

Vergaderjaar 2013–2014

29 240

Veiligheid op school

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2014

Ruim een jaar geleden stuurde ik, mede namens Kinderombudsman Marc Dullaert, het plan van aanpak tegen pesten aan uw Kamer (Kamerstuk 29 240, nr. 52). Het plan van aanpak kwam voort uit gezamenlijke zorgen over pesten op school, mede naar aanleiding van enkele tragische incidenten. We hebben met ouders, leerlingen, leraren, schoolleiders, verschillende organisaties en leden van uw Kamer gesproken om te komen tot een breed gedragen plan van aanpak tegen pesten.

Een jaar na dato is er veel in gang gezet en krijgt het onderwerp pesten onverminderd de aandacht. Dat die aandacht nodig is, blijkt uit het laatste Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs waarin 15 procent van de ondervraagde leerlingen aangeeft gedurende het schooljaar op school te zijn gepest. Het gaat dan om ongeveer 225.000 leerlingen in het basisonderwijs, 150.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 15.000 leerlingen in het speciaal onderwijs. Pesten laat zijn sporen na. Het zorgt ervoor dat kinderen niet toekomen aan datgene waarvoor ze naar school horen te gaan: leren en zichzelf ontwikkelen. De 390.000 kinderen en jongeren die het afgelopen jaar zijn gepest – soms dag in, dag uit – verdienen onze blijvende aandacht.

In deze brief informeer ik u over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak tegen pesten. Ik doe dat aan de hand van de drie actielijnen van het plan van aanpak: normstelling en bewustwording, toerusting en – tot slot – het formele kader. Het plan van aanpak is een integraal plan; alle maatregelen tezamen zijn erop gericht om alle betrokkenen in staat te stellen te zorgen voor een sociaal veilige school. Dat vereist de inzet van ons allemaal – ieder vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid.

Normstelling en bewustwording

Pesten is onacceptabel. Deze norm wordt gelukkig breed gedeeld en die erkenning is een eerste stap. Het onderwerp pesten krijgt ook in de media, zowel bij de publieke als de commerciële omroep, veel aandacht. Het is zaak die aandacht vast te houden en goede voorbeelden te verzamelen om pesten tegen te gaan. Het tegengaan van pesten is alleen mogelijk als iedereen in en rond de school eraan meewerkt – leerlingen, leraren, schoolleiders én ouders.

Het is daarom mooi om te zien dat er ontzettend veel bijeenkomsten worden gehouden in het land. OCW heeft in het begin van dit schooljaar regionale bijeenkomsten georganiseerd waarin ouders, leerlingen, leraren en schoolleiders met elkaar spraken over het antwoord op de vraag «wat doe jij?». Gezamenlijk hebben we tijdens de bijeenkomsten praktische ideeën en acties verzameld om pesten tegen te gaan. U vindt het verslag in woord en beeld hier: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligleren-en-werken-in-het-onderwijs/veiligheid-op-school>

Aandacht voor cyberpesten

Cyberpesten is een *vorm* van pesten, geen separaat probleem. Maar het heeft wel specifieke kenmerken en het vereist een bredere blik van ouders, leraren en jongeren zelf – juist omdat cyberpesten zich nog meer aan het zicht onttrekt dan offline pesten. Rond de dag tegen het pesten heb ik een jongerenevenement over cyberpesten georganiseerd op het Stanislas College in Pijnacker. Tijdens dit evenement is een digitaal platform over cyberpesten gelanceerd: www.digitaalpesten.nl. Dit platform is in samenwerking met jongeren tot stand gekomen. Jongeren hebben soms direct hulp nodig als ze online worden gepest, bijvoorbeeld om ongewenst beeldmateriaal van internet te verwijderen. Ook is er onder jongeren behoefte om ervaringen te delen en tips te krijgen hoe het cyberpesten aan de orde kan worden gesteld en kan stoppen. Het nieuwe platform voorziet hierin.

Toerusting

Leraren spelen een bepalende rol in de aanpak van pesten. Het is dus cruciaal dat aankomende leraren leren hoe zij pesten kunnen voorkomen, signaleren en aanpakken. Stichting School en Veiligheid is samen met de pabo's en de lerarenopleidingen bezig met een verkenning van de manieren waarop de pabo's en de lerarenopleidingen aandacht besteden aan pesten. De eerste resultaten van deze verkenning zijn deze zomer bekend. Ik zal op basis van deze rapportage in overleg met de pabo's en de lerarenopleidingen bekijken wat er nodig is om aankomende leraren nog beter in staat te stellen pesten tegen te gaan.

Digitaal platform ook voor leraren

Leraren hebben ook de taak om online pesten tegen te gaan. Cyberpesten is niet altijd zichtbaar in de klas, maar de gevolgen ervan wél. Op het digitale platform tegen cyberpesten hebben we informatie beschikbaar gesteld voor scholen, leraren en ouders om met cyberpesten om te gaan. Op www.digitaalpesten.nl kunnen volwassenen (ouders en leraren) en jongeren voortaan terecht voor informatie over cyberpesten en goede voorbeelden om cyberpesten te voorkomen en te stoppen. Zo worden zij beter in staat gesteld om pesten tegen te gaan, óók online.

Vertrouwenspersoon annex anti-pestcoördinator voor ouders en leerlingen

Een belangrijk aandachtspunt in de aanpak van pesten was dat ouders en leerlingen soms het gevoel hadden van het kastje naar de muur te worden gestuurd bij peestsituaties. Het is belangrijk dat ouders en leerlingen weten waar ze terecht kunnen voor hulp. De klachtenregeling in het funderend onderwijs is geëvalueerd (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 157). Bij brief van 5 februari jl. over de versterking van governance in de praktijk ben ik nader ingegaan op de verbeterpunten uit de evaluatie (Kamerstuk 33 495, nr. 35). De werking van de klachtenregeling in de praktijk wordt dus versterkt. Maar daar laat ik het niet bij.

Ik wil dat er op iedere school een vertrouwenspersoon en anti-pestcoördinator is. De meeste scholen hebben al een vertrouwenspersoon, die leerlingen en ouders begeleidt bij de formele klachtprocedure via de klachtencommissie. De anti-pestcoördinator is een aanspreekpunt voor leerlingen die worden gepest, willen praten over een situatie waarin gepest wordt en vragen hebben over pesten. De anti-pestcoördinator is degene die hierin bemiddelend kan optreden of ervoor zorgt dat de betreffende leerling zo nodig wordt doorverwezen. Hetzelfde geldt voor de ouders. Het is belangrijk dat voor belanghebbenden duidelijk is waar ze terecht kunnen voor alle zaken in relatie tot pesten. Ook fungeert de anti-pestcoördinator als aanspreekpunt binnen de school en als adviseur van het bestuur voor het anti-pestbeleid. Met de voorgenomen wetgeving ga ik ervoor zorgen dat op elke school een vertrouwenspersoon annex anti-pestcoördinator aangewezen wordt. Het ligt in de rede dat de taken van de anti-pestcoördinator door de vertrouwenspersoon worden uitgevoerd. De PO-Raad en VO-Raad hebben echter namens de scholen aangegeven de vrijheid te wensen om de taken van de anti-pestcoördinator bij iemand anders dan de vertrouwenspersoon te beleggen. Ik bied de scholen deze ruimte door in de wetgeving te regelen dat deze taken door één persoon kunnen worden uitgevoerd, maar ook bij verschillende personen kunnen worden belegd.

Zicht op pesten via monitoring

Dit najaar ontvangt u de resultaten van de monitor Sociale veiligheid op school 2014. Hierin wordt het onderwerp pesten uitvoerig meegenomen. Deze monitor wordt tweejaarlijks afgenomen en geeft een totaalbeeld van de landelijke situatie en de ontwikkeling daarvan.

Voor een goed beleid van sociale veiligheid is het noodzakelijk dat scholen een goed en actueel beeld hebben van de veiligheidsbeleving van de leerlingen op hun eigen school. Zo'n monitoring door de school wordt met de voorgenomen wetgeving vanaf schooljaar 2015/2016 verplicht. Via een schriftelijke bevraging onder ten minste een kwart van alle leerlingen krijgen scholen een goed beeld van de sociale veiligheid op de school. Op basis van dit brede veiligheidsbeeld kan de school haar beleid gericht inzetten om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid (verder) te bevorderen. De bestaande landelijke monitoring kan zo worden ingericht dat scholen die daaraan meedoen, daarmee ook aan de wettelijke verplichting voldoen. Het staat scholen vrij een eigen instrument te kiezen, mits deze aan de in de wet te stellen eisen voldoet. Het heeft de voorkeur dat scholen zoveel mogelijk bij bestaande instrumenten aansluiten, indien deze aan de wettelijke eisen voldoen of daarvoor geschikt worden gemaakt. Daarbij kunnen ook de sectorraden en aanbieders van anti-pestprogramma's een rol spelen, zodat een geïntegreerde aanpak wordt bereikt. De school draagt er zorg voor dat de (geanonimiseerde) monitorgegevens voor de inspectie toegankelijk zijn, en de inspectie

inzicht heeft in de beleving van de veiligheid en het welbevinden van leerlingen. Zo kan de inspectie op een school risico's detecteren en tijdig maatregelen ter verbetering treffen als daar aanleiding voor is.

Met de uitwerking van deze monitoring van de sociale veiligheid geef ik invulling aan de motie Bergkamp (Kamerstuk 29 240, nr. 58). Ik deel de opvatting dat het doel belangrijker is dan het middel. Het gaat er om dat leerlingen zich goed en veilig voelen op school. Dat is ons gezamenlijke doel en daar zijn alle maatregelen, die zijn aangekondigd in het plan van aanpak, op gericht.

Formeel kader

Het formele kader is het sluitstuk van het plan van aanpak tegen pesten. De aangekondigde wetgeving staat dan ook niet op zichzelf, maar vormt een onderdeel van het integrale plan van aanpak. Met de wetgeving en het bijbehorende inspectietoezicht ga ik ervoor zorgen dat iedere school aandacht heeft voor het tegengaan van pesten in de bredere context van sociale veiligheid en daar in de dagelijkse praktijk adequaat invulling aan geeft.

Wetsvoorstel sociale veiligheid op school

Het wetsvoorstel verankert de taak van het bestuur om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid op school te waarborgen in de verschillende onderwijswetten en introduceert in dit kader drie nieuwe verplichtingen voor scholen, te weten:

1. Het gebruik van een erkend anti-pestprogramma dat aan wettelijk vastgelegde criteria voldoet. Daarmee wordt verzekerd dat scholen gebruik maken van bewezen effectieve methodes.
2. De beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon annex anti-pestcoördinator, zodat er altijd een aanspreekpunt is voor ouders en leerlingen als het om pesten gaat.
3. De monitoring van de sociale veiligheid, zodat scholen zelf een goed en actueel beeld hebben van de veiligheidsbeleving van de leerlingen op hun eigen school. De inspectie kan op basis van die gegevens risicogericht toezicht houden.

De streefdatum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 augustus 2015.

Op de vertrouwenspersoon annex anti-pestcoördinator en de monitoring van de sociale veiligheid ben ik in de vorige paragraaf ingegaan. Hierna ga ik in op de derde maatregel: het gebruik van een erkend anti-pestprogramma.

Validering van anti-pestprogramma's

Een belangrijk onderdeel van het plan van aanpak tegen pesten is het onderzoeken van de effectiviteit van anti-pestprogramma's. Scholen worden met de voorgenomen wetgeving verplicht een bewezen effectief programma te gebruiken om pesten tegen te gaan. Ik investeer in de beoordeling van de effectiviteit van de vele anti-pestprogramma's die in de omloop zijn, omdat ik het belangrijk vind dat scholen een anti-pest-aanpak gebruiken die werkt. Hierbij geldt een aantal uitgangspunten: keuzevrijheid van scholen, zicht op effectiviteit anti-pestprogramma's en ruimte voor vernieuwing. Het is in de eerste plaats belangrijk dat scholen de keuzevrijheid hebben om een anti-pestprogramma te kiezen dat bij ze past. Daartoe moeten we de effectiviteit goed in beeld krijgen van programma's die specifiek gericht zijn op het bestrijden van pesten. Er moet daarbij volop ruimte voor vernieuwing blijven. Door

anti-pestprogramma's te beoordelen op effectiviteit, creëren we een prikkel voor programmaeigenaren om te werken aan de kwaliteit van hun anti-pestprogramma. Het blijft bovendien voor nieuwe en voor verbeterde programma's mogelijk om beoordeeld en goedgekeurd te worden. Er ontstaat dan voor scholen een steeds beter en ruimer aanbod aan bewezen effectieve anti-pestprogramma's. Zo doen we recht aan de keuzevrijheid van scholen om een anti-pestprogramma te kiezen dat bij hen past en verzekeren we dat pesten wordt aangepakt met een bewezen effectieve methode.

Ik realiseer me dat alleen het gebruik van een bewezen effectief anti-pestprogramma niet zaligmakend is. Het gaat om het doel: dat minder kinderen gepest worden en – positiever – dat leerlingen zich prettig voelen op school. Dat komt de leerprestaties ten goede. Het doel is dat de school een plek is en blijft waar ouders hun kinderen met een gerust hart naartoe sturen, leraren graag werken en waar jongeren graag naartoe gaan, om te werken aan hun toekomst. Het effectief aanpakken van pesten vereist de juiste combinatie van een effectieve methode, een goede en professionele toepassing van het betrokken onderwijspersoneel, een goede samenwerking tussen de school en ouders en de breed gedragen norm dat pesten onacceptabel is.

Ik kies voor een stevige aanpak waarbij scholen gebruik dienen te maken van bewezen effectieve anti-pestprogramma's. Tegelijkertijd hecht ik eraan dat scholen in staat worden gesteld een methode te kiezen die aansluit bij hun identiteit, pedagogische opvattingen en de specifieke kenmerken van de school. Dit betekent dat idealiter meerdere anti-pestprogramma's de toets der kritiek doorstaan, zodat er voor scholen wat te kiezen valt.

Commissie Anti-pestprogramma's en criteria en indicatoren

Ik heb het Nederlands Jeugdinstituut gevraagd een commissie in te stellen van onafhankelijke deskundigen om anti-pestprogramma's te beoordelen en te valideren. De Commissie Anti-pestprogramma's is afgelopen najaar ingesteld en bestaat uit wetenschappers met specifieke expertise op het gebied van pesten en ervaring met het beoordelen van interventies.

De commissie heeft eerst drie criteria (met onderliggende indicatoren) geformuleerd waar een anti-pestprogramma aan moet voldoen om erkend te worden als bewezen effectief. Dit zijn de volgende:

- Het programma is theoretisch goed onderbouwd. Een anti-pestprogramma moet gebaseerd worden op een theoretisch fundament dat staat als een huis. Dat betekent dat het programma de bestanddelen heeft waarvan uit degelijk onderzoek bekend is dat ze pesten verminderen. Zulke bestanddelen zijn bijvoorbeeld een groepsgerichte aanpak (in plaats van alleen op dader en slachtoffer gericht) en het creëren van openheid en onderling vertrouwen om pesten bespreekbaar te maken (in plaats van een sfeer van straffen en verdachtmakingen).
- Het programma is empirisch adequaat onderbouwd. Het is cruciaal dat een anti-pestprogramma ook werkt in de praktijk en dus een deugdelijke empirische onderbouwing heeft. Dit betekent dat er onder meer aanwijzingen zijn voor effectiviteit (minder pesten) op basis van praktijkervaringen en resultaten van deugdelijk empirisch onderzoek.
- Randvoorwaarden om het programma uit te voeren zijn duidelijk beschreven. Bij deze randvoorwaarden gaat het om zaken die een school nodig heeft om het programma goed uit te kunnen voeren. De aanwezigheid van deze randvoorwaarden is cruciaal voor het slagen van het programma in de praktijk. Als er geen handleiding is zal de

gebruiker niet weten hoe het programma toe te passen, als er geen aandacht is voor het enthousiasmeren van de leraren komt de uitvoering niet van de grond en als niet duidelijk is hoeveel het programma kost, kan de school onverwachts op kosten worden gejaagd.

Ik heb, conform mijn toezegging aan uw Kamer, de pestproblematiek rond lhbt-jongeren, als specifiek aandachtspunt meegegeven aan de commissie.

Proces

Na bekendmaking van deze criteria en de onderliggende indicatoren in november vorig jaar, zijn eigenaars van anti-pestprogramma's in de gelegenheid gesteld hun programma te laten beoordelen door de Commissie Anti-pestprogramma's. Er zijn 61 programma's ingediend ter beoordeling.

Wat opvalt is dat de kwaliteit en achtergrond van de ingediende programma's zeer uiteenloopt. Soms gaat het bijvoorbeeld om een schoolbreed langdurig programma, andere programma's bestaan uit een eenmalige interventie voor één groep. Ook zijn er door leraren ontwikkelde programma's ingediend, die nauw aansluiten bij de specifieke situatie op hun eigen school. Dit brede scala aan interventies is in de afgelopen maanden door de commissie onder de loep genomen en beoordeeld.

De beoordelingen van de Commissie Anti-pestprogramma's zijn vandaag bekend gemaakt. Alle programmaeigenaren hebben een uitvoerige beoordeling van hun programma ontvangen en een algemene rapportage met het totaaloverzicht. De commissie heeft alle programma's beoordeeld aan de hand van de criteria en de onderliggende indicatoren.

Uitkomsten beoordeling

De commissie beoordeelt dertien anti-pestprogramma's als veelbelovend. Deze programma's zijn in principe geschikt, maar er moet nog een theoretische en/of empirische aanpassing plaatsvinden om goedgekeurd te worden. De mate van aanpassingen is afhankelijk van het oordeel van de commissie.¹ Er is op dit moment geen anti-pestprogramma dat aan alle theoretische en empirische eisen voldoet. De inschatting van de commissie is dat de theoretische tekortkomingen van de dertien kansrijke anti-pestprogramma's opgelost kunnen zijn voordat de wet per 1 augustus 2015 in werking treedt. Programmaeigenaren worden nu in de gelegenheid gesteld het programma op punten te verbeteren en de Commissie Anti-pestprogramma's beoordeelt het programma dan opnieuw vóór 1 augustus 2015. Scholen worden in eerste instantie verplicht een anti-pestprogramma te gebruiken dat theoretisch goed onderbouwd is en waarvan de randvoorwaarden duidelijk beschreven zijn. Ondertussen laat ik in de tweede fase van het valideringstraject empirisch onderzoek verrichten naar de effectiviteit van de anti-pestprogramma's.

De commissie meent van de overige programma's dat deze niet in aanmerking komen als anti-pestprogramma. Zoals aangegeven gaat het om een grote verscheidenheid aan programma's en hier gaat het ook om een grote verscheidenheid aan redenen waarom deze programma's

¹ In haar oordeel over de programma's maakt de commissie onderscheid tussen vier categorieën: goedgekeurd, voorlopig goedgekeurd, voorlopig afgewezen en afgewezen.

worden afgewezen. Sommige programma's zijn niet specifiek geschikt als anti-pestprogramma, maar kunnen voor andere doeleinden wel effectief worden ingezet door scholen. Een programma kan bijvoorbeeld fungeren als effectieve weerbaarheidstraining, maar zorgt niet voor vermindering van pesten. Andere programma's zijn goedbedoelde pogingen om pesten aan te pakken, maar bereiken niet het gewenste doel. En dan zijn er nog programma's die zelfs contraproductief kunnen werken. De commissie heeft getoetst of een programma effectief zou kunnen zijn als anti-pestprogramma en heeft bij deze programma's moeten constateren dat dit niet het geval is.

Het overzicht met de beoordelingen is vanaf vandaag te vinden op de website van het Nederlands Jeugdinstituut.

De uitkomst van deze eerste beoordeling bevestigt mijn beeld dat er sprake is van een veelheid aan anti-pestprogramma's van wisselende kwaliteit. Ik ben blij dat deze eerste schifting is gemaakt en er voor scholen meer inzicht is in de effectiviteit van programma's. De volgende stap is nu om te kijken naar de kansrijke anti-pestprogramma's om te komen tot bewezen effectieve programma's.

Tweede fase: empirische toetsing anti-pestprogramma's

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek coördineert effectonderzoek en ik stel daarvoor middelen beschikbaar. De dertien kansrijke anti-pestprogramma's komen hiervoor in aanmerking. Voor een effectstudie kunnen de partijen een partnerschap aangaan met een universiteit of onderzoeksinstituut. Naar verwachting duurt dit effectonderzoek, inclusief de voorbereiding ervan, ongeveer tweeëneenhalf jaar. In het voorjaar van 2017 beoordeelt de Commissie anti-pestprogramma's de resultaten van het effectonderzoek en kunnen anti-pestprogramma's – indien de resultaten goed zijn – erkend worden als bewezen effectieve anti-pestprogramma's. Vanaf 1 augustus 2017 wordt de regelgeving op dit punt aangescherpt en zijn scholen verplicht een bewezen effectief anti-pestprogramma te gebruiken.

Consequenties voor de school

Scholen dienen straks een bewezen effectief programma te gebruiken om pesten tegen te gaan. Dat is in eerste instantie een theoretisch goed onderbouwd programma waarvan de randvoorwaarden duidelijk beschreven zijn. Naar verwachting voldoen de dertien anti-pestprogramma's vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 1 augustus 2015 aan deze eisen. Deze dertien programma's verschillen van elkaar, zowel in pedagogische benadering als in reikwijdte (het ene programma is een schoolbreed concept en het andere programma is een specifiek in te zetten interventie). Dit betekent dat er straks iets te kiezen valt voor scholen. Zij kunnen een anti-pestprogramma gebruiken dat past bij hun identiteit en pedagogische opvattingen en dat aansluit bij de specifieke schoolsituatie. De lijst is bovendien niet statisch; in de toekomst kunnen nieuwe of verbeterde anti-pestprogramma's worden beoordeeld en gevalideerd door de Commissie Anti-pestprogramma's.

Ik vind het ontzettend belangrijk dat scholen hun eigen anti-pestbeleid inrichten en de ruimte die daarvoor is benutten. We verschaffen inzicht in welke instrumenten effectief zijn, zodat de school hier rekening mee kan houden bij de vormgeving van haar eigen beleid om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid op school te waarborgen. De resultaten van het beleid en de inspanningen van de school zullen af te lezen zijn aan de monitor sociale veiligheid. Daarmee brengen scholen zelf in beeld of ze

effectief zijn in het tegengaan van pesten en het waarborgen van een sociaal veilig schoolklimaat voor hun leerlingen.

Tijdpad wetsvoorstel

De openbare internetconsultatie van het wetsvoorstel is onlangs afgerond. Ik bied het wetsvoorstel sociale veiligheid op school binnenkort aan de Onderwijsraad aan voor advies. Daarna gaat het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State. Ik verwacht het wetsvoorstel na het zomerreces aan uw Kamer te kunnen sturen.

Tot slot

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak tegen pesten. Dit najaar dien ik het wetsvoorstel sociale veiligheid op school in bij uw Kamer en zet ik graag het gesprek voort met uw Kamer over de aanpak van pesten in het onderwijs.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker