

Vergaderjaar 2004–2005

29 240

Veiligheid op school

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2005

Een veilig schoolklimaat is een essentiële voorwaarde voor goed onderwijs. Gebeurtenissen zoals het schietincident op het Terra College in januari 2004 hebben laten zien dat de veiligheid op school kwetsbaar kan zijn. Veiligheid in het onderwijs verdient daarom blijvende aandacht en inzet van alle betrokkenen. Dit wordt ook onderschreven door het Onderwijsverslag 2003–2004, dat de Onderwijsinspectie in april 2005 gepubliceerd heeft. Hieruit blijkt dat een groot deel van de scholen te maken heeft met onveiligheidsincidenten, uiteenlopend van pesten en discriminatie tot fysiek geweld. Het percentage scholen dat dergelijke incidenten meldt, is vergelijkbaar met het voorgaande jaar. Echter, elke aantasting van veiligheid is er één teveel en vraagt naast concrete actie om structureel beleid van de scholen.

Mijn inzet ter bevordering van een veilig schoolklimaat staat beschreven in het *plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen*, dat ik op 19 mei 2004 aan uw Kamer heb aangeboden (2003–2004, 29 240, nr. 5) en vervolgens op 17 juni van dat jaar met u heb besproken. De maatregelen uit dit plan van aanpak vormen samen een driesporenbeleid, bestaande uit preventieve, curatieve en repressieve acties. De afgelopen periode heb ik deze acties volgens planning tot uitvoering gebracht. Hiervoor heb ik structureel bijna € 90 miljoen per jaar uitgetrokken. Met deze maatregelen hebben scholen nu voldoende mogelijkheden om daadwerkelijk een actief en structureel veiligheidsbeleid te voeren. Van scholen verwacht ik dat zij samen met anderen zoals ouders, leerlingen, leerplichtambtenaar, maatschappelijk werk, gemeenten, politie en jeugdzorg hun verantwoordelijkheid waarmaken. Openheid en daadkracht zijn daarvoor belangrijke voorwaarden. Ik heb scholen daarom herhaaldelijk daartoe opgeroepen.

Ik zie goede voorbeelden in het land, bijvoorbeeld van scholen die onderling samenwerken in hun veiligheidsbeleid, die goede afspraken hebben met de politie om snel op te treden bij incidenten, of die hun veiligheids-

beleid vormgeven samen met ouders en leerlingen. Ook de toename van het aantal schorsingen en verwijderingen is een indicatie dat scholen daadkrachtiger optreden bij ongewenst gedrag.

Met deze brief informeer ik u over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak veiligheid. Tevens beschouw ik met deze brief de volgende zaken als afgedaan:

- de toezegging bij de begrotingsbehandeling 2005 om uw Kamer nader te informeren over de regeling voor reboundvoorzieningen;
- de toezeggingen uit het algemeen overleg van 24 februari 2005 over voortijdig schoolverlaten om uw Kamer nader te informeren over de reboundvoorzieningen en over het budget dat scholen sinds 2004 voor leerlingbegeleiding hebben ontvangen.

Daarnaast informeer ik u over de uitvoering van het amendement van Van der Laan over de bestrijding van homovijandigheid (29 800 VIII, nr. 12), dat bij de behandeling van de begroting 2005 is aangenomen.

Preventieve maatregelen

Deskundigheidsbevordering van docenten en onderwijsondersteunend personeel

Op mijn verzoek heeft Research voor Beleid onderzoek verricht naar vraag en aanbod op het terrein van deskundigheidsbevordering van onderwijspersoneel in het voorkomen van en omgaan met agressie van leerlingen en ouders (zie bijlage)¹. Research voor Beleid constateert dat het onderwijspersoneel behoefte heeft aan praktische, korte cursussen die inspelen op het omgaan met veranderingen in de leerlingenpopulaties. Deze behoefte ontstaat meestal naar aanleiding van incidenten. Uit het onderzoek blijkt verder een toenemende aandacht in de initiële lerarenopleidingen voor het voorkomen van en omgaan met agressie. Het nascholingsaanbod is groot en divers, maar niet echt overzichtelijk. Toch weten scholen het te vinden op het moment dat ze behoefte hebben aan ondersteuning. Wel wordt geconstateerd dat een aantal belemmeringen een optimaal gebruik van dit nascholingsaanbod in de weg staat. De belangrijkste zijn het ontkennen van problemen met agressie of daar niet over durven praten, het gebrek aan pro-actief scholingsbeleid en de benodigde (tijds)investering.

Het onderwijspersoneel moet voldoende bekwaam zijn en blijven. Ik zal deze zomer een rondetafelgesprek organiseren om samen met het onderwijspersoneel, onderwijswerkgevers en (na)scholingsinstituten te bekijken hoe in de onderwijspraktijk en in (na)scholing beter invulling kan worden gegeven aan de signaleringsfunctie en handelingsbekwaamheid van het onderwijspersoneel. Het leren van elkaar, door middel van coaching of intervisie, wordt daarbij expliciet betrokken. Voor de scholing van zittende leraren zijn extra middelen beschikbaar, oplopend tot € 29,2 miljoen in 2007.

Vanuit het Arboplusconvenant is de cursus «Interventiecoach Agressie en Geweld Onderwijs» in ontwikkeling. Via deze cursus worden 700 interventiecoaches voor PO en VO opgeleid, die adequaat kunnen inspelen op agressieve situaties, kennis en vaardigheden overdragen op collega's en bijdragen aan de uitvoering van het veiligheidsplan van de school.

Sociale competenties van leerlingen

Het belang van het versterken van sociale competenties ter bevorderen van een veilig schoolklimaat wordt breed onderkend. Via verschillende methoden geven scholen hier in de praktijk al invulling aan. Scholen kunnen hiervoor kiezen uit een groot aanbod van onderling van elkaar verschillende methoden, waarbij het onduidelijk is welke methode in welke situatie het meest passend is. Om scholen te ondersteunen in hun

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

keuzeproces, heb ik het Instituut voor de Lerarenopleiding UvA in samenwerking met het SCO-Kohnstamm Instituut en de CED-groep Rotterdam gevraagd om een keuzegids methoden sociale competenties te ontwikkelen. De keuzegids is in juli 2005 gereed. De digitale versie wordt na de zomer ontsloten, onder meer via het Centrum School en Veiligheid. Daarnaast heb ik Onderzoeksbureau Oberon de opdracht gegeven een BeleidsEvaluatieInstrument (BEI) te ontwikkelen dat gemeenten en scholen inzicht geeft in wat zij doen aan het bevorderen van sociale competentie en sociale participatie. Het instrument biedt ook suggesties voor verbetering van dit beleid op gemeentelijk en schoolniveau. Een conceptversie van het instrument is inmiddels gereed.

Curatieve maatregelen

Leerlingbegeleiding in het primair onderwijs

Vroegtijdige signalering en een adequate aanpak van gedragsproblemen in het primair onderwijs kunnen voorkomen dat jongeren door een cumulatieve van problemen op latere leeftijd ontsporen. Ik heb daarom gekozen voor een extra inzet van schoolmaatschappelijk werk op scholen in de grote steden die veel gewichtenleerlingen hebben. Voor de schooljaren 2005–2006 en 2006–2007 is daartoe een regeling ontwikkeld die deze zomer gepubliceerd wordt, zodat de middelen ter grootte van € 6 miljoen per schooljaar met ingang van augustus 2005 ter beschikking komen. Belangrijk uitgangspunt voor de regeling is dat het schoolmaatschappelijk werk goed wordt ingebed in de totale zorgstructuur in en om het primair onderwijs. Om dit te waarborgen, worden de middelen ingezet op het niveau van de samenwerkingsverbanden WSNS. Vanaf het schooljaar 2007–2008 wordt de inzet van de extra middelen voor schoolmaatschappelijk werk gerelateerd aan de uitwerking van de nieuwe gewichtenregeling en aan de herijking van de zorgtrajecten. Monitoring van de inzet van de middelen voor schoolmaatschappelijk werk gebeurt in de door het Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (LCOJ) ontwikkelde monitor Primair Onderwijs. Daarmee kan zicht worden geboden op de manier waarop de toegekende middelen worden ingezet en de effectiviteit ervan.

Leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs

Alle scholen voor voortgezet onderwijs ontvangen extra middelen voor de versterking van leerlingbegeleiding. Hiermee kunnen scholen een laagdrempelige eerstelijns voorziening inrichten die erop gericht is problemen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken, om erger te voorkomen of om tijdige doorverwijzing te kunnen realiseren. Zo kan worden voorkomen dat kleinere problemen zich ontwikkelen tot problemen die veiligheids-situaties veroorzaken. Scholen voor vmbo en praktijkonderwijs hebben in december 2004 de eerste middelen voor leerlingbegeleiding ontvangen¹. In augustus van dit jaar wordt de rest van de middelen toegekend², waarmee het structurele bekostigingsniveau van € 44,6 miljoen per jaar bereikt wordt. Met deze bekostiging stel ik een school van gemiddelde omvang in staat om één extra formatieplaats voor leerlingbegeleiding aan te stellen. Alle scholen voor voortgezet onderwijs, dus ook havo en vwo, ontvangen vanaf augustus deze extra middelen. In de verdeling van de middelen blijft de nadruk liggen op het vmbo/praktijkonderwijs, omdat daar de behoefte aan leerlingbegeleiding het grootst is. De inzet van deze extra middelen voor leerlingbegeleiding wordt de komende jaren gevolgd via een door het LCOJ ontwikkelde monitor voor het voortgezet onderwijs.

Versterking samenwerking tussen onderwijs en jeugdvoorzieningen

Scholen zijn de eerstverantwoordelijken voor het bevorderen van een veilig schoolklimaat. Maar scholen kunnen dit niet alleen. Aansluitend op

¹ Regeling aanpassing bedragen landelijke gemiddelde personeelslasten (gpl) schooljaar 2003–2004 en 2004–2005, Gele Katern nr. 20, 8 december 2004.

² Regeling aanpassing bedragen landelijke gemiddelde personeelslasten (gpl) schooljaar 2004–2005 en 2005–2006, Gele Katern nr. 5, 23 maart 2005.

een goede interne leerlingbegeleiding, moet de school met zekerheid een beroep kunnen doen op andere voorzieningen voor de jeugd: het maatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg en zondig politie en justitie. Om deze samenwerking te verbeteren, worden in het kader van de Operatie Jong diverse activiteiten uitgevoerd, via verschillende thema's. Vooral de activiteiten in het kader van het thema «Zorgstructuren in en rond de school» kunnen de veiligheid op school in belangrijke mate bevorderen. Ook andere thema's, zoals «Vroegsignalering» en «Gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden» kunnen een positieve bijdrage leveren aan een veilig schoolklimaat. Binnen deze drie thema's wordt respectievelijk gewerkt aan versterking van de zorgstructuur rondom de scholen, aan de ontwikkeling van instrumenten om vroegtijdig risico's of problemen bij jeugdigen te signaleren en aan de ondersteuning van gemeenten in hun lokaal preventief jeugdbeleid.

Voor de voortgang op deze thema's verwijs ik u naar de Voortgangsrapportage Jong die u op 1 juni heeft ontvangen.

Repressieve maatregelen

In het plan van aanpak veiligheid heb ik twee maatregelen aangekondigd waarmee in onderwijs en opvang voor gedragsmoeilijke leerlingen buiten de reguliere onderwijssetting wordt voorzien: reboundvoorzieningen en 1.000 extra ZMOK-plaatsen. Deze twee voorzieningen verschillen als volgt van elkaar:

- Ernst van de problematiek: de gedragsproblemen van de leerlingen die in aanmerking komen voor de extra ZMOK-plaatsen zijn omvangrijker en complexer dan van de leerlingen in de reboundvoorzieningen;
- Duur van het verblijf: in de reboundvoorziening verblijven leerlingen enkele maanden, het programma voor de extra ZMOK-plaatsen beslaat een jaar;
- Aangrijpingspunt voor de voorziening: de reboundvoorzieningen worden georganiseerd door de samenwerkingsverbanden VO (regulier onderwijs), de extra ZMOK-plaatsen door de REC's cluster 4 (speciaal onderwijs);
- In het kader van een integrale aanpak van gedragsproblematiek¹ acht ik het van belang dat de inzet van deze twee voorzieningen in de regio wordt afgestemd, zodat een gedifferentieerde aanpak van de gedragsproblematiek mogelijk is. Voor beide voorzieningen is daarom samenwerking met alle betrokken partijen als bekostigingsvoorwaarde gesteld.

Reboundvoorzieningen

In de reboundvoorziening wordt ingezet op gedragsverandering van de leerling, herstel van de verhoudingen, verbetering van de leerattitude en het inhalen van door verzuim opgelopen achterstanden. Daarnaast worden eventuele aanvullende maatregelen genomen, bijvoorbeeld de inzet van jeugdzorg. Tevens kan gedurende deze periode bekeken worden welk vervolgtraject het meest geëigend is (diagnosticering). De reboundvoorziening is tijdelijk voor de leerling; doel is om de leerling na een periode van enkele maanden terug te geleiden naar het reguliere onderwijs. De leerling blijft dan ook ingeschreven op zijn of haar school. De samenwerkingsverbanden VO organiseren de reboundvoorzieningen.

In april 2005 heb ik de regeling gepubliceerd waarin het doel en de organisatie van de reboundvoorziening nader worden uitgewerkt²

Voor de aanvullende bekostiging voor reboundvoorzieningen is voor 2005 een bedrag beschikbaar van bijna € 15 miljoen. Vanaf 2006 is jaarlijks een bedrag beschikbaar van € 20 miljoen.

Ter ondersteuning van de implementatie en uitvoering van de reboundvoorzieningen heeft het LCOJ op mijn verzoek de *Handreiking rebound-*

¹ Zie ook de Uitwerkingsnotitie Korte termijn aanpak Zorgstelsel funderend onderwijs, 29 april 2005, vergaderjaar 2004–2005, 27 728, nr. 81.

² Regeling regionaal zorgbudget, subsidie regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs en reboundvoorziening 2005, Gele Katern nr. 6, 20 april 2005.

voorzieningen in het voortgezet onderwijs ontwikkeld. Op 27 april is deze handreiking op een zeer druk bezochte conferentie aan de samenwerkingsverbanden gepresenteerd.

De inzet van de middelen voor de reboundvoorzieningen en de resultaten hiervan worden gevolgd via de door het LCOJ uit te voeren monitor voor het voortgezet onderwijs.

1.000 extra plaatsen ZMOK

Doel van de 1.000 extra ZMOK-plaatsen is om een sterk gereguleerde en corrigerende onderwijssituatie voor leerlingen in het reguliere onderwijs te creëren. Het betreft leerlingen die ernstige gedragsproblemen vertonen, zonder dat die direct te herleiden zijn tot een geclassificeerde stoornis. Na instroom in de voorziening worden in ongeveer een jaar zes stappen doorlopen, variërend van het analyseren van het gedrag en de mogelijkheden van het onderwijs, het opstellen van een handelingsplan tot en met de reïntegratie in het regulier onderwijs. Doel van de tijdelijke opvang is terugplaatsing in het regulier onderwijs. Indien dit niet na een traject van één jaar lukt, kan de tijdelijke plaatsing eenmalig met een jaar worden verlengd. De coördinatie van de uitvoering beleg ik bij de WEC-raad. Het project start vanaf het schooljaar 2005/2006 met een structureel budget van € 15 miljoen op jaarbasis. In dit eerste jaar wordt de helft van de plaatsen gelijkmatig verdeeld over de 14 REC's cluster 4, zodat ieder REC 35 plaatsen heeft om de organisatie van het project neer te zetten. De andere helft van de plaatsen wordt flexibel verdeeld onder de REC's waarbij recht wordt gedaan aan verschillen tussen de regio's in omvang van de problematiek en de behoefte aan extra opvang. Deze verdeling geldt in eerste instantie nadrukkelijk voor het eerste jaar en wordt na afloop daarvan geëvalueerd.

Ondersteunende maatregelen

Centrum School en Veiligheid

Het Centrum School en Veiligheid (voorheen Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid), dat is ondergebracht bij het Algemeen Pedagogisch Studiedocentencentrum, blijft een belangrijke voorziening voor scholen, ouders en leerlingen die adviseert, informeert en doorverwijst. In de Adviesgroep van het Centrum zijn alle bij het onderwijs betrokken organisaties vertegenwoordigd.

In de tweede helft van 2005 wordt, naast de bestaande onderdelen Project Preventie Seksuele Intimidatie (PPSI), Pestweb, Gay and School en de helpdesk, een nieuw onderdeel geopend, dat zich specifiek richt op de versterking van sociale competenties. Om meer inzicht te krijgen in enerzijds de bekendheid van het Centrum en anderzijds de mate waarin het aansluit op de behoeften in het veld, wordt in de tweede helft van 2005 gestart met een gebruikersonderzoek. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van een in gang gezet proces van kwaliteitsverbetering van het Centrum.

Veiligheidsmonitor

Momenteel laat ik een monitor voor de veiligheid in het voortgezet onderwijs ontwikkelen. Met deze monitor wordt door de jaren heen vergelijkbare informatie verkregen over de stand van zaken wat betreft het gevoel van veiligheid van docenten, onderwijsondersteunend personeel en leerlingen. Ook wordt er gekeken naar de mate waarin wangedrag voorkomt, zowel veroorzaakt door leerlingen, ouders als personeel zelf, en naar het veiligheidsbeleid van de scholen. De eerste resultaten van de monitor zijn een nulmeting, zodat in volgende versies van de monitor de ontwikkelingen op dit gebied kunnen worden gevolgd. Het onderzoek wordt in het najaar uitgevoerd, de eerste resultaten van de monitor zullen begin 2006 beschikbaar zijn. Hierna zal de monitor iedere twee jaar worden uitge-

voerd. Op basis van de ervaringen met deze monitor wordt in 2006 gezien of de monitor ook naar het primair onderwijs wordt uitgebreid.

Onderwijsinspectie

Het thema veiligheid krijgt een nadrukkelijker plek in het toezichtskader van de Onderwijsinspectie. Beoordeeld wordt of scholen zich voldoende inzetten voor de bevordering van een veilig schoolklimaat. Onderdeel hiervan is de aanpak van discriminatie op welke grond dan ook, waaronder homodiscriminatie. Het toezicht gaat uit van de volgende drieslag:

- Is er inzicht in de aard en omvang van de onveiligheidsincidenten?
- Is er inzicht in de veiligheidsbeleving van veiligheid bij personeel en leerlingen?
- Heeft de school een preventief en curatief veiligheidsbeleid?

Bij alle onderwijssectoren worden deze punten meegenomen in het reguliere toezicht. Mocht naar aanleiding daarvan nader onderzoek nodig zijn, dan heeft de inspectie aanvullend instrumentarium ontwikkeld. Dit toezicht vindt zijn beslag vanaf augustus 2005 en wordt eerst ingevoerd in het primair onderwijs en het jaar daarna in het voortgezet- en in het beroepsonderwijs. Daarnaast wordt een apart toezichtskader voor de reboundvoorzieningen ontwikkeld. Dit toezicht wordt uitgevoerd vanaf 2006.

Seksuele diversiteit

Een specifiek punt van aandacht betreft tolerantie van seksuele diversiteit. Het thema diversiteit wordt bij de uitvoering van de maatregelen uit dit plan steeds meegenomen. Zoals eerder aan u is gemeld (29 800 VIII, nr. 159), worden de middelen uit het amendement Van der Laan (29 800 VIII, nr. 12) ingezet voor implementatie van instrumenten die de afgelopen jaren in proefprojecten zijn ontwikkeld. Daarnaast ondersteun ik het project «De vrolijke schooldag» van COC Nederland, Lifestyle Empowerment Services en Forum, dat beoogt scholen te ondersteunen bij het formuleren van een integrale aanpak van omgangsvormenbeleid. Deze zomer ontvangt u van de coördinerend bewindspersoon voor homomancipatie, staatssecretaris Ross- Van Dorp van VWS, een beleidsbrief over het homobeleid. Hierin wordt uitvoeriger ingegaan op de inzet van het amendement en op de overige maatregelen om homotolerantie in het onderwijs te bevorderen.

Veiligheid in de schoolgids

Bij motie (nr. 62, 29 200 VII) is de regering verzocht ervoor te zorgen dat scholen worden verplicht om in de schoolgids het thema veiligheid op te nemen. Aan deze motie geef ik uitvoering door de WPO en de WVO op dit punt te wijzigen. Het wetsvoorstel hiervoor loopt mee in het wetsvoorstel inzake het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid en ligt op dit moment voor bij de Raad van State. Inwerkingtreding is voorzien per 1 augustus 2006.

Afsluitend

Zoals ik hierboven bij de uitwerking van de verschillende maatregelen heb aangegeven, blijf ik de uitvoering en de resultaten van het *plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen* volgen. In de loop van 2006 zal ik u hierover informeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven