

Vergaderjaar 2010–2011

29 240

Veiligheid op school

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2011

Een veilige school is randvoorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. Sinds 2004 investeert OCW jaarlijks bijna € 90 miljoen extra in sociale veiligheid op scholen voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Deze middelen worden ingezet voor preventieve, curatieve, repressieve en ondersteunende veiligheidsmaatregelen.

Uit het Onderwijsverslag 2008–2009 en het verkennend themaonderzoek naar veiligheid op school van de Onderwijsinspectie blijkt gelukkig dat de meeste kinderen, jongeren en onderwijspersoneel zich veilig voelen op school. Ook uit de voorlopige resultaten van de monitor sociale veiligheid in het primair-, voortgezet- en (voortgezet) speciaal onderwijs blijkt dat 94% van de kinderen, jongeren en personeelsleden zich veilig voelt, 6% voelt zich weleens onveilig op school. Het percentage dat zich onveilig voelt in de thuissituatie bedraagt 2% en uit de Landelijke Jeugdmonitor 2010 blijkt dat ongeveer een derde van de jongeren zich in het algemeen weleens onveilig voelt. De school wordt daarmee ervaren als een veilige plek. Echter, er blijft een deel dat zich niet veilig voelt. Ook is bekend dat een belangrijk deel van de leerlingen en het personeel te maken heeft met incidenten, uiteenlopend van diefstal en vernieling, tot verbaal en fysiek geweld. Dit onderstreept het belang van blijvende aandacht en inzet voor het vergroten van de veiligheid in het onderwijs.

Hierbij stuur ik uw Kamer de voortgangsbrief sociale veiligheid in het onderwijs. In deze brief treft u een stand van zaken op de nieuwste ontwikkelingen op het punt verplichte incidentenregistratie, homodiscriminatie en verder de meest actuele cijfers over veiligheid op scholen aan. Om scholen te ondersteunen hun veiligheidsbeleid tot uitvoering te brengen, continueer ik in 2011 de Kwaliteitsteams veiligheid, het Centrum School en Veiligheid, de ondersteuning voor de reboundvoorzieningen en het programma Veilige publieke taak onderwijs. In de bijlage is een stand van zaken opgenomen van deze maatregelen en het verdere lopend beleid.

Inspectieonderzoeken

Uit het Onderwijsverslag 2008–2009 blijkt dat scholen steeds meer werk maken van veiligheidsbeleid. In 2009 borgt 83% van de scholen in het basisonderwijs een beleid voor sociale veiligheid van kinderen en het personeel. Dit is hetzelfde percentage als in 2008. In het voortgezet onderwijs nam het percentage scholen dat de veiligheid van leerlingen en personeel waarborgt, toe van 94 procent in 2006 tot 98 procent in 2009. Het veiligheidsbeleid moet in de dagelijkse praktijk ook echt gestalte krijgen. Dit gebeurt echter niet altijd. Daarnaast moeten scholen meer communiceren met kinderen, jongeren, ouders en het personeel over hun veiligheidsbeleid. Ook blijkt uit het Onderwijsverslag dat scholen waar de sociale veiligheid onvoldoende is gewaarborgd vaker een bovengemiddeld percentage voortijdig schoolverlaters hebben. Een goede aanpak van ongeoorloofd verzuim (spijbelen) heeft invloed op de sociale veiligheid van scholen.

De Onderwijsinspectie heeft een diepteonderzoek uitgevoerd, ter aanvulling op het bovenstaande landelijke beeld. Dit onderzoek is een casestudie op 35 scholen (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs, vmbo-scholen, havo/vwo-scholen, mbo-afdelingen). De resultaten gelden alleen voor de onderzochte scholen en kunnen niet zonder meer worden vertaald naar sectoren en het onderwijs in het algemeen.

Een klein aantal bezochte scholen heeft een veiligheidsbeleid geformuleerd en zorgt er tegelijkertijd voor dat dit beleid wordt uitgevoerd en regelmatig wordt geëvalueerd met betrokken leerlingen en personeel. De meeste scholen registreren incidenten. Op de meeste scholen worden incidenten, meestal op leerlingniveau geregistreerd, bijvoorbeeld in het leerlingendossier. Registratie wordt niet vaak gebruikt voor analyses op schoolniveau. Minder dan een derde van de scholen betreft leerlingen actief bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van de regels. Iets meer scholen betrekken hun personeel erbij. Uit dit onderzoek is gebleken dat scholen die hun leerlingen en personeel betrekken bij hun veiligheids- en zorgbeleid een gunstigere veiligheidsbeleving kennen. Dit wil overigens niet automatisch zeggen dat er minder incidenten plaatsvinden. In de bijlage treft u het onderzoek aan.¹

De resultaten van de monitor sociale veiligheid in het primair (speciaal)-, en voortgezet (speciaal) onderwijs 2010 zijn dit voorjaar beschikbaar. In deze monitor komen ook de cijfers over drugsgebruik beschikbaar. De cijfers over drugsgebruik zal ik in een korte brief aan u melden.

Verplichte registratie van incidenten

In mijn brieven van januari² en december 2009³ heb ik u bericht over de voortgang van de verplichte incidentenregistratie. De uitgangspunten daarbij zijn dat de registratie onderdeel moet zijn van een breder veiligheidsbeleid van scholen en een instrument is om het veiligheidsbeleid te ondersteunen en te evalueren. Door incidenten, bijvoorbeeld homodiscriminatie, te registreren, krijgen scholen beter inzicht in de eigen veiligheidssituatie. Bovendien ontstaat er zo een landelijk beeld van de omvang en aard van de incidenten in het onderwijs. De geregistreerde gegevens blijven te allen tijde eigendom van de school. De inspectie krijgt vanuit haar toezichthoudende taak inzage in de schoolgegevens. Ook is het van belang dat de resultaten van de registratie met gemeente, politie en de MR (Medezeggenschapsraad) worden besproken, zodat in gezamenlijkheid aan een verdere verbetering van de veiligheid op school kan worden gewerkt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² 2008–2009, 29 240, nr. 30.

³ 2009–2010, 29 240, nr. 41.

De definities van incidenten zijn in 2009 opgesteld door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen en zijn in twintig pilots incidentenregistratie in de praktijk getoetst. In de periode september 2009 tot en met maart 2010 hebben deze pilots plaatsgevonden. Het doel van de pilots was inzicht geven in wat in de praktijk wel en niet werkt en wat er binnen de school nodig is om incidenten goed te registreren. Ook is gekeken hoe de registratie zo min mogelijk belasting voor de scholen oplevert. Over het algemeen geven de scholen aan goed uit de voeten te kunnen met de gestelde definities. Het lukt doorgaans om een incident binnen drie minuten te registreren. Scholen hebben wel tijd nodig om het registratieproces op gang te krijgen. Een cultuur van alertheid op incidenten en een routine in de registratie en aanpak daarvan is daarvoor nodig. Begeleiding bij de invoering van incidentenregistratie is dan ook wenselijk en nuttig. Vanuit bestaande voorzieningen kan hierin worden voorzien. De deelnemende scholen geven aan dat zij het nut inzien van registreren en de voordelen die het kan opleveren voor het voeren van goed veiligheidsbeleid. Voor de organisatie van de school is het van belang dat de directie van de school eindverantwoordelijk is voor het registreren van incidenten, de incidentenregistratie onderdeel is van de kwaliteitszorg van de school en dat het registreren van incidenten bekend is binnen de school. Personeel, kinderen, jongeren en ouders weten daarmee hoe en bij wie incidenten gemeld worden.

Zoals eerder aan u aangekondigd zal voor de incidentenregistratie een wettelijke regeling worden getroffen. Het wetsvoorstel is in procedure gebracht waarop de Raad van State inmiddels heeft geadviseerd. Gezien de doorlooptijd die nog nodig is, is het niet mogelijk om invoering van de registratieverplichting met ingang van het schooljaar 2011–2012 te realiseren. De invoeringsdatum schuift daarom op naar het schooljaar 2012–2013. Naar verwachting bied ik u het wetsvoorstel voorjaar 2011 aan. In overleg met de sectorraden en de Inspectie van het Onderwijs, ga ik bevoegd gezag en scholen in 2011 informeren zodat ze zich goed kunnen voorbereiden op een verplichte registratie van incidenten. Denk hierbij aan informatie over de definities van incidenten, handvatten voor het gebruik van een incidentenregistratie binnen de school en informatie over registratiesystemen.

Registratie moet hiermee een actief instrument worden dat daadwerkelijk bijdraagt aan een beter veiligheid(s)beleid op school.

Homodiscriminatie

Scholen moeten zorgen voor een veilig schoolklimaat waarin iedereen zich veilig voelt. Daartoe behoort ook de manier waarop op scholen over homoseksualiteit wordt gesproken. Dat geldt ook voor het bespreekbaar maken van thema's als loverboyproblematiek en seksueel- en huiselijk geweld in relatie tot weerbaarheid van meisjes. De voortgangsrapportage Homo-emancipatiebeleid 2008–2010¹ heb ik op 24 juni 2010 naar uw Kamer heb gestuurd. Hierin heb ik u een aantal maatregelen gemeld die zijn ingezet om homoseksualiteit bespreekbaar te maken en homodiscriminatie tegen te gaan zoals de meerjarige steun aan de Hetero- en Homo Onderwijsalliantie, de Gay- and Straight Scholen Alliantie van het COC en aan de NJR. Het kabinet zal voortbouwen op deze maatregelen en deze verder intensiveren. In de beleidsbrief emancipatie die ik in het voorjaar van 2011 naar uw Kamer zal sturen, zal ik u hierover nader informeren.

¹ 2009–2010, 27 017, nr. 72.

Toezegging

Hierbij informeer ik uw Kamer over de afspraken die het platform Internetveiligheid met de providers heeft gemaakt over digipesten en in het bijzonder het rechtstreeks reageren door providers op digipesters, zoals is toegezegd.¹

Het platform Internetveiligheid wil de internetveiligheid voor de consument verbeteren door zich te richten op strafbare en/of onrechtmatige zaken. Extreme vormen van pesten als bijvoorbeeld cyberstalking en haatzaaiende en racistische uitlatingen zijn strafbaar. In strafbare gevallen verwijst het platform naar de Notice-and-Take-Down Code («NTD-code») waarbij online dienstverleners, zoals providers, wordt verzocht bepaalde informatie die op een website staat, te verwijderen. Een groot deel van de online dienstverleners heeft deze NTD-code ondertekend. In het geval van pesten is de websiteaanbieder of -beheerder de verantwoordelijke. Deze partijen hebben gebruikersvoorwaarden waaraan gebruikers zich moeten houden. De meeste websites, ook degene die populair zijn bij jeugdigen, werken daarvoor met meldmogelijkheden en moderators die de klachten beoordelen en zo nodig actie ondernemen door bijvoorbeeld de ongewenste informatie te verwijderen en of de overtreder (tijdelijk) het gebruik van de service te ontzeggen. Op bovenstaande manier spannen providers en websitebeheerders zich ervoor in strafbare en ongewenste uitlatingen van internet te halen.

Scholen zijn primair zelf verantwoordelijk voor het voeren van anti-pestbeleid. OCW ondersteunt scholen via informatievoorziening van het Centrum voor School en Veiligheid, Pestweb, Kennisnet (ter bevordering van veilig internetten), het expertisecentrum mediawijsheid en het programma Digivaardig en Digibewust.

Tot slot

Het veiligheidsbeleid heeft de laatste jaren meer vorm gekregen in alle sectoren. Steeds meer scholen zien in dat kwaliteit van onderwijs, de aansluiting van het onderwijs op de mogelijkheden, wensen en achtergrond van kinderen en jongeren en een veilige leeromgeving onomstotelijk met elkaar verbonden zijn. Het creëren van een veilig schoolklimaat is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen. Ik blijf het onderwijsveld ondersteunen bij deze verantwoordelijkheid.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

¹ 2009–2010, 29 240, nr. 41.

Kwaliteitsteams veiligheid

Vanaf de zomer 2008 hebben de Kwaliteitsteams veiligheid scholen in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs vraaggericht ondersteund bij hun veiligheidsbeleid. Uit een effectonderzoek, uitgevoerd in de maanden mei tot en met juli 2010, blijkt dat de ondersteuning een aantal belangrijke effecten heeft gehad op de schoolveiligheid. In het effectonderzoek zijn op 20 scholen interviews afgenomen en zijn 446 van de in totaal 600 door de kwaliteitsteams bezochte scholen geëvalueerd.

Scholen blijken vooral behoefte te hebben aan concrete adviezen hoe de veiligheid in de school in relatie tot concrete veiligheidsplannen te vergroten en hoe te handelen bij diverse incidenten. De opgedane bevindingen en kennis worden opgenomen in praktische handleidingen en brochures. De handreikingen gaan over de totstandkoming van visie en beleid over schoolveiligheid, het ontwerp van een veiligheidsplan, normen en regels die kunnen bijdragen aan een veilig pedagogisch schoolklimaat. Daarnaast zijn er brochures voor iedere onderwijssector. Het door OCW gesubsidieerde Centrum School en Veiligheid (CSV) stelt deze handleidingen en brochures beschikbaar. De ondersteuning door de kwaliteitsteams veiligheid wordt eind 2011 beëindigd.

Toegankelijke informatie over veiligheid

Op de website van het CSV staan informatie, actualiteiten en praktisch toepasbare instrumenten over sociale veiligheid in het onderwijs. Ook is er een telefonische helpdesk voor vragen over sociale veiligheid, seksuele intimidatie en pesten. Ook in 2010 zijn de website van CSV en de onderliggende sites van Project Preventie Seksuele Intimidatie (PPSI), Pestweb en Gayandschool geüpdatet, zodat het materiaal toegankelijk is en blijft voor scholen. Daarnaast zijn nieuwe informatiebladen ontwikkeld die aansluiten bij actuele thema's zoals «agressie tegen onderwijspersoneel», «gedragsregels in het basisonderwijs» en «onderwijspersoneel online».

Leerlingbegeleiding

Sinds 2005 ontvangen alle scholen in het voortgezet onderwijs extra geld voor de leerlingbegeleiding. Een deel van de Weer Samen Naar Schoolverbanden (WSNS) ontvangt extra geld voor het schoolmaatschappelijk werk. Door problemen vroegtijdig te signaleren en snel en effectief aan te pakken, kan immers voorkomen dat deze escaleren en dat onveilige situaties ontstaan. Dit extra geld blijft de begeleiding van risicoleerlingen op scholen in het primair, en voortgezet onderwijs een impuls geven, zo blijkt ook uit de jaarlijkse ZAT (Zorg en Advies Team)-monitoren waarover u in juni 2010 bent geïnformeerd¹.

Reboundvoorzieningen

Uit de Reboundmonitor 2008–2009² blijkt dat in het schooljaar 2008–2009 net als het schooljaar daarvoor alle 82 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs een operationele reboundvoorziening hebben. In 2005–2006 was dit nog 54% en in 2006–2007 96%. Het doel van de reboundvoorziening is om jongeren – na een periode in de reboundvoorziening – te laten terugkeren in het regulier onderwijs. In 2008–2009 keerde 48% van de jongeren terug op de eigen school, dat is 6% meer dan het vorige schooljaar. Totaal keerde 88% terug in het onderwijs, dat is 1% meer dan in 2006–2007. Het aantal jongeren dat in het schooljaar

¹ 2009–2010, 31 001, nr. 91b.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2008–2009 een reboundvoorziening bezocht, groeide van 3124 naar minimaal 3325, een toename van 6%.

1000 extra plaatsen bij het ZMOK

Uit de voorlopige cijfers van de Stichting Projecten Speciaal Onderwijs blijkt dat steeds meer jongeren aan het programma «Op de rails» deelnemen. In het schooljaar 2009–2010 hebben 1830 jongeren deelgenomen aan «Op de Rails». In het schooljaar 2008–2009 waren dat 1756 jongeren en in 2006–2007 1150 jongeren. Na afronding van het programma gaan jongeren zowel naar het regulier onderwijs (46%) als naar het (voortgezet) speciaal onderwijs (41%). In 2008–2009 was dit respectievelijk 41 en 47%. 13% van de jongeren vindt een plek elders, zoals dagopvang, krijgt een baan of gaat in detentie.

Goede voorbeelden van veiligheidsprojecten om schooluitval te voorkomen

Voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) zijn in het verleden vaker verdacht geweest van een misdrijf. In het schooljaar 2008–2009 is op landelijk niveau 22% van vsv'ers verdacht geweest van een misdrijf. Onder niet vsv'ers is dit 5%. In de G4 is dit percentage hoger namelijk 29% tegenover 8% niet vsv'ers¹.

Momenteel is de gemeente Amsterdam bezig met de ontwikkeling van een nieuw stedelijk schoolveiligheidsbeleid. Dit ter ondersteuning van de schoolbesturen waar de primaire verantwoordelijkheid voor de schoolveiligheid ligt. Het doel van het stedelijke beleid is herstel van normen en waarden in het Amsterdams onderwijs om zo een veilig leer- en leefklimaat voor leerlingen en docenten te creëren. Een van de instrumenten om dit te bereiken is de inzet van een schoolveiligheidsteam (SVT). Een SVT is een samenwerking tussen politie, gemeente en school. Het betreft een nieuwe aanpak, die nog verder ontwikkeld moet worden. Het team beoogt de scholen praktische ondersteuning te bieden in de aanpak van verzuim en onveiligheid. Hierdoor wordt het schoolklimaat positief beïnvloed waardoor de school veiliger wordt en leerlingen meer kans van slagen hebben op een succesvolle schoolloopbaan.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de SVT's een tijdelijk middel zijn. In de cijferbrief voortijdig schoolverlaten, die uw Kamer in het eerste kwartaal van 2011 zal ontvangen, zal hier verder op in worden gegaan.

Actieprogramma Onderwijs Bewijs

Voor de tweede ronde van het actieprogramma Onderwijs Bewijs zijn negen projecten gefinancierd die de aanpak van gedragsproblemen en pesten onderzoeken. Van negen specifieke interventies wordt in een experimentele opzet bekeken wat wel en niet werkt. Vijf van deze onderzoeken vinden plaats in het primair onderwijs, twee in het voortgezet onderwijs, één in deze beide sectoren, en één in het middelbaar beroepsonderwijs. De onderzoeken bestrijken een breed spectrum aan interventies, gericht op onder andere cyberpesten, motivatieproblemen, ADHD en weerbaarheid tegen negatieve stereotypen. De experimenten lopen tot en met 2015. Na afronding worden de resultaten inzichtelijk gemaakt.

Pestprotocol mbo

De mbo-instellingen hadden behoefte aan handvatten om om te kunnen gaan met allerlei vormen van pesten. Daarom is voor en door de mbo-sector een pestprotocol ontwikkeld². Het pestprotocol is in november 2010 verspreid onder de leden van het Platform Veiligheid en tegelijkertijd

¹ CBS/Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), 2008, 2007, 2006.

² 2009–2010, 29 240, nr. 41.

beschikbaar gesteld voor het hele mbo-veld. De MBO Raad heeft in januari en februari 2011 regionale bijeenkomsten gepland om dit protocol binnen de instellingen in te voeren.

Programma Veilige Publieke Taak Onderwijs

Om de veiligheid van medewerkers in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar onderwijs te stimuleren is het programma Veilige Publieke Taak Onderwijs (VPTO) ontwikkeld, zoals ik in 2009 heb aangekondigd. Kern van het programma is de eigen risicobeoordeling door het bevoegd gezag en de verantwoordelijkheid van de werkgever naar de eigen medewerkers. Om het programma VPTO kracht bij te zetten, heeft het ministerie van OCW een aantal adviseurs beschikbaar gesteld om de bewustwording voor het belang van veiligheid bij schoolbesturen en colleges van besturen (Cvb's) te vergroten. Op de website van het Centrum School en Veiligheid kunnen schoolbesturen en Cvb's alle informatie over het programma en de adviseurs vinden. De adviseurs VPTO worden in overleg met de sectorraden ingezet. De adviseurs hebben inmiddels ongeveer 120 bovenschoolse besturen in po, v(s)o en mbo ondersteund.

Polarisatie en radicalisering

In 2007 is rijksbreed het actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007–2011 ontwikkeld vanuit de behoefte aan een meer specifieke beleidsimpuls op dit toen nieuwe beleidsterrein. In 2010 heb ik een aantal aanvullende maatregelen genomen om de eerstelijns professionals in het onderwijs te ondersteunen. Zo is in 2010 het handboek «Puberaal, lastig of radicaliserend», met informatie over grensoverschrijdend gedrag van jongeren in het onderwijs, ontwikkeld en gepubliceerd. Ik heb een lespakket laten ontwikkelen voor identiteitsontwikkeling om rechts-radicalisme te voorkomen. Het lespakket is gericht op leerlingen van 12 tot 15 jaar. Daarnaast kunnen onderwijsprofessionals met hun vragen over radicalisering terecht bij Nuansa, het landelijke Kennis- en Adviescentrum Polarisatie en Radicalisering. Ten slotte biedt Centrum School en Veiligheid ook informatie aan over extremisme en radicalisering. Hiervoor heeft het CSV onder andere het informatieblad «pedagogiek als wapen tegen radicalisering» opgesteld.

Ernstige geweldsincidenten op onderwijsinstellingen

Vanwege ernstige geweldsincidenten op onderwijsinstellingen, ook wel «schoolaanlagen», «Amok-lauf» of «school shootings» genoemd, die in landen als Finland, België, de Verenigde Staten en Duitsland de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, is door de minister van OCW in 2010 opdracht gegeven om hierover een aantal praktische handleidingen op te stellen. Doel van de handleidingen is om scholen en onderwijsinstellingen te informeren over wat schoolaanslag is, welke preventieve maatregelen ze kunnen nemen en wat ze moeten doen indien het op hun school of op een school in de buurt plaatsvindt. Betere en gestructureerde kennis en bewustwording hierover kan helpen om de ernst, omvang en gevolgen van een dergelijk geweldsincident te beperken. De handleidingen worden begin 2011 beschikbaar gesteld, o.a. via de website van het Centrum School en Veiligheid.

Verklaring Omtrent Gedrag

De Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is verplicht voor een ieder die aan een school verbonden is (zoals leerkrachten, onderwijsondersteunend personeel en uitzendkrachten). In de komende periode laat ik onderzoeken

voor welke andere groepen (bijvoorbeeld bestuurders, stagiaires, en/of vrijwilligers) een VOG verplicht gaat worden en hoe de handhaving van de VOG-verplichting zo optimaal mogelijk kan worden uitgevoerd.