
  - a. beleid met betrekking tot de veiligheid voert,
  - b. de veiligheid van leerlingen op school monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft, en
  - c. er zorg voor draagt dat bij een persoon ten minste de volgende taken zijn belegd:
    - 1°. het coördineren van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten, en
    - 2°. het fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.
2. Onder veiligheid, bedoeld in het eerste lid, wordt verstaan de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen.

In de civielrechtelijke jurisprudentie wordt al langere tijd een civielrechtelijke zorgplicht van scholen jegens hun leerlingen aangenomen. Deze zorgplicht had van oudsher betrekking op de fysieke veiligheid van de leerlingen,<sup>9</sup> maar later ook op de kwaliteit van het onderwijs<sup>10</sup> en op de sociale veiligheid.<sup>11</sup> Ik betoogde in 2013 dat voor de grondslag van de zorgplicht van scholen moet worden onderkend dat deze in wezen een afgeleide is, afgeleid van de zorg van de ouders voor hun kinderen.

In de *common-law*-landen wordt hiervoor de term *in loco parentis* gehanteerd, letterlijk: 'in de plaats van de ouders'.<sup>12</sup>

De zorgplicht van scholen voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van hun leerlingen is vanaf nu dus ook in de publiekrechtelijke onderwijswetten neergelegd. Deze zorgplicht brengt mee dat het bevoegd gezag in elk geval een veiligheidsbeleid voert, de veiligheid op school monitort en een persoon de taak geeft het beleid om pesten tegen te gaan te coördineren alsook te fungeren als aanspraakpunt in het kader van pesten. Een inhoudelijke wijziging ten opzichte van de civielrechtelijke zorgplicht van scholen is volgens de parlementaire geschiedenis niet beoogd; de zorgplicht is en blijft een inspanningsverplichting. Met de nieuwe wet streeft de wetgever met name een preventieve werking na.<sup>13</sup> De zorgplicht is namelijk neergelegd in de formele onderwijswetten, waardoor deze deel uitmaakt van de zogenoemde deugdelijkheidseisen als bedoeld in art. 23 Gw. Deugdelijkheidseisen worden door Mentink gedefinieerd als: '*het geheel van eisen dat de wetgever aan scholen stelt, welke eisen de strekking hebben een behoorlijk functioneren van het onderwijs te waarborgen.*'<sup>14</sup> De deugdelijkheidseisen beperken het in art. 23 Gw vervatte klassieke grondrecht 'vrijheid van onderwijs', waarmee het voor de overheid – concreet: de Inspectie van het Onderwijs – mogelijk wordt om ook op dit punt toezicht te houden en bij overtreding de instrumenten van opschorting of inhouding van (een deel van) de bekostiging in te zetten.

De 'nieuwe' zorgplicht betreft dus een publiekrechtelijke zorgplicht van scholen jegens de overheid. Schending van een dergelijke norm door een school kan onrechtmatig zijn jegens leerling of ouders, maar dat hoeft niet. Schending van een publiekrechtelijke norm is niet synoniem aan een schending van de privaatrechtelijke zorgvuldigheidsnorm. Aandachtspunten hierbij zijn de vraag of de norm voldoende concreet is geformuleerd, of schending van de norm in strijd is met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (waarop de zorgplicht van scholen doorgaans wordt gebaseerd) en of de norm strekt tot bescherming van de leerling, het in art. 6:163 BW neergelegd relativiteitsvereiste.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 32 857 nr. 6.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/2015, 34 130, nr. 4.

<sup>8</sup> Alsook de Wet op het primair onderwijs BES (art. 6a) en de Wet op het voortgezet onderwijs BES (art. 4a).

<sup>9</sup> Rb. Alkmaar 19 augustus 1982 en 9 juni 1983, ECLI:NL:RBALK:1983:AC0910, NJ 1984/215 (*Geervliet/Staat*).

<sup>10</sup> Rb. Amsterdam 26 mei 1999, ECLI:NL:RBAMS:1999:AN6249, AB 2000/104 (*Gemeente Amsterdam/Schaapman*).

<sup>11</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 14 februari 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BA1541, JA 2007, 129 (*X/Stichting Salto*).

<sup>12</sup> B.M. Paijmans, *De zorgplicht van scholen*, Deventer: Kluwer 2013, p. 111-118.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2014/2015, 34 130, nr. 6, p. 3-4.

<sup>14</sup> D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid. De wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer Onderwijs Uitgaven 1989, p. 200.

Aannemelijk is in elk geval dat de 'nieuwe' zorgplicht en het door de inspectie daarop te houden toezicht gevolgen zullen hebben voor het anti-pestbeleid van scholen. In praktisch opzicht zal de publiekrechtelijke zorgplicht dus positief doorwerken in de verhouding met leerlingen

en ouders, met hopelijk de door de wetgever beoogde preventieve werking als resultaat.

*Brechtje Paijmans*

## Mededelingen van de redactie

### | 245 | **Nieuwe redacteur**

1. L&S heeft een nieuwe redacteur. Mr.drs. E.L. Braakman is toegetreden tot de redactie. Mevrouw Braakman is arts, jurist en medisch adviseur bij Westerweel Intermediair te Goes. Haar eerste bijdrage treft u in dit tijdschrift aan onder nummer 248. De redactie heet haar van harte welkom.

*John Roth*

2. Links naar Internetbronnen ziet u in in de tekst voortaan gemarkeerd als **vet**. Vooral in artikelen over Nederlands recht zult u in 50-75% van de gevallen rechtstreeks de bronnen op uw PC op kunnen vragen, als u het betreffende artikel downloadt van [www.letselenschade.nl](http://www.letselenschade.nl) met behulp van uw gebruikersnaam en wachtwoord. U kunt uw gebruikersnaam en wachtwoord altijd opvragen bij de eindredacteur op [info@letselenschade.nl](mailto:info@letselenschade.nl).

*Clemens Roijackers*

## Ingezonden

### | 246 | **Oprichting VJPP**

Op 15 september 2015 is de Vereniging Jonge Professionals Personenschade (VJPP) opgericht. De vereniging richt zich op professionals tot circa 35 à 40 jaar, werkzaam binnen de wereld van personenschade in de brede zin van het woord. Dus advocaten, (rechtsbijstands)verzekeraars, schaderegelaars, wetenschappers, rekenkundigen, arbeidsdeskundigen etc.

De initiatiefnemers zijn Anouk Oude Hergelink van Beer Advocaten en Saskia de Groot van Sap Letselschade Advocaten. De vereniging wil vier keer per jaar een lezing organiseren, met aansluitend een borrel. De eerste bijeenkomst staat gepland voor donderdag 11 februari. De VJPP heeft inmiddels ruim 250 leden. Aanmelden kan via de LinkedIn-pagina "Vereniging Jonge Professionals Personenschade" of klik **HIER**.