

Vergaderjaar 2023–2024

29 240

Veiligheid op school

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

De afgelopen jaren hebben we een maatschappelijke trend gezien van verharding en verhuftering¹, die in toenemende mate ook de school binnenkomt. Uit de cijfers van de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie), de vertrouwensinspecteurs en de landelijke veiligheidsmonitor blijkt dat het aantal meldingen over gewelds- en veiligheidsincidenten onder leerlingen, maar ook incidenten gericht tegen onderwijspersoneel, toeneemt.² Wat vroeger extreem en uitzonderlijk was, komt nu op steeds meer scholen voor.

Ik blijf mij hiertegen hard uitspreken. Asociaal gedrag, agressie, geweld of intimidatie op of rondom school is volstrekt onacceptabel. Wanneer dit zich voordoet, roep ik scholen op om contact te zoeken met de politie en bij vermoeden van strafbare feiten direct aangifte te doen. Het kabinet vindt het van groot belang dat er aangifte wordt gedaan. Maar ook ouders, verzorgers, de gemeente, zorgverleners, handhavers, stichting Halt en de politie hebben ieder vanuit hun rol een verantwoordelijkheid en kunnen bijdragen aan de veiligheid in en om de school.

Ik ben van mening dat het belangrijk is om scherp te kijken naar waar nog aanvullend beleid of ondersteuning nodig is om veiligheid op school te versterken. Concreet gaat mijn ministerie onder andere onderzoeken of en op welke manier gegevensdeling tussen politie, justitie en onderwijsinstellingen ingericht kan worden. De Algemene Verordening Gegevensbescherming is hierbij uiteraard het kader waarbinnen we opereren. Daarmee krijgen we meer helderheid voor partijen op welke manier ze op een werkbare wijze gegevens kunnen uitwisselen en blijven signalen niet onnodig lang liggen. Dat bevordert de veiligheid in en om het onderwijs.

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, samenleven in verscheidenheid, 2023

² Kamerstukken II, 2022–2023, 29 240, nr. 133. Kamerstukken II, 2023–2024, 29 240, nr. 136.

Tegelijkertijd wil ik het stapelen van maatregelen en verschillende aanpakken voorkomen. Daarom zal ik in deze brief ingaan op wat er reeds is geregeld op het gebied van preventie en grenzen stellen, binnen én buiten de school. Daarbij zal ik aangeven waar ik nog ruimte zie voor verbetering en hoe ik daarop wil inzetten. Tot slot zal ik naar aanleiding van mijn toezegging in het Vragenuur van 4 juni jl. verder ingaan op de cijfers van de inspectie die zijn weergegeven in het RTL artikel over heftige incidenten in het voortgezet onderwijs³.

Preventie

Goed veiligheidsbeleid begint altijd met het voorkomen van incidenten. Daarvoor dienen allereerst de risico's gesignaleerd te worden. Vervolgens kunnen (preventieve) protocollen en goede afspraken met de samenwerkingspartners bijdragen aan het vroegtijdig en zorgvuldig handelen om incidenten te voorkomen, en indien die zich toch voordoen, correct afhandelen.

Vroegtijdig signaleren van onveiligheid

Het is van belang dat scholen vroegtijdig zicht hebben op de ervaren veiligheid binnen de school, het risicogedrag van leerlingen (en in sommige gevallen dat van hun ouders of verzorgers) en daarbij ook de risico's op potentiële onveiligheid signaleren. Stichting School en Veiligheid (hierna SSV) biedt ondersteuning en advies op dit gebied. Bijvoorbeeld met trainingen en een handreiking over omgaan met lastig gedrag. Ook heeft SSV het «niet-pluisinstrument» ontwikkeld, een interview-instrument waarmee een scherper beeld gevormd kan worden over wat er met een leerling aan de hand is en welke stappen nodig zijn om de leerling te helpen en de veiligheid op school te borgen.⁴ Daarnaast hebben scholen de verplichting om de veiligheidsbeleving van leerlingen jaarlijks te monitoren. Hiermee krijgen zij zicht op de veiligheid (en onveiligheid) op school. Mijn ministerie werkt aan het aanpassen van wet- en regelgeving om dit zicht verder te versterken. Zo zal de monitor voor leerlingen uitgebreid worden naar specifieke vormen van onveiligheid, waaronder mishandeling of discriminatie.⁵ Ook regel ik een monitoringsverplichting voor de veiligheid van personeel, een verplichte incidentenregistratie en een wettelijke taak voor de vertrouwenspersoon om leerlingen en personeel op te vangen en door te verwijzen naar (professionele) hulpverlening.⁶ Deze maatregelen dragen bij aan het vroegtijdig signaleren en handelen bij (risico's op) onveiligheid.

Samenwerkingspartners en protocollen

Wanneer er risico's op onveiligheid worden gesignaleerd is het belangrijk dat scholen en onderwijsprofessionals weten wat zij moeten doen. Voor het opstellen van protocollen, het maken van een juiste inschatting en uitwerken van een aanpak kunnen scholen ondersteuning en advies krijgen van SSV. Het is belangrijk om met leerlingen en ouders in gesprek te blijven en zorgen over leerlingen bespreekbaar te maken, inclusief de mogelijkheid van het doorverwijzen naar professionele hulp. De vertrou-

³ RTL Nieuws. *Prostitutie, drugs en vechtpartijen: meer heftige incidenten op middelbare scholen*. 3 juni 2024. Prostitutie, drugs en vechtpartijen: meer heftige incidenten op middelbare scholen | RTL Nieuws | RTL.nl

⁴ Stichting School en Veiligheid. *Niet-pluisinstrument: interviewtool voor het onderwijs*. <https://www.schoolenveiligheid.nl/kennisbank/interviewtool-bij-een-niet-pluisgevoel>

⁵ De avmb uitbreiding monitor leerlingen zal naar verwachting per 1 augustus 2025 in werking treden.

⁶ Het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs zal naar verwachting per 1 augustus 2026 in werking treden.

wenspersoon, maar ook jongerenwerkers en jeugdboa's kunnen een rol spelen in de signalering en opvolging van risico's. Het is daarom essentieel dat de school een sterk netwerk heeft waar jongerenwerkers, jeugdhulp, boa's, de politie en de gemeente deel van uitmaken. Korte lijnen dragen bij aan zorgvuldige, tijdige en passende actie.

Via verschillende trajecten worden dit soort netwerken rond de school al gestimuleerd, zoals binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en het programma Preventie met Gezag. Ook aandachtfunctionarissen en brugfunctionarissen hebben binnen de school een belangrijke rol in het contact met externe instanties en ouders.

Samenwerking tussen Rijksoverheid, gemeenten en scholen

Vanuit gemeenten en het kabinet wordt al langer samen gewerkt in en om de school om geweldsdelicten tegen te gaan. Hierbij valt te denken aan de aanpak van *high impact crimes* en het Actieplan Wapens en Jongeren, waarin mijn ministerie samenwerkt met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook wordt ingezet op de brede preventie van (ondermijnende en georganiseerde) jeugdcriminaliteit middels het programma Preventie met Gezag (hierna PmG). Maar ook daarnaast zijn er de nodige initiatieven die inzetten op het tegengaan van geweld en criminaliteit onder jongeren. Zo is in 2021 de gemeente Arnhem gestart met het project «Veilig in en om de School» (V IOS).^{7 8} Ook wordt stevig ingezet op de landelijke beschikbaarheid van de bewezen effectieve gedragsinterventie «Alleen jij bepaalt wie je bent» (AJB).⁹ Inmiddels nemen ruim 3100 jongeren deel aan AJB in ruim 30 gemeenten.¹⁰

Met het PmG wil het kabinet jongeren in een kwetsbare positie (in de leeftijd van 8 tot 27 jaar) kansen bieden en grenzen stellen om te voorkomen dat zij in aanraking komen met criminaliteit, daarin terecht komen of daarin verder afglijden. Dat doet het kabinet sinds 2022 door gericht te investeren in de meest kwetsbare gebieden in Nederland waar de risico's op het afglijden in criminaliteit het grootst zijn, samen met de diverse betrokken partners uit het veiligheids- en sociaal domein, zoals scholen, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en 47 gemeenten. Uiteraard speelt ook het onderwijs hierin een rol. Niet alleen omdat jeugdcriminaliteit ook de school zelf kan raken, maar ook omdat onderwijsprofessionals een signalerende functie kunnen hebben. Scholen in deze gebieden hebben onder andere de mogelijkheid om te participeren in het lerend netwerk School en Veiligheid van PmG. Hierin wisselen gemeenten, scholen en professionals *best practices* uit. Ook SSV is betrokken bij deze netwerken. Het is de bedoeling dat de geleerde lessen uit het netwerk ook landelijk beschikbaar komen. Voor de zomer wordt de Kamer geïnformeerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid over de voortgang van de Aanpak Ondermijning, waarin ook over PmG wordt gerapporteerd. Daarnaast onderzoekt mijn ministerie, in lijn met de motie van het lid Soepboer (NSC), op welke wijze scholen meer betrokken kunnen worden en op welke wijze mijn ministerie deze scholen, en de

⁷ Gemeente, politie en schoolbesturen van middelbare scholen maken afspraken over de manier waarop zij samen omgaan met gebruik van (of handel in) drugs en alcohol, vandalisme en ander intimiderend of strafbaar gedrag. Dit draagt bij aan een optimaal leef- en leerklimaat.

⁸ Kamerstukken II, 2023–2024, 28 684, nr. 733.

⁹ Jongeren die aan AJB deelnemen krijgen een gestructureerde vrijetijdsbesteding in de vorm van deelname aan een teamsport op een lokale sportvereniging via en in de buurt van hun school. Uit wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat deelnemers van AJB tot twee keer minder vaak in contact komen met de politie en tot drie keer minder vaak veroordeeld worden dan jongeren uit de controlegroep.

¹⁰ Tweede Kamer, 2023–2024, 28 684, nr. 733.

scholen die buiten de PmG-gemeenten vallen, aanvullend kan ondersteunen.¹¹

In het Actieplan Wapens en Jongeren werken we naast het Ministerie van Justitie en Veiligheid ook samen met 20 gemeenten, de politie en andere partners aan het terugdringen van wapenbezit onder jongeren tot 23 jaar. Middels het actieplan zijn er bijvoorbeeld lessen ontwikkeld gericht op bewustwording en ontmoediging. Ook is in het kader van het actieplan de checklist «Controle op wapenbezit in- en rond de school» uitgebracht zodat scholen weten hoe ze kluisjescontroles op scholen kunnen organiseren met als doel het wapenbezit en -gebruik terug te dringen.¹² Aanvullend hierop loopt een onderzoek naar de motieven, achterliggende oorzaken en werkzame interventies bij wapengeweld door jongeren zodat er meer focus aangebracht kan worden in de al lopende acties en, waar nodig, nieuwe acties te ondernemen. Ten slotte onderzoek ik op welke wijze mijn ministerie nog meer kan bijdragen aan het actieplan.

Handhaving

Als er ondanks preventie toch sprake is van onveiligheid is het essentieel dat slachtoffers (leerlingen en personeel) worden opgevangen, dat de nazorg goed is ingericht en dat de dader adequaat wordt aangepakt. Dit alles dient onderdeel te zijn van het veiligheidsbeleid van de school. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het bevoegd gezag.¹³ Wanneer zich ernstige incidenten voordoen kan er ook contact worden opgenomen met het calamiteitenteam van SSV dat ondersteuning biedt in crisissituaties.

Aangifte doen

In alle gevallen geldt dat wanneer het gaat om strafbare feiten het belangrijk is om aangifte te doen. Toch blijkt dat slachtoffers vaak terughoudend zijn met het doen van aangifte uit angst voor represailles. Het schoolbestuur kan slachtoffers op verschillende manieren begeleiden en faciliteren bij het aangifteproces. Het is bijvoorbeeld mogelijk voor het schoolbestuur om aangifte te doen namens de medewerker of leerling. Hierdoor wordt de medewerker of leerling ontlast en worden de (privé) adresgegevens ook niet bekend gemaakt bij de aangeklaagde. Ook geeft de school een krachtig signaal af dat agressie of geweld in het onderwijs niet wordt geaccepteerd. In lijn met de moties van het lid De Kort (VVD), zal ik verkennen in hoeverre gegevensdeling tussen politie, justitie en school en een aangifteplicht in het funderend onderwijs mogelijk en wenselijk is.¹⁴

Verdere mogelijkheden voor de school tot handhaven

Het is niet altijd duidelijk op welke andere wijze scholen kunnen handelen bij geconstateerde onveiligheid. Er is daarom een checklist beschikbaar waarvan scholen gebruik kunnen maken om dit op de juiste en effectieve manier te doen.¹⁵ Scholen hebben bijvoorbeeld het recht om (preventief) kluisjes te doorzoeken. In lijn met de motie van het lid De Kort (VVD) zal ik

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 240, nr. 147. Motie van het lid Soepboer (NSC) over komen tot een concreet pakket van bewezen effectieve maatregelen om onveiligheid in en rond scholen aan te pakken

¹² Bureau Beke. *Checklist controle op wapenbezit in en rond scholen*. 2021

¹³ WPO artikel 4C, WVO artikel 3.40, WEC artikel 5a en Arbeidsomstandighedenwet artikel 3.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 560 VIII, nr. 11. Motie van het lid De Kort (VVD) over het verkennen van een aangifteplicht voor scholen bij ernstige veiligheidsincidenten

¹⁵ Bureau Beke. *Checklist controle op wapenbezit in en rond scholen*. 2021

verkennen of het toezicht op schoolkluisjes verscherpt kan worden.¹⁶ Scholen mogen echter leerlingen niet fouilleren of hun tassen doorzoeken. Wanneer een school een vermoeden heeft dat een leerling iets bij zich draagt wat illegaal is en een risico voor de veiligheid op school oplevert kan de school contact opnemen met de politie. De politie heeft wel de bevoegdheid om preventief te fouilleren.

In bepaalde gevallen kunnen scholen ook overgaan tot het schorsen of verwijderen van een leerling. We zien na een daling in de coronapandemie weer een toename van het totaal aantal schorsingen en verwijderingen, én specifiek van het aantal schorsingen en verwijderingen vanwege (intimidatie of dreiging met) fysiek geweld tegen personeel en leerlingen. Ik begrijp dat scholen besluiten tot schorsing of verwijdering wanneer een leerling een risico vormt voor de veiligheid van anderen. Scholen doen dit niet lichtzinnig en blijven zorg dragen dat het onderwijs van de betreffende leerling op een alternatieve wijze doorgang vindt. Verwijdering is tenslotte een zeer zware maatregel die op gespannen voet staat met de leerplicht. Het is dan ook goed dat bij schorsing (langer dan één dag) en verwijdering (permanent) de inspectie altijd geïnformeerd moet worden via het elektronische meldformulier in het Internet Schooldossier. Daarnaast zal ik, in lijn met de motie van het lid De Kort (VVD), verkennen of een wettelijke meldplicht bij de gemeente mogelijk en wenselijk is.¹⁷

Wanneer een personeelslid of ouder onveiligheid veroorzaakt kunnen er andere maatregelen worden genomen. Zo kan een medewerker op non-actief worden gezet of, afhankelijk van de situatie, een ontslagprocedure worden gestart. In het geval dat de ouder degene is die zorgt voor onveiligheid binnen de schoolcontext, kan deze de toegang tot het schoolplein en de school worden onttrokken.

Eenduidige Landelijke Afspraken bij geweld tegen werknemers in het onderwijs en strafvorderingsbeleid

Geweld en agressie tegen mensen met een publieke taak, waaronder werknemers in het onderwijs, is absoluut onacceptabel. Daarom bestaan voor deze gevallen specifieke opsporings- en vervolgingsafspraken tussen de politie en het Openbaar Ministerie: de Eenduidige Landelijke Afspraken. Hierin is onder andere opgenomen dat door de politie en het Openbaar Ministerie hoge prioriteit gegeven wordt aan de opsporing en vervolging van agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak en dat de schade zoveel mogelijk wordt verhaald op de dader. De Eenduidige Landelijke Afspraken worden dit jaar geëvalueerd. Deze evaluatie zal te zijner tijd met de Kamer gedeeld worden door de Minister van Justitie en Veiligheid.

Daarnaast is in het strafvorderingsbeleid van het Openbaar Ministerie opgenomen dat de strafeis van de officier van justitie met 200% wordt verhoogd ten aanzien van het uitgangspunt in de richtlijn als het gaat om geweld en agressie tegen een slachtoffer met een publieke taak.¹⁸

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 240, nr. 142. Motie van het lid De Kort (VVD) over overleg met het onderwijsveld over een plan om het toezicht op schoolkluisjes te verscherpen
Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 560 VIII, nr. 11. Motie van het lid De Kort (VVD) over onderzoeken in hoeverre informatie van politie en justitie over leerlingen gedeeld mag worden met scholen

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 240, nr. 141. Motie van het lid De Kort over een verkenning uitvoeren naar een wettelijke verplichting van scholen om scholieren die zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige incidenten te melden bij de gemeente

¹⁸ Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003).

Cijfers over veiligheids- en geweldsincidenten in het onderwijs

Naar aanleiding van de recente berichtgeving van RTL nieuws omtrent de toename van meldingen over onveiligheid op school bij de inspectie heb ik tijdens het vragenuur op 11 juni jl. aan het lid Soepboer (NSC) toegezegd om met verdere duiding te komen bij deze cijfers. Want deze cijfers baren ook mij zorgen. Het artikel laat namelijk een forse stijging zien in het aantal meldingen van onveiligheid in het voortgezet onderwijs, van 34 meldingen in de eerste vier maanden van 2020 naar 370 meldingen in de eerste vier maanden 2024.¹⁹

Aan de cijfers in het RTL artikel kunnen geen harde conclusies verbonden worden. Een vergelijking met de eerste vier maanden van 2020 en 2021 en 2024 is niet goed mogelijk. In deze jaren werden de scholen namelijk een aantal keer gesloten vanwege de coronapandemie, wat uiteraard invloed heeft op het aantal meldingen. Een dergelijk effect zien we ook terug bij de vertrouwensinspecteurs waar het aantal dossiers significant afnam in de coronaperiode (van 1918 meldingen in het schooljaar 2018–2019 naar 1296 dossiers in het schooljaar 2020–2021).²⁰ Uit een eerste analyse van de inspectie blijkt dat de stijging in het aantal meldingen niet één-op-één gelijk staat aan een stijging van het aantal incidenten. De meldingsbereidheid en de inrichting van de intensivering van het toezicht op sociale veiligheid kunnen hier namelijk ook een rol in spelen. De inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar de achtergrond van de incidenten en de achterliggende oorzaken, maar geeft aan dat de verruiming van omgangsvormen en polarisatie in de maatschappij ook de scholen binnenkomt en kan bijdragen aan de toename en ernst van de incidenten.

Naast de meldingen en signalen die bij het klantcontact van de inspectie binnenkomen zijn er ook andere cijfers die een beeld geven van de veiligheid op scholen, zoals de cijfers van de vertrouwensinspecteurs. Ik ga met de inspectie in gesprek om na te gaan of het mogelijk is om op basis van de beschikbare data een scherper beeld te krijgen van de veiligheid op scholen. Daarbij wil ik uitgaan van de informatie over het hele schooljaar en niet alleen de eerste vier maanden van het kalenderjaar. In lijn met de motie van het lid Soepboer (NSC) zal de Kamer hier in het eerste kwartaal van 2025 over informeren.²¹

Tot slot

In deze brief heb ik uiteengezet wat er op dit moment al wordt gedaan om geweldsincidenten in het funderend onderwijs te voorkomen en, wanneer zij toch plaatsvinden, aan te pakken. Ook heb ik toegezegd verdere stappen te zetten. Onder andere door een verdere inzet op het Actieplan Wapens en Jongeren en door te onderzoeken hoe we scholen die buiten de PmG-gemeenten vallen verder kunnen ondersteunen. Op deze manier zet ik, samen met verschillende partners, in op een landelijke aanpak van geweld op en rondom de school.

¹⁹ RTL Nieuws. *Prostitutie, drugs en vechtpartijen: meer heftige incidenten op middelbare scholen*. 3 juni 2024. Prostitutie, drugs en vechtpartijen: meer heftige incidenten op middelbare scholen | RTL Nieuws | RTL.nl

²⁰ Inspectie van het Onderwijs. *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs: schooljaar 2020/2021*. 2021.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 240, nr. 146. Motie van het lid Soepboer (NSC) over onderzoek verrichten naar de relatie tussen incidenten van geweld, criminaliteit en pesten en de omvang en ligging van scholen

Want iedere leerling en onderwijsprofessional verdient een veilige school. Ik zal de Kamer in het eerste kwartaal van 2025 informeren over de voortgang van deze stappen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul