

De kwaliteit van het antipestbeleid

Analyse van de richtlijnen voor kwaliteit in het anti-pestbeleid in Nederland



Peter Dankmeijer, februari 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
English Summary	4
1. Introductie	6
1.1. Doel van deze notitie	6
1.2. Het ABC-project	6
1.3. Aanbevelingen uit het NESET II rapport	8
1.4. Bevindingen uit het PISA-onderzoek	11
1.5. Bevindingen uit ITS-onderzoek	11
2. Indicaties voor inhoudelijke kwaliteitseisen	13
2.1. Basisregels en groepsvorming	14
2.2. Begrijpen hoe pesten werkt en hoe je moet optreden	15
2.3. Systematisch commitment creëren	16
2.4. Ondersteuning van positief gedrag	20
2.5. Focus op schoolcultuur en preventie	22
2.6. Duidelijke en consistente schoolregels	23
3. Wetgeving gericht op de kwaliteit van scholen	26
3.1. Wet op het voortgezet onderwijs	26
3.2. Wet op het onderwijstoezicht	27
3.3. Kerndoelen	30
3.4. Arbowet	31
3.5. Cao's	33
3.6. Algemene Wet Gelijke Behandeling	34
3.7. Strafwet	36
4. Discussie over antipestbeleid in Nederland	37
4.1. Suggesties voor kwaliteitsstandaarden vanuit de LHBTI-beweging	37



4.2. Experimenten en overleg over certificering	37
4.3. Discussie over de antipestwet	38
4.4. De invoering van de Wet Sociale Veiligheid.....	40
5. Conclusies	41
5.1. Analyse	41
5.2. Aanbevelingen.....	42
5.2.1. Actieplan Sociale Veiligheid II openbaar en in discussie	42
5.2.2. Politieke actie.....	42
5.2.3. Verscherping van het toezicht door de Onderwijsinspectie.....	43
5.2.4. Verbetering van het Venster Veiligheid	43
5.2.5. Commitment met het experimenteren met certificering.....	44
Colofon	44

English Summary

This report analyses the opportunities and challenges in the Netherlands to enhance its national antibullying policy and the support of schools to develop a tailored and high quality strategy.

The report start with the European context. The Dutch rate of bullying is the lowest in Europe, but still some work needs to be done, because although the rate of “frequent bullying” has gone down from 3,3% to 2%, the rate of “all bullying” has gone up from 9,2% to 12%. Specific LGBT-bullying has been ignored and considered as effectively dealt with because there is a generic policy, but research proves this is not the case. The European NESET II report on bullying recommends that in education more focus should be placed on targeted strategies that work with a "whole school" approach. Strategies should not only focus on knowledge and skills, but also on attitudes and actual behavior. NESET II also argues for national cooperation between all stakeholders in the field of antibullying policy.

The report then analyses seven laws and regulations in the Netherlands that influence the antibullying policy of schools. The general conclusions we can draw from this are that most legal frameworks schemes only entail marginal obligations and can be summarized as:

1. The school must conduct periodical research into safety among pupils and staff
2. The school must have a plan to promote safety
3. The school must appoint a contact person

There are no formal quality standards for the definition of bullying nor for the content of or potential impact of school policies. There is no legal requirement to take diversity aspects of bullying into account (like how to deal with bullying because of body image, lower or higher skills, gender and LGBT, which are the most frequent sources of bullying).

The supervisory institutions have limited possibilities to correct schools, because Dutch policy is based on autonomy and self-regulation of institutions. There are complaints regulations, but these are mainly active in the case of individual incidents and only indirectly of possible influence on preventive policy.

More generally, it could be said that Dutch policy is a typical example of a neo-liberal perspective, where the quality of service is left to the free market, assuming that self-regulation and mutual competition will automatically raise quality and limit costs. We also

note that in the Netherlands the support for this neo-liberal policy does not come only from employers, but also from the trade unions. This severely limits the possibilities to raise higher quality standards.

Recommendations:

1. Political action. If the House of Representatives (Tweede Kamer) still sees scope for strengthening antibullying policy, our recommendation would be that politicians first consult with the field to explore which specific requirements and measures have the most support. Although there is education field resistance to change, especially when it entails more regulation or bureaucracy, we expect there is room for improvement with local commitment if political proposals are based on field consultation.

2. Strengthening supervision by the Education Inspectorate. The operational supervision framework of the Education Inspectorate could be strengthened with specific questions that would offer better insights in the reality of shop floor implementation of antibullying policy.

3. Improvement of the "Windows of Accountability" system. The “security” window of "Windows of Accountability" (the online accountability system of national Associations of School Boards) could be reviewed with a feedback committee of broad social representation. It could be updated with more specific suggestions and good practices to make the antibullying policy more consistent with scientific research on effectiveness.

4. Commitment with experimenting with certification. If the national Association of Secondary School Boards thinks the ABC-certification procedure is interesting but does not want to support it as an external product, it could consider developing its own version of the procedure and include it in Windows of Accountability.

1. Introductie

1.1. Doel van deze notitie

Dit document biedt een analyse van de kansen in Nederland om kwaliteitscriteria voor het anti-pestbeleid in VO-scholen in nationale kwaliteitskaders te verbeteren. De analyse is bedoeld als aanzet tot discussie in Nederland over verbetering van de kwaliteit van het antipestbeleid in scholen.

De analyse vindt plaats in het kader van het ABC (Anti Bullying Certificering) project. In dit project wordt geëxperimenteerd met een methode waarmee scholen een zelfbeoordeling van hun antipestbeleid kunnen doen en eigen aanbevelingen formuleren voor verbetering. Een lange termijn neven doel van het project is om de landelijke kaders voor kwaliteitscriteria te helpen verbeteren. Daarom wordt in het project parallel aan de ontwikkeling van de certificeringsprocedure ook een discussie gevoerd met landelijke belanghebbenden over verbetering van de kwaliteitsrichtlijnen. Deze notitie is een eerste aanzet daarvoor.

1.2. Het ABC-project

Het [ABC-project](#) is een Europees samenwerkingsproject van 7 partners in 5 landen in het kader en met medewerking van het Europese Antibullying Netwerk (EAN). Het project heeft als hoofddoel een certificeringsproces te ontwikkelen dat scholen voor voortgezet onderwijs ondersteunt bij het ontwikkelen van een effectief anti-pestbeleid. Zo'n beleid zou niet alleen generiek moeten zijn, maar ook sensitief voor vormen van sociale insluiting en antidiscriminatie. Vaak wordt discriminatie als een ander onderwerp dan pesten gezien, maar pesten op de werkvloer hangt juist vaak sterk samen met discriminatie. Volgens het ABC-partnerschap zouden ook 21e-eeuwse conflict-oplossende vaardigheden, zowel bij leerlingen als bij onderwijspersoneel, een veel prominentere rol moeten spelen in het antipestbeleid. Er zou ook meer naar het bevorderen van positief gedrag en naar integraal schoolbeleid moeten worden gestreefd in plaats van een nauw focus op het tegengaan van negatief gedrag.

De certificeringsprocedure is niet alleen een ISO-achtige "controle" van schriftelijke anti-pestprocedures, maar omvat ook een sociale analyse en een beoordeling van de behoeften, integratie van de doelstellingen in de planning, training van personeel en leerlingen en het verzamelen van suggesties en creëren van commitment voor verbetering. Een belangrijk

aspect in dit alles is hoe leerlingen en leraren omgaan met conflicten en of de school en het team fungeert als een rolmodel van niet-gewelddadige probleemoplossende vaardigheden en methoden. Hiervoor zijn tal van aangetoond effectieve methodieken, die scholen overigens vaak niet kennen. Helaas blijkt dat het aandragen van “best practices” niet goed werkt, omdat de invoering daarvan vaak stuit op een reeks van schoolinterne belemmeringen:

- Het personeel (zowel managers als docenten) zijn overbelast.
- De dagelijkse routine wordt als zo dwingend ervaren dat men niet toekomt aan structurele verbetering.
- Men ziet het probleem deels niet; men maakt vaak bijvoorbeeld geen onderscheid tussen plagen, pesten en discriminatie, en structurele vormen van negatief gedrag in school worden vaak gezien als “normaal” (bijvoorbeeld stereotiep gendergedrag en grensoverschrijdend gedrag naar jongeren die afwijken), als “een onderdeel van de natuurlijke ontwikkeling van jongeren” (bijvoorbeeld relationeel of seksueel grensoverschrijdend “experimenteel” gedrag) of als “te vaak voorkomend om elke keer iets tegen te doen” (bijvoorbeeld homoschelden).
- Traditionele visies op pesten, schuld en boete overheersen en leiden tot een nadruk op straffen in plaats van op coachen en corrigeren; en men gelooft niet dat het anders kan.
- Het ontwikkelen van schoolbeleid lukt niet goed door gebrek aan communicatie tussen de schoolleiding, de leerlingen en de docenten en door gebrekkige planning van de invoering. Schoolmanagers weten vaak niet hoe ze commitment voor innovaties kunnen creëren en ze missen vaak de vaardigheden om goede voornemens samen met het personeel en de leerlingen uit te voeren.

De nadruk van het ABC-certificeringsproces ligt daarom niet erop om de beste methoden te benoemen en voor te schrijven aan de school, maar om het eigenaarschap te vergroten en scholen te helpen eigen keuzes te maken in een passend “op maat” schoolbeleid.

De ABC-certificeringsprocedure bestaat uit 7 stappen:

1. Een enquêteonderzoek onder leerlingen en docenten
2. Verzameling van bestaande documenten over het antipestbeleid en het prosociale beleid van de school
3. Een school "visitatie" (beoordeling) door leerlingen

4. Een zelfbeoordelingsworkshop met docenten
5. Een algemene zelfevaluatie door de schoolleiding op basis van een checklist en op basis van de informatie uit de voorgaande stappen
6. Ontwikkeling van een verbeteringsplan
7. Externe audit en toekenning van een label

Na de projectperiode zal het European Antipest Netwerk (EAN) de certificeringsstrategie ondersteunen door haar leden te stimuleren om de procedure in hun eigen land te bevorderen. De leden van EAN zijn stichtingen en verenigingen en zullen voor hun steun aan scholen hierbij een kostendekkend bedrag vragen. Deze “marketing” van certificering zal naar verwachting slechts een beperkt aantal scholen in de deelnemende landen bereiken. Het zou mooi zijn als deze nieuwe methodiek leidt tot structurele verbeteringen in onderwijssystemen en kwaliteitsbewaking leidt.

Daarom wil het project, naast de lokale proefprojecten in scholen, tegelijkertijd een discussie stimuleren over de noodzaak van een sterker nationaal antipestbeleid. Om zo’n discussie te starten, maken de partners in het ABC-project nationale analyses van de lokale kwaliteitssystemen en -criteria op het gebied van antipesten en prosociaal beleid (waaronder burgerschap) in VO-scholen. Deze analyses moeten ook aangeven of er mogelijkheden zijn om de certificering van scholen over antipestbeleid te integreren in bestaande nationale schoolkwaliteitskaders.

1.3. Aanbevelingen uit het NESET II rapport

De recente PISA (2015) en NESET II (2017) studies over pesten in Europa wijzen erop dat pesten op school in de hele Europese Unie (28 landen) en het bredere gebied van de leden van de Raad van Europa (50 landen) een ernstig probleem vormt. De onderzoeksresultaten bevestigen dat pesten doorgaans toeneemt tussen 11 en 15 jaar, wat de doelgroep is van het ABC-project. Het herbevestigt ook de genderspecifieke aard van pesten, waarbij jongens vaker pesten en gepest worden dan meisjes. Andere studies hebben erop gewezen dat pestpatronen ook verschillen tussen jongens en meisjes, waarbij jongens sneller overgaan fysiek geweld en meisjes vaker tot mentaal geweld.

Veel antipestmethoden richten zich alleen op sociale microprocessen. Ze geven suggesties over hoe scholen de verhouding tussen pestkoppen, slachtoffers en meelopers/toekijkers kunnen beïnvloeden omdat blijkt dat het straffen van daders en het helpen van slachtoffers

geen structurele impact heeft. Het aanleren van positief gedrag aan meelopers/toekijkers is veel effectiever om pesten structureel te voorkomen. Het NESET II-rapport benadrukt echter dat aandacht voor zulke microprocessen niet genoeg is. De school moet ook rekening houden met de ruimere sociale context, omdat sociaal uitgesloten en gediscrimineerde groepen zoals Roma-kinderen, gehandicapte kinderen, migranten, kinderen die in armoede leven en lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender (LHBT) jongeren het meest last hebben van pesten. Deze vormen van pesten zijn ingebed in bredere culturele normen, waardoor volwassenen er vaak aan meedoen of ze over het hoofd zien als “normaal” of “gewoon”.

Het NESET-onderzoek en andere onderzoeken wijzen ook op de sleutelrol van competenties van onderwijspersoneel: pedagogische competenties van docenten en ondersteunend personeel en het creëren van een ondersteunende organisatorische context door effectief schoolleiderschap van schoolmanagers.

Hoewel veel projecten zich hebben toegespitst op het ontwikkelen van onderwijsmethoden om verschillende vormen van pesten te bestrijden, of richtlijnen hebben ontwikkeld, blijkt uit het NESET II-rapport dat het moeilijk is om dergelijke programma's te vertalen naar echte impact op het niveau van de leerling.

Vier belangrijke redenen hiervoor zijn:

- (1) veel programma's richten zich op slechts een deelmethodiek, bijvoorbeeld alleen op lessen, terwijl lessen op zich niet zo veel effect hebben
- (2) de meeste programma's zijn óf generiek óf te gericht op specifieke groepen
- (3) leraren missen de competentie om met pesten en conflicten om te gaan
- (4) richtlijnen of innovaties worden vaak niet genoeg geïmplementeerd of verankerd omdat er een gebrek is aan leiderschap en competenties van het management.

Het antwoord op deze knelpunten is een meer holistische benadering. Daarbij is het versterken van co-eigenaarschap van alle belanghebbenden in de school essentieel. Om dit co-eigenaarschap te ontwikkelen is leiderschap nodig dat verder gaat dan PR voor een nieuw project. Het gaat immers niet alleen om een gevoel van betrokkenheid maar vooral dat mensen zich medeverantwoordelijke voelen voor de vernieuwing en willen leren hoe ze dat het best kunnen doen. Een introductiesessie of een training is niet dan genoeg; het vergt doorgaans verdergaande maatregelen in scholen om zowel docenten als leerlingen echt medeverantwoordelijk te maken voor het samen leren en onderling welzijn. Dit stuit vaak op

weerstand in de meer traditionele scholen die als “totale instituties” georganiseerd zijn. Zulke scholen kenmerken zich erdoor dat de directeur de baas is, dat de docenten min of meer doen wat de directie voorschrijft maar vooral autonoom zijn in eigen klas, en dat leerlingen gezien worden als producten van wie gedrag nauwkeurig dient te worden voorgeschreven en gecontroleerd. Ze moeten stil zitten, luisteren, kennis uit het boek of van de docent navertellen en leren zich “beleefd” te gedragen. Kritisch zijn wordt gewaardeerd maar alleen binnen de grenzen van wat een docent accepteert binnen het kader van zijn of haar waarden en normen.

Het NESET II rapport wijst er ook op dat het ontbreekt aan een landelijke systematische aanpak van pesten in de meeste Europese lidstaten. Daarnaast concludeert het rapport dat de preventie van pesterijen tegen discriminatie op school (tegen groepen zoals Roma, minderheden, migranten, maar ook tegen degenen die in armoede en sociaaleconomische uitsluiting leven, zoals LHBTI) in de meeste EU-lidstaten een sterker strategisch focus nodig heeft. Daarnaast is er interdepartementaal beleid tussen onderwijs en gezondheid nodig voor effectievere preventie van pesten op scholen. Dit is vooral belangrijk omdat het Ministerie van Onderwijs en haar partners zich doorgaans richten op overdracht van kennis en vaardigheden, maar dat dit niet een vruchtbaar focus is voor het bevorderen van positief sociaal gedrag en burgerschap. Het Ministerie van Gezondheid en haar partners (vooral de wetenschap op het terrein van gezondheidsbevordering) hebben een traditie die zich meer richt op het beïnvloeden van attitudes en gedragsverandering. Projecten en strategieën die van dat perspectief gebruikmaken, hebben veel meer effect dan traditionele onderwijsprojecten of -lessen. Toch worden vanuit de gezondheidssector ontwikkelde succesvolle methoden alleen maar aangeboden als externe themapakketten en zelden overgenomen in reguliere schoolboeken, lerarenopleidingen of in kwaliteitscriteria voor schoolbeleid. Dat leidt ertoe dat de beste methoden qua gebruik beperkt blijven tot hobby's van een beperkt aantal enthousiaste docenten of schoolleiders.

De slotaanbeveling van het NESET II rapport is dat het goed zou zijn als elke regering een nationale antipestcommissie in het leven roept, waarin alle belangrijke nationale groeperingen die een aandeel hebben in het probleem kunnen komen tot een gezamenlijke aanpak. Het gaat er niet alleen maar om onderwijsinstellingen, maar ook om instellingen voor gezondheidsbevordering en anti-discriminatieorganisaties.

1.4. Bevindingen uit het PISA-onderzoek

In 2015 en 2018 werd in een groot aantal landen het PISA-onderzoek naar de kwaliteit van onderwijs uitgevoerd. Het periodieke PISA-onderzoek wordt door veel landen beschouwd als een instrument dat richting kan geven aan het onderwijsbeleid, mede omdat het vergelijking met andere landen mogelijk maakt. Sinds 2015 heeft PISA ook aandacht voor pesten, wat gemeten wordt door een batterij specifieke vragen over negatieve gedragingen die leerlingen meemaken, hoe frequent dat voorkomt en de mening van de leerlingen over de veiligheid op school.

In 2015 scoorde Nederland 3,3% frequent pesten (meer dan enkele malen per maand en meer fysieke vormen van pesten), naast een totaal percentage van 9,2% voor alle vormen van pesten over het afgelopen jaar. Deze percentages zijn de laagste van heel Europa. Het gemiddelde in 2015 was 8,6% voor frequent pesten en 19,4% voor alle vormen van pesten. In 2018 was de score voor frequent pesten gedaald naar 2%, maar de score voor alle vormen van pesten gestegen naar 12%. Dit volgt een Europese trend waarin frequent pesten gemiddeld afnam met 0,6% en het percentage voor alle vormen van pesten samen toenam met gemiddeld 3,9%.

De PISA-onderzoekers geven aan dat de pestproblematiek zich vooral concentreert in specifieke scholen met bepaalde kenmerken. Zo is er meer pesten op scholen in achterstandswijken en met veel jongens. Overigens vinden de leerlingen en docenten op zulke scholen dat vaak “normaal” en niet zo ernstig.

1.5. Bevindingen uit ITS-onderzoek

In Nederland is het meest betrouwbare onderzoek naar pesten de Veiligheidsmonitor. Die is ontwikkeld door Ton Mooij van het ITS, een voormalig onderdeel van de Radboud Universiteit. In 2015, een jaar voor haar opheffing, gaf het ITS een samenvatting van de situatie rond pesten in Nederland (ITS Uitgelicht, Nijmegen 2015). Volgens het ITS voelt tussen de 89% en 97% van de leerlingen zich veilig op school, hoewel het ITS vindt dat 7% van de leerlingen in het VO frequent (wekelijks of dagelijks) gepest wordt. Dat is dus meer dan PISA vindt. Het ITS zegt dat een toenemend aantal schoolleiders aandacht heeft voor pesten en dat bijna alle scholen een pestprotocol hebben. Dit is overigens niet hetzelfde als een antipestbeleid.



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Het artikel in de terugblik van het ITS meldt echter dat dit algemene beeld niet opgaat voor LHBT. Zo'n 25% van de LHBT-leerlingen heeft last van pesten en geweld, tegen 10% van de heteroleerlingen. Het ITS merkt op dat de Veiligheidsmonitor 2014, waaruit dit blijkt, door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer is aangeboden, maar dat de discussie in de media vooral gingen over radicalisering.

2. Indicaties voor inhoudelijke kwaliteitseisen

Scholen vragen het Europese Antipest Netwerk vaak wat ze moeten doen om hun antipest- en prosociaal beleid effectiever te maken. Dit is vaak een vraag naar concrete maatregelen en interventies. Maar achter dergelijke vragen ligt er meestal een diepere behoefte om meer te weten over welke methoden makkelijk toepasbaar zijn en welke impact ze hebben. Het komt steeds vaker voor dat scholen al jaren verschillende interventies en projecten uitvoeren, maar nog steeds onvoldoende impact zien. Dat doet zich vooral voor bij de scholen met leerlingen die kampen met problematiek (zoals sociale en leerachterstanden, gebrek aan zelfvertrouwen en demotivatie) en bij onderwerpen met een voor docenten “lastige” maatschappelijke achtergrond zoals interculturele en religieuze spanningen, Jodenhaat, populisme en seksuele diversiteit.

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van wetenschappelijk onderbouwde “effectieve elementen” voor schoolbeleid rond veiligheid en prosociaal gedrag. Als men het eens zou kunnen worden over zulke inhoudelijke criteria voor impact van antipestbeleid zou dit op den duur kunnen leiden tot afspraken over kwaliteitscriteria voor antipestbeleid in scholen. In het ABC-project maken we stappen hierin, maar we weten niet of we tot consensus over inhoudelijke kwaliteitscriteria kunnen komen. We hopen wel een discussie los te maken over richtlijnen.

De vraag "wat werkt" is niet eenvoudig te beantwoorden. Er is veel onderzoek naar pestmechanismen en antipestmethoden. Veel onderzoek naar methoden gaat over programma's die auteursrechtelijk beschermd zijn en die de exacte inhoud van hun programma's om commerciële redenen niet willen publiceren. En de meeste "effectieve" programma's bestaan niet uit één enkele interventie, maar bestaan uit een combinatie van verschillende interventies zoals meetinstrumenten, pedagogische tips, docenttraining, een lesprogramma, een videogame en bijvoorbeeld manieren om pestgevallen af te handelen. De ontwikkelaars van dergelijke programma's beweren vaak dat hun programma de meest ideale combinatie is of een unieke sleutelinterventie heeft die het verschil maakt, maar weigeren aan te geven om welke effectieve elementen het dan gaat, wederom uit concurrentieoverwegingen.

Het Europese Antipest Netwerk is we van mening dat het voor scholen nuttig zou zijn om niet alleen een handleiding te hebben voor welke van deze "algemene" *programma's*

effectief zijn en voor welk type scholen, maar ook om te weten welke *elementen* binnen deze programma's de effectiviteit bepalen. "Effectieve elementen" zijn de onderliggende principes die voorspellen of interventies of een schoolbeleid een grote impact zullen hebben.

In het ABC-project hebben we een verkenning gedaan naar mogelijke effectieve elementen en hebben binnen het Europese Antipest Netwerk een discussie gevoerd om te kijken of we - als experts op het gebied van antipesten - het eens zijn met de belangrijkste conclusies.

Op basis van deze discussies stelde het ABC-project een lijst op van zes "effectieve elementen" van effectief antipest- en prosociaal beleid op middelbare scholen.

2.1. Basisregels en groepsvorming

Ton Mooij: regels vaststellen

Het starten van het schooljaar met het vaststellen van prosociale regels en het creëren van veilige groepen is essentieel voor het creëren van veiligere scholen.

Dit effectieve element is gebaseerd op onderzoek in Nederlandse scholen door Ton Mooij van de ITS/Radboud Universiteit. Hij beoordeelde het negatieve gedrag op een groot aantal scholen en gedurende vele jaren en identificeerde het type antipestbeleid dat scholen gebruikten. Vervolgens filterde hij de scholen met een laag niveau van negatief gedrag en keek hij naar het soort interventies dat ze gebruikten. De enige interventie die op alle scholen en door de jaren heen jaren consistent was, was dat de succesvolle scholen in de eerste zes weken van het schooljaar afspraken maakten met studenten over basisregels voor omgangsvormen. Het maakt niet uit welke regels precies. Maar wanneer dit later dan zes weken na de start van het jaar wordt gedaan, is het te laat.

Bruce Tuckman: groepsvorming

Een ander type onderzoek over groepsvorming sluit aan bij de bevindingen van Ton Mooij. Bruce Tuckman schreef op basis van onderzoek een gids over het coachen van groepsvorming. Hij onderscheidt 4 groepsfasen: vormen, bestormen, normeren, en presteren. In de vormingsfase houden jongeren zich meestal stil en kijken rond waar deze nieuwe groep voor staat. De bestormingsfase begint wanneer de meer dominante individuen naar voren stappen en een hoge status in de groep claimen. Er ontwikkelt zich een groepstrijd waarin de groep vaststelt wie meer en minder invloed heeft en wie verschillende rollen in de groep spelen. Deze groepstrijd kan gepaard gaan met pesten. Wanneer deze rangorde is vastgesteld, ontwikkelt de groep informele en soms expliciete normen over hoe

om te gaan met de groep en met buitenstaanders. Dit wordt "normeren" genoemd. Deelnemers die afwijken van de groepsnormen worden vaak afgestraft of uitgesloten. Dit is een van de elementen in pesten en verklaart ook waarom discriminatie en pesten verschillend zijn, maar toch met elkaar te maken hebben. In de fase "presteren" zijn de spelregels gestabiliseerd. In een gebalanceerde en prosociale groep is de groepsinteractie dan constructief en coöperatief. In zulke groepen komt pesten beperkt voor en richt zich op individuen die afwijken van de groepsnorm of de invloed van de leiders lijken te bedreigen. In een groep waar de machtsverdeling onevenwichtig is of waar "leiders" op egoïstische of oneerlijke wijze hun macht uitoefenen, kan asociaal en negatief gedrag de norm worden. Deze groepen zijn bij leraren bekend als "moeilijke klassen", en in zulke klassen wordt structureel gepest. Het is geen toeval dat Tuckman denkt dat de fasen van de groepsvorming gewoonlijk ongeveer twee maanden in beslag nemen. Dit lijkt sterk op de bevinding van Ton Mooij dat groepsnormen binnen 6 weken moeten worden vastgesteld. Tuckman ontwikkelde suggesties om als docent groepsprocessen zo te begeleiden dat er evenwichtige en samenwerkende groepen ontstaan. In Nederland wordt dit vooral in het basisonderwijs toegepast onder de naam "gouden weken".

2.2. Begrijpen hoe pesten werkt en hoe je moet optreden

Het uitleggen aan studenten en bespreken wat pesten is en hoe groepsprocessen werken en kunnen worden afgehandeld, kan ook helpen, maar het moet worden ingebed in een "doorlopende leerlijn" en op een duurzame manier worden geïntegreerd in het schoolsysteem en de werkrouines om echt effectief te zijn.

De Olweus en KiVa programma's: omstanders betrekken

De twee antipestprogramma's die het best zijn getest en effectief zijn bevonden, zijn het Olweus-programma en KiVa. Beide programma's zijn combinaties van interventies, maar een belangrijk gemeenschappelijk element lijkt te zijn dat ze zich richten op het uitleggen aan docenten en studenten over hoe pesten werkt. Leraren hebben vaak het misverstand dat "pesten" vervelend gedrag is van een gemene "pestkop" tegenover een onschuldig "slachtoffer". Olweus deed in Zweden onderzoek naar de manier waarop jonge mensen zich negatief tegenover elkaar gedragen. Hij ontdekte dat dit meestal niet slechts één jongere was die een andere jongere op een negatieve manier behandelt, maar dat dit negatieve gedrag deel uitmaakte van een sociaal mechanisme waarin de pestkop een van de dominante personen is, die een hoge status in een groep heeft en die zich voorziet van

"hulpjes" in hun strategie om de macht te behouden. Hij ontdekte ook dat de meeste jongeren vooral "omstanders" zijn die het geweld toestaan door niets te doen, of die stilzwijgend instemmen met de pestkop door hun fascinatie voor het geweld en om te vermijden zelf een slachtoffer te worden. Olweus kwam erachter dat het focussen op alleen de pestkoppen en op de slachtoffers niet werkt, omdat pesten een sociaal proces is, geen individueel probleem. De Olweus- en KiVa-programma's zijn effectief omdat ze zich richten op het beïnvloeden van de omstanders in plaats van (alleen) omgaan met pestkoppen en slachtoffers. Ze doen dit door docenten te trainen en door studenten lessen te bieden over hoe deze processen werken en door met hen te bespreken en hen te motiveren hoe een groep kan samenwerken om elkaar te "normeren" naar positief sociaal gedrag (prosociaal gedrag). In het KiVa-programma (voor basisscholen) wordt dit nog specifieker gemaakt door een sociogram van elke groep te maken, waardoor het heel concreet wordt wie de leiders zijn en wie minder populair is, welke vriendengroepen met elkaar verbonden zijn en welke meer geïsoleerde individuen het meeste risico lopen om gepest of buitengesloten te worden. Met zo'n instrument kan een leraar heel concreet met de groep bespreken wat er gebeurt en hoe de groep haar groepsmechanismen kan bijstellen.

2.3. Systematisch commitment creëren

Een schoolbeleid of strategie wordt effectiever als meer belanghebbenden op een participatieve manier betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en het onderhoud ervan.

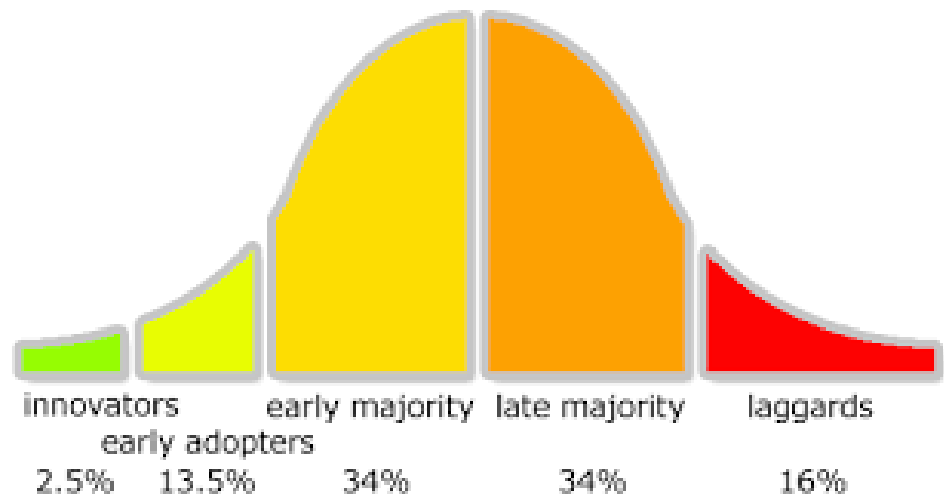
Dit effectieve element komt uit een reeks van onderzoeken naar hoe organisaties zichzelf kunnen verbeteren. In onze analyse baseren ons met name op Everett Rogers en John Kotter.

Everett Rogers: geleidelijke opbouw commitment

Everett Rogers is een onderzoeker die vanuit een wetenschappelijk perspectief keek naar hoe organisaties veranderen. Hij ontdekte dat elke organisatie een min of meer standaard samenstelling heeft, medewerkers die ofwel vooruitstrevend of conservatief zijn in de richting van innovatie.

In zijn standaardwerk "Adoptie van innovaties" onderscheidt hij innovators, early adopters, een vroege en een late meerderheid en achterblijvers (laggards). Vernieuwers zijn de mensen die altijd initiatief nemen in een organisatie om te experimenteren met verbetering. Ze zijn niet bang om risico's te nemen of fouten te maken. Early adopters zijn ook innovatief,

maar zij volgen de innovators zodra zij de indruk hebben dat een innovatie kan werken. Ze beoordelen eerst de kansen op succesvolle verandering. De vroege meerderheid en de late meerderheid nemen doorgaans zelf geen



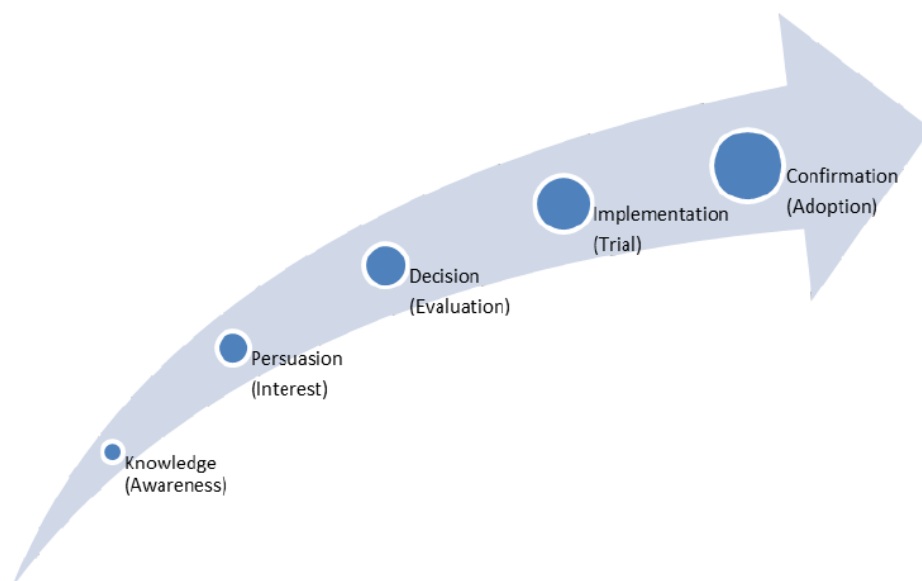
initiatief. Ze volgen de leiding wanneer een innovatie goed of aantrekkelijk lijkt. De vroege meerderheid is meer bereid en kan een leider zonder veel weerstand volgen, de late meerderheid is vaak aarzelend, wil bewijs zien dat iets werkt voordat ze het aannemen, en gaat vaak alleen mee omdat "de rest het doet" (sociale normering) in plaats van mee te gaan vanwege intrinsieke interesse. De achterblijvers zijn de medewerkers die tegen verandering blijven, zelfs wanneer de meerderheid zich committeert. Zulke mensen claimen soms een vrijstelling van de nieuwe routine of ze verlaten de organisatie.

Enkele lessen uit deze bevindingen zijn dat de schoolmanager eerst innovators moet betrekken en vervolgens het commitment binnen het team geleidelijk moet uitbreiden tot een groter deel van het personeelsteam, en dat het zich tegen je keert als je jezelf vooral richt op het overtuigen van achterblijvers.

Rogers merkt ook op dat organisatieverandering plaatsvindt in min of meer standaardfasen. In de eerste plaats moeten mensen *weten* dat er een probleem is dat moet worden aangepakt.

Vervolgens moeten de leiders ervan worden overtuigd dat daarvoor een organisatorische verandering nodig is. Als het management overtuigd is, wordt een beslissing genomen. Volgens Rogers valt dit moment ergens halverwege de groei van het commitment onder de groep early adopters. Hij noemt dit de "kloof" omdat veel innovaties in organisaties falen omdat niet genoeg sleutelfiguren "early adopters" zijn en de voorstellen in deze vroege ontwikkelingsfase niet echt ondersteunen. Veel goede ideeën sneuvelen in de kloof omdat dagelijkse besommeringen en prioriteiten de aandacht vragen.

Wanneer het besluit wordt genomen, worden de voorgestelde nieuwe routines uitgeprobeerd ("implementatie") en aangepast om met succes in de organisatie te functioneren. De slotfase van Rogers is confirmatie, als de meerderheid de nieuwe routines overneemt.

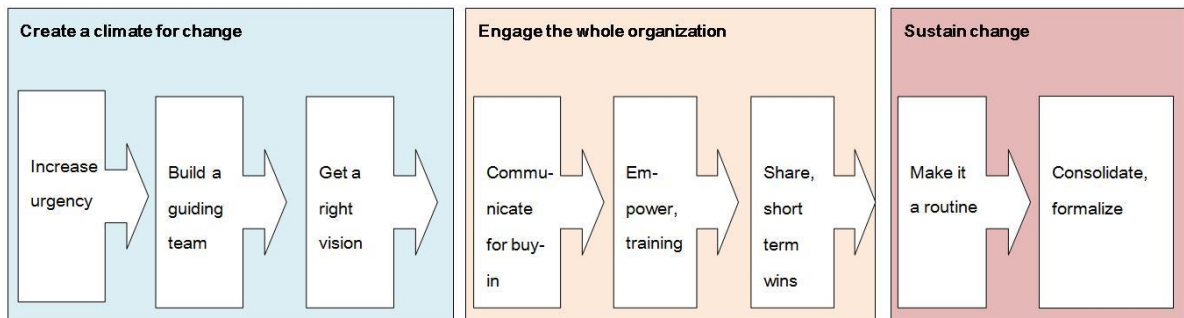


John Kotter: organisatiebegeleiding

Het andere onderzoek waarop we dit effectieve element baseren is van John Kotter. Kotter is een consultant over organisatieverandering bij commerciële organisaties. Zijn werk is zowel gebaseerd op onderzoek als op zijn uitgebreide ervaring met advisering. De Nederlandse organisatie EduDivers paste deze theorie aan op scholen en experimenteerde ermee in meer dan 100 Nederlandse basis- en middelbare scholen.

Kotter denkt dat de sleutel tot organisatorische verandering is dat je hart erin moet liggen. Innovatie kan geen truc, methode of techniek zijn; *betrokkenheid* is het hart van verandering. Met dit perspectief geeft hij veel aandacht aan de motivatie van zowel organisatieleiders als personeel of deelnemers. Anders dan Rogers vindt hij het stellen van prioriteiten voor verandering geen kwestie van *externe overtuiging* (persuasion) maar van *intrinsieke motivatie* op basis van zelf gevoelde behoeften. Zijn visie op het proces van innovatie heeft meer aandacht voor hoe "het hart" van alle teamleden bij de innovatie kan worden gehaald door hen allemaal in verschillende stappen en op hun eigen niveau bij de ontwikkeling te betrekken. Hij beschrijft 8 stappen, die zijn verdeeld in 3 hoofdfasen.

Kotter's 8 stages of organizational change



De eerste fase is gericht op het creëren van een prioriteit en een visie. Dit begint met het creëren van een gevoel van urgentie, bijvoorbeeld door onderzoek te doen en serieus bewijs te hebben voor de noodzaak van verandering in een specifieke organisatie. Maar niet iedereen is automatisch gemotiveerd om initiatief te nemen op basis van alleen (zelfs als zijn het onderbouwde) signalen van een behoefte. Een tweede stap is daarom om een leidend team te creëren dat is samengesteld uit innovators en early adopters. In dit team zitten zowel inhoudelijke deskundigen als organisatieleiders. Samen met het management ontwikkelt dit leidende team doelen en een aantrekkelijke visie die de vroege meerderheid kan motiveren om met de innovatie te experimenteren.

De tweede fase is om de betrokkenheid van de hele organisatie te krijgen, of op zijn minst van de vroege en late meerderheid. Dit begint met communicatie over de voordelen van de verandering en een dialoog met het personeel over hoe dit praktisch kan worden uitgevoerd. Sommigen voelen zich onzeker of niet in staat om het te doen; voor hen is motivatie- of vaardigheidstraining en coaching nodig. Als men met nieuwe routines implementeert, zijn er doorgaans tegenvallers die men niet had verwacht; deze moeten worden opgelost en daarvoor kan training nodig zijn of bijstelling van de nieuwe routine. Omdat veel medewerkers in organisaties in verschillende functies en gebieden werken, zijn de kleinschalige successen wellicht onzichtbaar voor anderen, wat de motivatie om gecommitteerd te blijven aan het innovatieproces kan bedreigen. Dit kan worden opgelost door de succesverhalen uit te wisselen en vooral steeds aan te geven hoe knelpunten zijn overwonnen.

De laatste fase is om ervoor te zorgen dat de nieuwe routines een duurzaam onderdeel van de organisatie worden. Op scholen kan worden gepland om innovaties op het gebied van antipesten ook volgend jaar en het jaar daarna uit te voeren, kan budget beschikbaar worden gesteld voor verbeteringen en training, en kunnen de wijzigingen worden geconsolideerd door ze in te bedden in een doorlopende leerlijn en in omgangsvormen,

formele procedures en in de richtlijnen voor kwaliteit. Nieuwe leerlingen en docenten moeten natuurlijk ook steeds weer kennismaken met de nieuwe regels en routines en zo nodig getraind of lessen en begeleiding krijgen.

2.4. Ondersteuning van positief gedrag

Positieve interventies zoals complimenteren, belonen en “no-blame” methoden zijn effectiever dan negatieve methoden, zoals de schuld van negatief gedrag alleen leggen bij individuele pestkoppen, of door veel aandacht te geven aan pestkoppen en aan straffen en controle.

De ineffectiviteit van straf

Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat straf niet werkt om prosociaal gedrag te bevorderen. Een belangrijk gevolg van straf is dat mensen die illegitiem gedrag vertonen dit niet meer doen *onder het oog van de autoriteiten*, dus “straf” neigt ertoe negatief gedrag ondergronds te duwen in plaats van het te elimineren. Het is waar dat straf of de dreiging van straf op de korte termijn leidt tot minder ongeoorloofd gedrag, maar dat is alleen op de langere termijn houdbaar als er een voortdurende sterke en consistente discipline en controle plaatsvindt. Zulk een strakke disciplinerende is niet in lijn met de moderne verwachtingen van mondige en democratische burgers. Een strenge houding van een leerkracht die zich vooral richt is op veroordeling van negatief gedrag, past ook niet in het positieve rolmodel dat een moderne leerkracht wil tonen aan leerlingen. Strenge gedragscontroles geven impliciet aan leerlingen de indruk dat ze niet te vertrouwen zijn. Leerlingen wordt daarmee de ruimte ontnomen om zelf echte verantwoordelijkheid te nemen voor veiligheid en voor hun leerproces. Scholen moeten zich afvragen waarom en in welke mate het wenselijk is om via strikte regels te disciplineren en te straffen, of dat er andere meer intrinsiek motiverende methoden zijn om een respectvolle omgeving te creëren.

Complimenteren

Een ander type onderzoek toont aan dat het geven van complimenten een sterke motivator is en dat het ervoor zorgt dat mensen zich sterker, gelukkig en beloond voelen. Veel scholen – vooral de scholen met kwetsbare leerlingen – nemen dit over door negatieve kritiek op leerlingen te vermijden en ervoor te zorgen dat ze de leerlingen zoveel mogelijk complimenteren. Dit kan vreemd aanvoelen als je het niet gewend bent, zeker in een wereld waar competitie, kritiek en cynische grappen gewaardeerd worden. Maar scholen die dit

doen, merken consequent een snelle groei in persoonlijke ontwikkeling van leerlingen en in respectvol gedrag, omdat deze positieve rolmodellen door leerlingen worden overgenomen.

Systematisch versterken van positief gedrag

Ondersteuning voor positief gedrag kan ook breder zijn dan alleen complimenten geven. In de methode "Positive Behavior Support" (PBS) wordt een uitgebreide reeks maatregelen beschreven over hoe leerlingen met conflicten kunnen omgaan en hoe leraren en scholen kunnen omgaan met verschillende niveaus van negatief gedrag (Colly & Sprague). De visie daarachter is dat de school op een objectieve en feitelijke manier moet kijken naar hoe en waarom positief of negatief gedrag optreedt en vanuit die analyse op maat strategieën moet ontwikkelen voor verschillende moeilijkheidsgraden van gedrag. De PBS-methode ziet 3 niveaus van negatief gedrag. Het eerste niveau is niet-problematisch en betreft 80-90% van de leerlingen. Iedereen maakt soms fouten en deze kunnen worden voorkomen en gecorrigeerd met relatief eenvoudige pedagogische ingrepen in een ondersteunende schoolcultuur. Het tweede niveau is dat sommige studenten (5-10%) vaker problematisch gedrag vertonen, maar niet structureel. De interventies gericht op deze groep moeten erop gericht zijn te voorkomen dat deze terugkerende incidenten op den duur structurele gedragsproblemen worden. Een paar studenten (0-5%) hebben ernstige gedragsproblemen en hebben een specifieke en meer intensieve begeleiding nodig. De PBS-methode benadrukt dat men niet teveel aandacht moet schenken aan negatief gedrag, omdat leerlingen met terugkerend negatief gedrag zulk gedrag juist vaak vertonen om aandacht te krijgen. Zulke leerlingen moeten leren dat negatief gedrag niet wordt beloond (met aandacht; zelfs tot de orde roepen of straf zijn vormen van aandacht die een leerling als "beloning" kan opvatten), maar positief gedrag wel. Daarom heet de methode Positive Behavior Support: de docent geeft veel aandacht aan positief gedrag en vermijdt aandacht voor negatief gedrag.

Restauratieve methoden

Een recent opkomend soort onderzoek dat gericht is op positief gedrag bekijkt alternatieve methoden om met conflicten en negatief gedrag om te gaan. Deze methoden worden "restauratief" (restorative) genoemd en ze hebben een "no-blame" perspectief (Zehr, Claassen). "No-blame" betekent dat de school begrijpt dat pesten en uitsluiting te wijten is aan groepsmechanismen en mogelijk aan persoonlijk trauma, en dat het zelden werkt om de dader de schuld te geven. Het probleem en gedrag moeten vanwege de groepsmechanismen immers in context worden opgelost. Restauratieve methoden proberen

de beschadigde en on-constructieve interacties tussen conflicterende personen te herstellen door de hele sociale omgeving te betrekken, zoals andere leerlingen, andere docenten en ouders. De initiatiefnemers van conflict of negatief gedrag worden niet beschuldigd maar betrokken als medeontwikkelaars van oplossingen. Op die manier wordt een prosociale situatie “gerestaureerd”.

Een populaire restauratieve methode is “Echt Recht” sessies waarbij de daders en slachtoffers, hun leeftijdsgenoten en verantwoordelijke volwassenen worden uitgenodigd voor een of meer sessies om te bespreken en te beslissen hoe “gerechtigheid” kan worden gecreëerd in geëscaleerde conflicten.

Een andere opkomende methode is "Undercover Teams"; kleine teams van leerlingen die “undercover” samenwerken om problematische situaties in hun klas op te lossen. Zowel pestkop als slachtoffer maken deel uit van het geheime undercover team, naast enkele invloedrijke groepsleden. Hoewel het onderzoek naar restauratieve interventies nog redelijk recent is en nog niet grootschalig, lijken deze benaderingen veelbelovend.

2.5. Focus op schoolcultuur en preventie

Een goed schoolbeleid richt zich minstens evenveel op preventie (het creëren van een positief schoolklimaat, niet alleen het voorkomen van negatief gedrag) als op het omgaan met incidenten. Incidenten zullen altijd voorkomen, maar moeten worden gezien in de bredere context van kleine groepsprocessen en de invloed van het grotere schoolsysteem en schoolroutines.

Kristen Dunfield: prosocialiteit

Er zijn twee typen onderzoek die zich hierop richten. Eén school van onderzoek richt zich op "prosociaal gedrag" of "prosocialiteit" als voorname factor in de schoolcultuur. Deze theorie stelt dat kinderen een natuurlijke neiging hebben om sociaal te zijn, en meer specifiek om dingen te delen, om elkaar te helpen en te troosten wanneer iemand anders in nood verkeert (Dunfield, Gulshkova). In veel culturen worden dergelijke “prosociale” neigingen later in het leven uitgehold en nemen meer egoïstische neigingen en patronen de overhand. De prosociale pedagogische benadering stelt dat kinderen zowel kennis nodig hebben (*weten* wanneer delen, hulp of troost nodig is), motivatie moeten hebben (*geneigd* om te delen, hulp of troost wanneer anderen het nodig hebben) en vaardigheden moeten leren (om te *kunnen inschatten* of delen, helpen of troosten nodig is en *hoe te handelen* in specifieke situaties).

De prosociale methode onderzoekt op welke van deze punten leerlingen verbeterd kunnen worden en op het aanbieden van methoden sociale vaardigheden te leren.

Tegelijkertijd erkent de prosociale methode dat dit niet plaatsvindt in het vacuüm van een school; de school maakt deel uit van een bredere gemeenschap en van sociale en culturele normen die ook van invloed zijn op de mate en manier waarop prosocialiteit binnen en buiten groepen wordt uitgeoefend. De prosociale methode hecht daarom ook veel waarde aan het creëren van een "pedagogische gemeenschap" binnen en rond de school, waaronder met ouders en andere personen die rechtstreeks of indirect betrokken zijn bij jongeren.

Gemeenschapsbenadering (community approach)

Een tweede type onderzoek naar schoolcultuur richt zich nog sterker op de samenhang van de school met de omgeving van de school: de community approach. Deze benadering gaat een stap verder in het definiëren van wat een "pedagogische gemeenschap" is, onder de slogan "It takes a village to raise a child". In de meeste "community approaches" is "leren" of "opvoeden" overigens niet langer het hoofddoel, maar wordt pedagogiek gezien als een van de instrumenten voor hoofddoelen als vrede, conflictoplossing, duurzaamheid van het klimaat, armoedebestrijding, empowerment van de gemeenschap en bevordering van gezondheid en welzijn. Belangrijke interventies in gemeenschapsbenaderingen zijn de dialoog met verschillende belanghebbenden om tot een gezamenlijke visie te komen en praktische vormen van samenwerking tussen de school en de gemeenschap. Praktische activiteiten zijn dan leerlingen die gemeenschapswerk doen - zoals schoonmaken van de wijk en hulp aan kwetsbare mensen - en de gemeenschap die de schoolgebouwen en -diensten gebruikt, of gemeenschapsdiensten zoals het delen van ruimte voor bibliotheken, ontmoetingsruimten, gezondheidsdiensten, intergenerationele activiteiten en open levenslang leren.

2.6. Duidelijke en consistente schoolregels

Een zesde effectief element is dat heldere schoolregels en -procedures noodzakelijk zijn en dat ze beknopt en duidelijk moeten zijn, dat ze breed gedeeld moeten worden met alle betrokkenen en dat ze consequent moeten worden toegepast. "Papieren" beleid is grotendeels nutteloos, hoewel expliciete bepalingen soms kunnen dienen als juridisch argument om slechte uitvoering van het beleid aan te klagen.

Een paar basisregels

Veel scholen hebben een relatief lange lijst met gedetailleerde regels. De lijst is vaak te lang om te onthouden of om te reciteren. Uit onderzoek blijkt dat de meeste mensen een lijst met 4 of 5 items kunnen onthouden, wanneer de lijst langer wordt, wordt het te moeilijk. Daarom is het beter om een korte lijst met 4 belangrijke basisregels te hebben en met docenten en leerlingen te bespreken hoe deze "grondbeginselen" uitwerken in meer gedetailleerde normen of wenselijkheden voor sociaal gedrag. Scholen vragen vaak hoe die vier regels dan moeten worden geformuleerd. Zoals Ton Mooij al opmerkte, doet dit er statistisch gezien niet echt toe. In de praktijk blijkt dat als een groep leerlingen of leraren de regels bespreken, ze meestal komen met vergelijkbare soorten basisregels. Frits Prior, een ervaren Nederlandse schooladviseur, formuleerde echter een lijstje met belangrijke principes die altijd lijken terug te komen:

1. **Respect:** we hebben ruimte om onze eigen identiteit en mening te uiten en we zijn tolerant en beleefd tegenover anderen
2. **Binnen de lijn:** we hebben allemaal persoonlijke grenzen en sommige grenzen zijn groepsnormen; we zijn hier gevoelig voor en blijven binnen de lijnen
3. **Vreedzaam:** we drukken onze behoeften op een vreedzame/geweldloze manier uit, we gebruiken geen fysiek, verbaal of mentaal geweld
4. **Toegankelijk:** we erkennen dat iedereen fouten maakt, en we staan altijd open voor feedback voor verbetering

Frits Prior waarschuwt tegen het achteloos kopiëren van deze vier regels. De waarde van grondregels ligt erin dat ze zijn geformuleerd in dialoog en dat ieders hart erin zit, of zoals Prior zegt: "je moet er verliefd op zijn".

Consequente toepassing

Er is ook onderzoek dat uitwijst dat niet alleen de regels zelf belangrijk zijn, maar ook hoe deze consequent worden toegepast. Veel onderzoek laat zien dat leerlingen zich ergeren als regels niet consequent worden toegepast door leerkrachten. Het komt geregeld voor dat leerkrachten verschillende interpretaties of voorkeuren hebben bij het toepassen van regels. Dit geeft leerlingen de indruk dat dergelijke regels meer voorkeuren van leerkrachten zijn dan onderdeel van de schoolcultuur. Dat verwart hen, en het nodigt hen uit om de grenzen van elke leerkrachten uit te proberen en over individuele of groepsuitzonderingen te gaan



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

onderhandelen. Onderzoek laat ook zien dat leerlingen het heel vervelend vinden als de leerkrachten hen "oneerlijk" behandelt, of als ze verschillende leerlingen op ongelijke manieren behandelen. Dat gebeurt als leerkrachten inconsistent zijn in het belonen of straffen van gedrag of door argumenten van de leerlingen of protesten tegen oneerlijke behandeling niet te willen horen. De meeste leerlingen willen juist duidelijke regels – zolang ze maar consistent en eerlijk worden toegepast.

3. Wetgeving gericht op de kwaliteit van scholen

In dit hoofdstuk verkennen we de wet- en regelgeving waarmee in Nederland de kwaliteit van het onderwijs gestuurd wordt. Daarbij letten we specifiek op regelgeving die pesten en geweld tegengaan en prosociaal gedrag bevordert.

3.1. Wet op het voortgezet onderwijs

De Wet op het Voortgezet Onderwijs regelt de formele eisen aan scholen en is daarmee het belangrijkste wetgevende kader.

Artikel 3b stelt verplicht dat de school een veiligheidsbeleid heeft. Dit artikel is in 2015 toegevoegd met de aanneming van de Wet Veiligheid op School.

De eisen van artikel 3b zijn:

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 (*redactie: dit betekent in de praktijk dat de school een expliciet veiligheidsplan moet hebben*),
 - 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.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het instrument, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, dat door de school wordt vormgegeven of gekozen, waaronder:
 - a. de aandachtsgebieden die het instrument inzichtelijk maakt,
 - b. de representativiteit van het instrument, en
 - c. de frequentie waarmee het instrument wordt ingezet.

Artikel 24 stelt verplicht dat de school een schoolplan maakt. Dit schoolplan bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de

school wordt gevoerd, en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg.

De beschrijving van het onderwijskundig beleid daarin omvat onder meer het pedagogisch-didactisch klimaat en het schoolklimaat, en het zorgdragen voor de veiligheid op school.

De beschrijving van het personeelsbeleid omvat onder meer het document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de inbreng van leerlingen op het beleid.

De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen.

3.2. Wet op het onderwijstoezicht

In 1998 is een wet op het onderwijstoezicht aangenomen, die de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs vaststelt. De Onderwijsinspectie (formeel “Inspectie van het Onderwijs”) is een onafhankelijk orgaan dat de kwaliteit van scholen moet toetsen. Voorheen stelde de inspectie zich ook wel op als coach en adviseur, maar door de toegenomen kritische houding van ouders en de politiek naar de scholen is de werkwijze zich steeds meer gaan toespitsen op toezicht op de kwaliteit. Daarbij hebben een aantal rondes bezuinigingen ervoor gezorgd dat inspectiebezoeken momenteel niet meer jaarlijks maar slechts om de paar jaar plaatsvinden. Alleen scholen die algeheel slecht presteren, krijgen meer toezicht.

De wet regelt de transparantie van de oordelen van de inspectie die worden gepubliceerd via “kwaliteitskaarten”. Bij de inspectiebezoeken wordt in het bijzonder het zelfregulerend vermogen van de instellingen gestimuleerd. Dat gebeurt door zelfevaluatie en kwaliteitszorg als belangrijk referentiepunt te nemen bij de uitoefening van het toezicht. Daar waar de school zelf actief werkt aan het transparant maken van de eigen kwaliteit, zal de inspectie – afhankelijk uiteraard van de kwaliteit van die zelfevaluatie – gebruik maken van die uitkomsten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001) en zelf geen nader onderzoek doen.

Bij de periodieke inspecties gebruikt de inspectie een “toezichtkader”. Dit is een checklist met criteria waaraan de school moet voldoen. Er zijn eisen die essentieel worden geacht (hier aangegeven in rood en met een *) en eisen die zeer wenselijk zijn. We geven hier de voor anti-of pestbeleid relevante eisen:

ONDERWIJSLEERPROCES

2.1* De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten
(redactie: hier wordt gerefereerd aan de kerndoelen)

2.5 De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

4.2 De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.

4.3 Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school.

4.4* De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.

4.5 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.

4.6 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.

4.7 Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.

4.8 De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.

LEERLINGENZORG

7.1* De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.

8.2* De school voert de zorg planmatig uit.

KWALITEITSZORG

9.8 De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.

De indeling van het toezichtkader van de Onderwijsinspectie in verplichte en wenselijke eisen laat zien dat aspecten zoals burgerschap worden gezien als relatief zachte kwaliteitseisen, terwijl alleen het *onderzoeken van het niveau van veiligheid* en het *maken van een plan* als harde eisen worden beschouwd.

In lijn met het decentrale beleid van de overheid, geeft de Onderwijsinspectie geen onafhankelijke eigen oordelen over de sociale werkelijkheid van het antipestbeleid. Dit blijkt ook uit communicatie van de Onderwijsinspectie met de regering. In 2015 kreeg de inspectie

de opdracht om te evalueren in hoeverre de kerndoelen op het gebied van seksualiteit en seksuele diversiteit geïmplementeerd worden in scholen. De inspectie rapporteerde ([Inspectie van het Onderwijs, 2016](#)) dat het aantal scholen dat aandacht besteed aan seksualiteit en seksuele diversiteit in de vijf jaar na de invoering van deze kerndoelen aanzienlijk was toegenomen tot twee-derde of driekwart van de scholen (waar docenten zeggen dat ze *af en toe aandacht besteden* aan seksuele diversiteit; pag. 21). Maar inspectie constateert ook dat de aandacht voor seksuele diversiteit in lessen zo marginaal en waarschijnlijk van zo'n lage kwaliteit is, dat het waarschijnlijk niet lukt om het kerndoel “respect” voor seksuele diversiteit echt te behalen.

Maar waar en hoe dat onderwerp wordt ingevuld, is niet gemakkelijk te zeggen. Ook de school zelf kan dat niet precies aangeven. De school doet er zeker iets aan. Er is wel eens een project, en het komt soms aan de orde in een les (bijvoorbeeld bij biologie of maatschappijleer, of in een mentoruur, of groep 7 of 8) maar niet vaak. Wat daar behandeld wordt weten andere leraren en de directeur niet precies; dat ligt bij de betrokken leraar of wordt overgelaten aan het vak. De invulling van respectvol leren omgaan met seksualiteit en seksuele diversiteit hangt af van wat de leraar ervan maakt en hoe betrokken die zich voelt. Een plan of leerdoelen heeft de school eigenlijk niet. (Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.7)

In de slotparagraaf van haar rapport stelt de inspectie dat zij de wijze van inspectie niet kan verbeteren zonder een verdere aanwijzing en detaillering van haar opdracht door de regering. In haar brief aan de Tweede Kamer over dit rapport schrijft de regering dat zij tevreden is over de toename in de aandacht voor seksuele diversiteit in de lessen en geen aanleiding ziet voor verdere actie. Dit voorbeeld illustreert dat er op regeringsniveau geen draagvlak is voor verhoging van de kwaliteit van veiligheid en dat men tevreden is dit bij de autonomie van scholen (of van docenten) te leggen.

Als scholen niet voldoen aan de eisen, kan de Onderwijsinspectie een “aanwijzing” (dringend advies) geven en als scholen blijvend niet aan de eisen voldoen, kan de Onderwijsinspectie het Ministerie adviseren de bekostiging in te trekken. Dit gebeurt alleen in zeer ernstige gevallen, zoals bij scholen die stelselmatig zwaar onder de maat presenteren of terrorisme ondersteunen.

In principe heeft de inspectie alleen contact met schoolleiders. Individueel zoals leerlingen, ouders of leden van belangenverenigingen kunnen wel een [melding doen](#). Meldingen

worden doorgegeven aan de inspecteur die toezicht houdt op een school. Over het gebruik of afhandeling van gedane meldingen krijgt de melder geen feedback.

Formele klachten over een school moeten in eerste instantie bij de school zelf worden gedaan en als men ontevreden is over de afhandeling kan de klager eventueel in beroep gaan bij een [regionale of landelijke klachtencommissie](#). Voor problemen rondom seksuele intimidatie, seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld, discriminatie en radicalisering op scholen kunnen individuen wel [vertrouwensinspecteurs](#) benaderen. De vertrouwensinspecteur luistert, informeert, en adviseert waar nodig, onder meer over het indienen van een formele klacht (bij de school) of het doen van aangifte (bij de politie). Bij een vermoeden van een zedenmisdrif is het bevoegd gezag van een school wettelijk verplicht contact op te nemen met de vertrouwensinspecteur.

3.3. Kerndoelen

Kerndoelen van het onderwijs zijn een aantal door het Nederlands ministerie van Onderwijs vastgestelde streefdoelen voor het basis- en voortgezet onderwijs in Nederland. De kerndoelen zijn niet vastgelegd in een wet maar in een regeringsbesluit (“koninklijk besluit”) dat een per periode variërende uitwerking van een wet regelt. Omdat de kerndoelen periodiek worden bijgesteld, zijn ze niet zelf bij wet vastgesteld. De kerndoelen geven richtlijnen en minimumeisen voor het onderwijsaanbod en het niveau van kennis en vaardigheden dat kinderen moeten opdoen. Scholen kiezen zelf een methode om de kerndoelen te halen.

In 1993 werden de kerndoelen voor het eerst vastgesteld. In 1998 werden de doelen niet alleen herzien, maar werd ook bepaald dat nieuwe kerndoelen voortaan ten minste 5 jaar zouden gelden, waardoor de grillige invloed van de politiek werd beperkt en scholen en uitgevers de tijd hadden om de doelen echt uit te voeren. In 2004 publiceerde het ministerie een voorstel voor een volgende herziening, gebaseerd op conclusies van de commissie Wijnen uit 2001 die voorstelde om scholen veel meer autonomie te geven. Om deze autonomie ruimte te geven, is het totale aantal kerndoelen teruggebracht tot 58 voor het voortgezet onderwijs. Deze nieuwe kerndoelen gelden sinds september 2009 en zijn het meest recent [herzien in 2012](#). De politiek heeft nog wel invloed. Zo werd in 2010 de [canon van Nederland](#) onderdeel van de kerndoelen voor geschiedenis en is sinds 2012 het [“leren](#)

respectvol om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit" onderdeel van de kerndoelen.

De controle op de uitvoering van de kerndoelen is beperkt. Zolang er reguliere leermiddelen (schoolboeken) gebruikt worden, gaat de Onderwijsinspectie er automatisch van uit dat de inhoud aan de eisen voldoet. De leermiddelen (lesmethoden, reguliere schoolboeken, online modules) worden door commerciële onderwijsuitgevers gemaakt. Zij doen dat mede op basis van "modelleerplannen" van het Instituut voor Leerplanontwikkeling, die de kerndoelen uitwerkt naar meer gedetailleerde suggesties werkdoelen en soorten methoden.

Het is problematisch dat ervan uit gegaan wordt dat reguliere schoolboeken adequaat de kerndoelen representeren. Zo bleek uit analyses van schoolboeken uit 2001 ([Korte et al, 2001](#)) en 2014 ([Bron, Lodeweges en Volkering, 2014](#)) dat seksuele diversiteit zeer beperkt en eenzijdig voortkomt in schoolboeken. Daarnaast bleek uit gesprekken met commerciële uitgevers zien dat zij zich onder druk laten zetten door een klein aantal orthodox Christelijke scholen en een aantal voor die groep controversiële topics ("heidense" sprookjes, seksuele vorming, seksuele diversiteit) uit de boeken weglaten (Dankmeijer, 2014).

3.4. Arbowet

De Arbowet is een kaderwet die aangeeft hoe werkgevers en werknemers in een gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen komen tot een veilig werkklimaat. Deze wet heeft dus alleen betrekking op werknemers en werkgevers. Net als de wet op het voortgezet onderwijs stelt de Arbowet een periodiek onderzoek voor, in dit geval de Risico-Inventarisatie & -Evaluatie (RI&E). Van de 7 aandachtspunten die in de RI&E aan de orde zouden moeten komen is één "Lopen de werknemers de kans te maken te krijgen met [seksuele intimidatie](#) of [geweld](#)?" Dit is de relatie met pesten.

De Arbowet stelt dat werknemers beschermd moeten worden tegen psychosociale belasting. Seksuele intimidatie, intimidatie in brede zin (pesten), agressie en geweld vallen daaronder.

De Inspectie SZW houdt toezicht op de arbeidsomstandigheden en arbeidstijden op scholen. Deze Inspectie is een onderdeel van het Ministerie van SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). In 2016 heeft het Ministerie van SZW controles uitgevoerd bij middelbare scholen op psychosociale arbeidsbelasting (PSA) bij werknemers. De inspecteurs keken vooral of de scholen voldoende doen om PSA bij hun werknemers te voorkomen, en niet

naar welke stress spelt en waarom. In de Arbowet is bepaald dat alle werkgevers verplicht zijn om deze zaken aan te pakken. Uit het [SZW-rapport \(2017\)](#) bleek dat scholen wel plichtgetrouw hun RI&E uitvoeren, maar hun veiligheidsbeleid meer op leerlingen richtten en vaak geen aanpak voor PSA hebben voor hun werknemers. Het rapport gaf geen redenen voor de stress van onderwijspersoneel.

De Veiligheidsmonitor geeft niet alleen cijfers over leerlingen maar ook over personeel. Uit en [secundaire analyse van de gegevens](#) over de jaren 2006-2012 (Mooij et al, 2013) blijkt dat het onderwijspersoneel in het VO en VSO minder dan leerlingen slachtoffer wordt van lichamelijk geweld, maar ongeveer evenveel van seksueel geweld en sociaal geweld en meer van materieel geweld en verbaal geweld.

	Leerlingen		Personeel	
	V(S)O 2006 - 2012	P(S)O 2012	V(S)O 2006 - 2012	P(S)O 2012
<i>Verbaal geweld</i>				
Slachtoffer	5,0%	9,5%	11,5%	1,1%
Dader	2,6%	1,4%	0,1%	0,0%
Slachtoffer & dader	1,6%	0,6%	0,8%	0,0%
<i>Materiaal geweld</i>				
Slachtoffer	1,6%	4,9%	2,6%	1,8%
Dader	0,9%	0,3%	0,0%	0,0%
Slachtoffer & dader	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%
<i>Sociaal geweld</i>				
Slachtoffer	3,8%	6,8%	3,3%	0,5%
Dader	1,4%	1,5%	0,1%	0,0%
Slachtoffer & dader	0,5%	0,8%	0,1%	0,0%
<i>Licht lichamelijk</i>				
Slachtoffer	3,1%	5,5%	0,5%	0,4%
Dader	1,6%	1,5%	0,0%	0,0%
Slachtoffer & dader	1,0%	1,0%	0,0%	0,0%
<i>Grof lichamelijk</i>				
Slachtoffer	0,7%	3,3%	0,1%	0,0%
Dader	0,6%	1,3%	0,0%	0,0%
Slachtoffer & dader	0,2%	0,6%	0,0%	0,0%
<i>Seksueel geweld</i>				
Slachtoffer	0,8%	---	0,7%	---
Dader	0,5%	---	0,0%	---
Slachtoffer & dader	0,2%	---	0,0%	---

We konden weinig onderzoek vinden naar de mate waarin onderwijspersoneel gediscrimineerd wordt. Het enige echt betrouwbare onderzoek richt zich een vergelijking van heteropersoneel met homo- en lesbisch personeel ([De Graaf et al, 2003](#)). Daaruit blijken

significante verschillen. Het rapport identificeert vijf beslissende factoren die statistisch gezien een bijdrage leveren aan “homo” vriendelijke scholen wat betreft onderwijspersoneel:

1. Onderlinge sociale steun door onderwijspersoneel;
2. Een open houding van het personeel ten opzichte van elkaar in het algemeen en vooral rond diversiteit en het bestrijden van discriminatie;
3. Expliciete voorlichting over diversiteit en discriminatie; vooral gericht op man/vrouw rollen en homoseksualiteit;
4. Het hebben van een klachtenprocedure en -commissie;
5. Het hebben van een vertrouwenspersoon die niet alleen openstaat voor klachten van leerlingen over seksuele intimidatie, maar voor iedereen en ook voor klachten over discriminatie en negatief gedrag in bredere zin.

3.5. Cao's

De Cao's (Collectieve ArbeidsOvereenkomsten) zijn afspraken tussen werkgevers en werknemers, die per sector worden gemaakt via een onderhandeling (inde onderwijssector) van de vakbonden met de schoolbesturenorganisaties. De Cao's zijn deels uitwerkingen van de Arbowet. Zo is in de onderwijs-Cao is een verplichting opgenomen dat scholen een veiligheidsplan moeten hebben. Voor het VO en de BVE is daaraan toegevoegd dat het plan een bepaling moet hebben die aangeeft hoe de school seksuele intimidatie en racisme gaat voorkomen (onder meer door middel van voorlichting). Meer specifieke aandachtspunten zoals pesten of het tegengaan van homofobie zijn niet opgenomen.

Artikel 18.7 van de [Cao voortgezet onderwijs voor 2018-2019](#) schrijft voor:

1. De werkgever stelt in overleg met de P(G)MR het beleid vast dat gericht is op het realiseren van een gezonde en veilige leer-en werkomgeving binnen de instelling, bedoeld voor alle geledingen. De werkgever evalueert jaarlijks het gevoerde beleid.
2. Binnen het in lid 1 bedoelde beleid worden ten aanzien van werknemers in ieder geval bindende afspraken gemaakt over:
 - a) het bewerkstelligen van sociale en fysieke veiligheid;
 - b) het voorkomen van seksuele intimidatie, racisme agressie en geweld;
 - c) het voorkomen van ziekteverzuim;
 - d) de personeelszorg;

- e) de scholing en begeleiding van werknemers die nodig is met het oog op het realiseren van het voorgaande.
3. De afspraken als bedoeld in die twee richtte zich in het bijzonder ook op:
- a) werknemers met toezichthoudende taken en de bedrijfshulpverleners;
 - b) de facilitering van de bedrijfshulpverleners, waarbij uitgangspunt is dat alle kosten - in tijd en geld - voor rekening van de werkgever zijn en dat zittende bedrijfshulpverleners geen nadeel ondervinden van deze afspraken.
4. Elke bedrijfshulpverlener ontvangt, naast de facilitering als bedoeld in artikel 18.7 lid drie onder B, een maandelijks toelage van € 15 bruto.

De Cao-partijen zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van Cao's. Wanneer zij vermoeden dat de Cao ontdoken wordt, kunnen zij bij de Inspectie SZW een verzoek indienen om een onderzoek in te stellen ([website SZW, 2019](#)). Cao-partijen kunnen melding doen van niet-naleving van cao-bepalingen en verzoeken om een ondersteunend onderzoek door de Inspectie SZW. Deze mogelijkheid wordt geboden door artikel 10 van de Wet Avv (Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten). De Inspectie voert dan een onafhankelijk onderzoek uit waaraan werkgevers verplicht moeten meewerken. De Inspectie kan hierbij een aantal bevoegdheden inzetten op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Na een onderzoek maakt de Inspectie SZW een rapport van bevindingen. Dit rapport bevat de feiten en omstandigheden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Volgens de wet krijgt degene die het verzoek om onderzoek heeft gedaan, het rapport toegestuurd. Met dit rapport kan de verzoeker vervolgens een civiele procedure starten om naleving van de cao af te dwingen.

3.6. Algemene Wet Gelijke Behandeling

De AWGB is erop gericht om discriminatie tegen te gaan. Op grond van de AWGB kan een gediscrimineerde persoon klagen bij het College voor de Rechten van de Mens op basis van concrete gevallen van discriminatie.

Op grond van de AWGB is het niet mogelijk om preventieve aandacht te eisen. Het is afdoende als een school ouders van discriminatie straft. Dit is een beperking van de anti-discriminatie wetgeving die daarmee wel incidenten tegengaat, maar minder middelen heeft

om preventief beleid af te dwingen. Wel hoopt het College dat haar oordelen een preventieve werking hebben.

Het kan echter ook zijn dat scholen op basis van de oordelen de grens van de wet opzoeken. Dit blijkt bijvoorbeeld hoe scholen soms omgaan met oordelen van het College over het dragen van hoofddoeken en het discrimineren van homoleerlingen. Zo verbiedt de handreiking over homoseksualiteit van de Vereniging voor Geformeerde Scholen strikt genomen niet dat men homo mag zijn (dat mag men van de AWGB niet verbieden), maar de richtlijn voor scholen zegt:

Geeft een leerling er binnen de school blijk van dat hij een homoseksuele relatie heeft, ga dan met de leerling en zijn ouders in gesprek. De gesprekken worden in liefde gevoerd en zijn gericht op terugkeer naar de Bijbelse weg. Spreek af wie hierbij betrokken zijn. Een eerste gesprek kan bijvoorbeeld worden gevoerd door de leraar die op de hoogte is van de relatie en de leidinggevende. Als de leerling niet van opvatting verandert, kunnen vervolggesprekken worden gepland met bijvoorbeeld de pastoraal medewerker en ten slotte met de directie van de school.

Blijft de leerling van mening dat hij zijn homoseksuele relatie kan voortzetten, dan handelt hij tegen de grondslag van de school. Het niet aanvaarden van het normatieve spreken van de Bijbel houdt in dat de leerling de Bijbel niet aanvaardt als norm voor zijn handelen. Op basis hiervan vervolgt de school het gesprek met de leerling en de ouders om met elkaar de consequenties te bespreken. Van de leerling wordt verwacht dat hij de grondslag van de school en derhalve de schoolregels respecteert. De school is en blijft verantwoordelijk voor de zorg voor de sociale veiligheid van de leerling tijdens diens schoolloopbaan. (VGS, Handreiking Sociale Veiligheid en seksuele diversiteit, maart 2014)

Scholen mogen leerlingen niet weigeren of van school verwijderen. Dit mag al helemaal niet als het om een wettelijk beschermde discriminatiegrond gaat. Deze “handreiking” probeert binnen de wet te blijven door de homoseksuele leerling niet expliciet zelf van school te verwijderen, maar door een proces van sociale dwang in gang te zetten dat er toe leidt dat de leerling of de ouders zelf die beslissing nemen. In een ander artikel van de handleiding wordt duidelijk dat de VGS adviseert om zo nodig achter de rug van de leerling om contact op te nemen met de ouders over hun ontdekking dat een leerling een homorelatie wenst of heeft.

3.7. Strafwet

In Nederland kan een rechter een straf maximaal 25% verhogen wanneer een misdrijf als een haatmisdrijf wordt beschouwd. Het bewijzen van een haatmisdrijf is echter niet eenvoudig. Er zijn stemmen die pleiten om dit gemakkelijker te maken door een misdaad een haatmisdaad te noemen wanneer het slachtoffer het als zodanig ziet (zoals dit mogelijk is in het Verenigd Koninkrijk).

In **artikelen 137 c-e** van het Wetboek van Strafrecht is opzettelijke belediging, het aanmoedigen van haat en het ondersteunen van mensen die dit doen, expliciet verboden voor een reeks discriminatiegronden. Zulke uitspraken moeten dan wel in het openbaar gebeuren. Een rechter heeft deze wetgeving op zo'n manier beperkt dat elke uitdrukking die als doel heeft het publieke debat te stimuleren, of die onder de vrijheid van godsdienst valt, niet strafbaar is. Dit maakt het makkelijker voor populistische politici en voor zowel leerlingen als docenten die zich beroepen op de vrijheid van meningsuiting of godsdienst, om op school haatdragende uitspraken te doen ten aanzien van minderheidsgroepen. In 2016 bracht de journalist Margalith Kleijwegt in kaart hoe studenten en docenten in het mbo omgaan met zulke polariserende mechanismen ([Kleijwegt, 2016](#)). Signalen uit de praktijk geven aan dat dit soort polariserende mechanismen ook steeds meer in het middelbaar onderwijs spelen.

4. Discussie over antipestbeleid in Nederland

De discussie over kwaliteit van het veiligheidsbeleid in scholen in Nederland wordt al langer gevoerd. Er zijn suggesties gegeven vanuit de LHBT-beweging, en er is discussie gevoerd over een antipestwet (Wet Veiligheid op School) en over een breed gedragen nationaal antipestplan (Actieplan Sociale Veiligheid II).

4.1. Suggesties voor kwaliteitsstandaarden vanuit de LHBTI-beweging

Vanaf de jaren 90 werden er vanuit de homo/lesbische beweging pogingen ondernomen om de regering en toezichthoudende instellingen zover te krijgen dat zij homo-lesbische discriminatie gingen opnemen in de kwaliteitseisen. Zo werd de Onderwijsinspectie getraind en schreef EduDivers in opdracht van de Onderwijsinspectie een [brochure met richtlijnen voor scholen](#) (2003). Daarbij ging het om een eerste uitwerking van de generieke richtlijnen van de inspectie naar aandacht voor seksuele minderheden. EduDivers bewerkte deze richtlijnen datzelfde jaar tot een interactieve “Vrolijke Scholen Test” (2003) en herzag deze test 10 jaar later samen met de Onderwijsalliantie voor Seksuele Diversiteit onder de nieuwe naam “[GeenID test](#)” (2013).

In 2008 kreeg ook COC Nederland belangstelling voor het politiek eisen van wettelijke regulering. Het COC negeerde overigens de adviezen van onderwijsdeskundigen om daarbij te kiezen voor een verplichting in de schoolplannen, wat in lijn was met bestaande kwaliteitstrends en het meest effectief werd ingeschat om omgangsvormen te verbeteren. In plaats daarvan besloot het COC te lobbyen voor een verplichting van voorlichting via de kerndoelen. Na zes jaar lobby slaagde het COC erin om het kerndoel voor “intercultureel respect” te laten verbreden naar seksualiteit en seksuele diversiteit. De invoering van de herziene kerndoelen in 2012 had in 2016 het effect dat er nominaal meer aandacht is voor voorlichting over seksuele diversiteit, maar er zijn geen aanwijzingen dat het pesten van LHBTI-leerlingen erdoor afneemt.

4.2. Experimenten en overleg over certificering

Vanaf 2007 begonnen diverse LHBTI-organisaties te verkennen of een certificering voor scholen kon worden ontwikkeld op het gebied van LHBTI-beleid.

De Tilburgse LHBTI-organisatie Embrace Pink nam contact op met de landelijke certificeringsorganisatie KIWA, die ook al een rol speelde in het ontwikkelen en uitvoeren van certificering van instellingen voor ouderenzorg (“de Roze Loper”). In opdracht van Embrace Pink ontwikkelde het KIWA een audit die bestond uit een enquête onder leerlingen en het invullen van een vragenlijst door het schoolmanagement. Embrace Pink was niet tevreden met het resultaat, omdat KIWA de drie pilotscholen een certificaat verleende ondanks dat de scholen geen expliciet beleid hadden ontwikkeld. Ook gaven de resultaten van de enquête onder leerlingen aan dat deze scholen slechts een gemiddeld niveau van LHBTI-discriminatie hadden. De betrokken scholen waren tevreden met het certificaat en wilden geen verdere actie ter verbetering ondernemen. De KIWI-versie voor certificering werd daarom door de LHBTI-beweging niet beschouwd als een goed instrument om de kwaliteit van scholen te verbeteren.

Vanuit de Onderwijsalliantie voor Seksuele Diversiteit voerde EduDivers een serie gesprekken met de VO-raad over mogelijke invoering van aandacht voor seksuele diversiteit binnen “Vensters van Verantwoording”. “Vensters van Verantwoording” is een onlinesysteem waarop scholen die lid zijn van de VO-raad transparant kunnen maken wat hun beleid is. Een van de vensters is “veiligheid”. De Onderwijsalliantie stimuleerde de VO-raad om sensitiviteit voor seksuele diversiteit tot een aandachtspunt bij de verantwoording van veiligheid te maken. In dit kader organiseerde de Onderwijsalliantie in 2012 - in samenwerking met de VO-raad - een landelijke expertmeeting over de mogelijkheid om te komen tot een certificering van scholen. EduDivers ondersteunde de meeting met een beschrijving van de voorgaande ontwikkelingen en geformuleerde richtlijnen ([Dankmeijer, 2012](#)). De expertmeeting werd onder andere bezocht door diverse schoolmanagers die positief stonden ten opzichte van seksuele diversiteit. De VO-raad zelf zag risico's van certificering, met name dat scholen een certificaat zouden gebruiken als reden om verder niet meer uitgebreid naar hun antipestbeleid te kijken. Een “roze Loper”-achtige certificering werd gezien als een eenmalig iets, terwijl de VO-raad vooral zocht naar instrumenten voor continue verbetering van het kwaliteitsbeleid.

4.3. Discussie over de antipestwet

Eind 2012 en begin 2013 werd Nederland opgeschrikt door de zelfmoorden van Tim Ribberink en Fleur Bloemen, die beide een eind aan hun leven maakten na lang gepest te zijn zonder dat iemand daar iets aan deed. Er werden Kamervragen over gesteld.

Staatssecretaris Dekker kwam daarop al snel met een plan voor een wet die ervoor moest zorgen dat het onderwijs beter met pesten omgaat. Aanvankelijk was er sprake van een politiek ingegeven verplichting om de incidentenregistratie op scholen verplicht te maken en zelfs landelijk gecentraliseerd. Deze (politieke) discussie bestond al langer, maar stuitte op veel verzet vanuit het veld omdat het registreren van incidenten veel administratieve tijd kost die afgaat van onderwijstijd, en omdat de genoteerde incidenten lang niet altijd inzicht geven in de werkelijke onveiligheid. Zo bleek uit de praktijk dat incidenten die gewelddadig zijn of die moeten worden aangegeven bij de politie wel worden geregistreerd, maar dat dagelijkse incidenten zoals schelden en -pesten zelden worden geregistreerd. Veel gevallen van pesten worden niet door docenten niet opgemerkt of belangrijk gevonden omdat ze het beschouwen als onschuldig “plagen” of “gewone” uitbarstingen van adolescentie emoties en omgangsvormen, of als ze het werk in de klas niet echt storen.

Een nieuw element in de plannen voor de wet was het idee om een database te maken van effectieve methoden om pesten tegen te gaan, en om scholen te verplichten gebruik te maken van één van deze methoden. Ook dit stuitte op veel verzet van zowel de sectorraden (werkgevers) als de vakbonden. De VO-raad en de PO-Raad vonden dat scholen zelf moeten bepalen hoe ze pesten aanpakken en niet met een van bovenaf opgelegd programma ([NRC, September 2014](#)). De Algemene Onderwijsbond was het bij uitzondering eens met de werkgevers: “Laat scholen het zelf oplossen” aldus een woordvoerder. “Het is jammer dat de staatssecretaris ingaat op de hype die er nu rond pesten is” ([Meppeler Courant, 27 maart 2013](#)).

Deze houding van de landelijke instellingen en van het Ministerie, dat zelfregulering van instellingen als rode lijn in haar beleid heeft, maakten veel ouders van gepeste kinderen erg boos. In de inspraakbijeenkomsten en mailwisselingen tijdens en na de discussie over de antipestwet lieten zij herhaaldelijk weten dat gebrekkig schoolbeleid een fundamenteel onderdeel is van het probleem. Er werden tal van voorbeelden aangedragen van weigerachtigheid van scholen om incidenten te erkennen, ze echt aan te pakken, of er lessen uit te trekken voor verandering van hun beleid. De getroffen gezinnen pleitten daarom voor meer inhoudelijke criteria en voor betere monitoring en controle. Diverse belangenverenigingen pleitten daarnaast voor aandacht voor specifieke aspecten, zoals kennis over kinder- en mensenrechten, homofobie en het creëren van een veilige en open schoolcultuur. Dit was speciaal urgent doordat bekend was geworden dat Tim Ribberink zelfmoord had gepleegd na herhaalde homofobe pesterijen. Staatssecretaris Dekker zei tijdens een discussie over de wet dat het emancipatiebeleid (financiering van het COC voor

GSA's en vrijwilligersvoorlichting) voldoende was om homopesten te voorkomen en dat er al gewerkt wordt aan een vernieuwing van burgerschapsonderwijs waarin mensenrechten een plaats zou kunnen krijgen. Voor de discussies over de actieplannen van de VO-raad tegen pesten na de aanname van de wet werden belangenorganisaties niet uitgenodigd.

De uiteindelijke versie van de antipestwet bevatte geen inhoudelijke criteria meer. De definitieve wet eiste slechts dat scholen periodiek onderzoek zouden doen, een plan zouden hebben en aanspreekbare persoon. In ruil daarvoor zegden de sectorraden toe via een landelijk actieplan de scholen te stimuleren om zelfstandig eigen beleid te ontwikkelen.

4.4. De invoering van de Wet Sociale Veiligheid

In juni 2015 werd de wet ingevoerd en kort daarop kwamen de sectorraden met een Actieplan Sociale Veiligheid. In dit plan stond centraal dat een aantal ambassadeurs met scholen zou praten over hoe zij sociale veiligheid aanpakken.

Dit eerste Actieplan was net als de wet generiek opgesteld. Het besteedde geen aandacht aan discriminatie gerelateerd pesten. Dit leidde tot een blinde vlek. Zo werd een van de ambassadeurs in 2016 gevraagd hoe zij als ambassadeur omging met signalen van homopesten. Zij antwoorde dat ze daar niet mee omging omdat ze er nooit vragen over kreeg. Het tekende het gebrek aan sensitiviteit rond het taboe dat er in scholen heerst op pesten en specifiek op pesten rond sensitieve onderwerpen.

Door het Ministerie werd een aantal bestaande instellingen en afdelingen van instellingen samengevoegd tot een nieuwe Stichting School en Veiligheid. De nieuwe stichting werd aangewezen om scholen te gaan ondersteunen bij het nieuwe veiligheidsbeleid.

Toen het eerste Actieplan in 2016 afliep, ontwikkelden sectorraden in samenwerking met andere instellingen in het onderwijsveld in 2017 een tweede actieplan. Het voorstel kan alleen uitgevoerd worden met extra financiële steun van het Rijk. Deze bleef uit. Noch het tweede actieplan, noch de discussies erover zijn gepubliceerd; het is op formeel niveau dus onduidelijk hoe de scholen verder worden gestimuleerd de antipestwet uit te voeren, buiten de tips en trainingen van Stichting School en Veiligheid. Uit informele gesprekken met betrokkenen blijkt dat het Ministerie van OCW vindt dat het huidige budget van Stichting School en Veiligheid genoeg is.

5. Conclusies

In dit slothoofdstuk geven we een korte analyse van het voorgaande en komen met een aantal aanbevelingen voor een discussie die bij kan dragen aan een aanscherping van de kwaliteitscriteria, of bij het ontbreken daarvan, het gebruik van de ABC-certificering.

5.1. Analyse

In dit rapport hebben we op basis van Europees onderzoek aangegeven dat pesten in scholen een probleem blijft, en dat het internationale NESET II rapport aanbeveelt om ook in het onderwijs meer te focussen op meer doelgerichte strategieën die werken met een “whole school” benadering. De onderwijssector zou niet alleen op kennis en vaardigheden moeten koersen maar ook op verbetering van attitudes en gedrag en daarbij gebruik kunnen maken van de gezondheidstheorieën over attitude- en gedragsverandering. Ook pleit het NESET II rapport voor landelijke samenwerking tussen alle stakeholders op het gebied van jeugd en antipestbeleid.

We zijn vervolgens ingegaan op zeven wetten en regelgevingen in Nederland die invloed hebben op het antipestbeleid van scholen. De algemene conclusies die we daaruit kunnen trekken is dat de meeste regelingen slechts marginale kaderverplichtingen inhouden en dat ze eigenlijk neerkomen op drie “lege” verplichtingen, namelijk:

1. De school moet onderzoek doen naar veiligheid onder leerlingen en personeel
2. De school moet een plan hebben onveiligheid te bevorderen
3. De school moet iemand aanwijzen die aanspreekbaar is

Er is geen landelijke definitie van pesten, waardoor onduidelijk is wat beschouwd kan worden als “plagen”, “pesten” of “discriminatie”, noch richtlijnen voor hoe docenten moeten of kunnen handelen in zulke gevallen, noch zijn er kwaliteitscriteria voor de inhoud van het schoolbeleid. Men gaat er onterecht van uit dat scholen dit zelf wel weten of uitzoeken.

De toezichthoudende instellingen hebben nauwelijks mogelijkheden om scholen bij te sturen, omdat het Nederlandse beleid gestoeld is op zelfregulering van instellingen. Er zijn wel klachtenregelingen, maar deze zijn vooral bruikbaar om (juridisch) recht te halen bij individuele incidenten en hebben slechts indirect een mogelijke invloed op preventief beleid.

We constateren dat in Nederland het draagvlak voor dit zelfregulerende beleid zowel draagvlak heeft vanuit werkgevers als vanuit de vakbonden. Dat maakt de kansen om een aanscherping te realiseren van standaarden voor kwaliteit van het antipestbeleid in Nederland zeer beperkt. De organisatie van het klachtrecht en het gebrek aan transparantie over meldingen maken het onwaarschijnlijk dat individuen of steunorganisaties een constructieve bijdrage kunnen leveren aan preventief beleid van scholen.

5.2. Aanbevelingen

Het breed gedragen beleid voor inhoudelijke autonomie van scholen maakt het moeilijk om *bottom-up* bij te dragen aan substantiële verbetering aan het kwaliteitsbeleid van scholen op het gebied van anti pesten en pro sociale omgangsvormen. Maar uit de druk van de politiek om met een anti pestwet te komen, blijkt dat de Tweede Kamer wel urgentie kan creëren en kan aansturen op het aangeven van wettelijke kaders.

5.2.1. Actieplan Sociale Veiligheid II openbaar en in discussie

Het niet publiceren van het concept tweede actieplan maakt het voor mensen en organisaties die niet zijn uitgenodigd voor de discussies over het actieplan onmogelijk om constructief deel te nemen aan het landelijke anti pestbeleid. We bevelen aan dat het plan openbaar wordt gemaakt en dat er een discussie wordt georganiseerd over het hoe plan zo nodig kan worden aangepast en met of zonder budget kan worden uitgevoerd. Daarbij speelt de vraag of het huidige aanbod van Stichting School en Veiligheid voldoende impact heeft.

5.2.2. Politieke actie

Naar verluidt gaat het Actieplan Sociale Veiligheid II niet van start wegens gebrek aan financiering. Als er financiering nodig is, zou de Tweede Kamer hier druk op kunnen uitoefenen. Bij gebrek aan landelijk beleid zouden gemeenten kunnen bijdragen aan een actieplan. De onveiligheid op scholen heeft immers een interactie met de lokale situatie.

In het geval dat de Tweede Kamer nog ruimte ziet om het beleid op het gebied van anti pesten *inhoudelijk* aan te scherpen, zou onze aanbeveling zijn dat de politici eerst kennis nemen van de wetenschappelijke bevindingen die aangeven wat het beste werkt, en op basis daarvan in overleg gaan met het veld te verkennen welke specifieke richtlijnen, eisen of maatregelen het meest draagvlak hebben.

Dit overleg is met name van belang voor minderheden en controversiële vraagstukken. In Nederland is er zo'n diversiteit aan scholen dat er altijd weerstand zal zijn van minimaal 5% van de scholen. Uit onderzoek naar aandacht voor seksuele diversiteit in schoolboeken blijkt bijvoorbeeld dat circa 5% van de scholen orthodox christelijk is en zeer activistisch. De sectorraden en educatieve uitgevers hebben het gevoel dat ze deze minderheid niet kunnen negeren in hun besluitvorming of marketing. Hier leidt de vrije markt tot een minimumstandaard en informele censuur in plaats van tot kwaliteitsverbetering. Politici kunnen hierop ingrijpen en voor hogere kwaliteitseisen pleiten.

5.2.3. Verscherping van het toezicht door de Onderwijsinspectie

Het operationele toezichtkader van de Onderwijsinspectie zou kunnen worden aangescherpt met specifieke vragen die een betere indruk geven van de *uitvoering* van het antipestbeleid. Uit onderzoek van de onderwijsinspectie zelf blijkt dat schoolleiders voor 80 of 90% aangeven dat hun beleid zeer goed is, terwijl docenten daar veel minder van overtuigd zijn en leerlingen daar niet zo heel veel van terecht zien komen (Onderwijsinspectie, 2016). Dit onderdeel zou minder een generiek checkpunt in de lijst moeten zijn en meer een kritisch gesprek. Van schoolbestuurders mag geëist worden dat ze beter dan nu kunnen aangeven hoe hun antipestbeleid uitgevoerd wordt, ook waar het minderheden en sensitieve thema's betreft. Als schoolleiders in generieke vaagheden blijven hangen, zou de inspectie een aanwijzing moeten geven.

5.2.4. Verbetering van het Venster Veiligheid

De sectorraden hebben in het afgelopen decennium een sterkere rol opgeëist. Hun "Vensters van Verantwoording" en daarin opgenomen gratis instrumenten om de kwaliteit van schoolbeleid te meten en te representeren zijn bedoeld als suggesties en niet normatief, maar werken in de praktijk tot op grote hoogte als richtinggevend omdat alle leden van de sectorraden er (gratis) gebruik van maken.

Het venster veiligheid van "Vensters van Verantwoording" zou kunnen worden bekeken met een brede maatschappelijke vertegenwoordiging, en in samenspraak met alle stakeholders en scholen zouden meer specifieke suggesties en good practices kunnen worden gegeven om het antipestbeleid meer te laten voldoen aan wetenschappelijk onderzoek over de effectiviteit van bepaalde methoden, en om het antipestbeleid niet alleen maar generiek



maar ook sensitief te maken voor minderheden die al snel buiten het net vallen van generiek beleid.

Het venster “veiligheid” zou zich kunnen ontwikkelen tot een benchmarking instrument voor goed antipestbeleid, waar scholen elkaar stimuleren om effectieve elementen op te nemen in hun veiligheidsplan.

5.2.5. Commitment met het experimenteren met certificering

De ABC-certificeringsprocedure wordt ontwikkeld met feedback van een landelijke feedbackcommissie. Ook wordt de procedure uitgetest in scholen. De kans dat zo'n zelfbeoordeling door scholen een draagvlak krijgt is daarmee groter. Maar tijdens het project werd duidelijk dat landelijke feedbackpartners alleen *vrijblijvend* feedback willen geven en zich niet zullen committeren aan het co-ontwikkelen van een bepaalde methodiek. Dit wordt benoemd als bedreiging voor hun autonomie.

Wij bevelen aan dat - als de VO-raad het ABC- certificeringstraject interessant vindt, maar niet wil ondersteunen als een extern product - zij kan besluiten om een eigen versie van de procedure te ontwikkelen en op te nemen in Vensters van Verantwoording. Daarbij kan zij natuurlijk gebruik maken van de resultaten van het project.

Colofon

Project title	European Anti-Bullying Certification (ABC) project
Reference number	2017-1-NL01-KA201-035172
Date	16-8-2019
About	Desk Research on National Quality Guidelines for Anti Bullying in the Netherlands
Versie	Versie 2.2, voor discussie onder belanghebbenden
Partner	GALE

Deze publicatie kan worden geciteerd als: Dankmeijer, P. (2020). *De kwaliteit van het antipestbeleid. Analyse van de richtlijnen voor kwaliteit in het anti-pestbeleid in Nederland*. Versie 2.2 Amsterdam: GALE/EduDivers, 6 februari 2020