





HOOFDSTUK 12

SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE

12.1	Sociale veiligheid	205
12.2	Sociale cohesie	219

12 Sociale veiligheid en sociale cohesie

Samenvatting

Incidenten basisonderwijs en voortgezet onderwijs Fysiek geweld tussen leerlingen is de laatste jaren gelijk gebleven in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. In het vmbo, havo/vwo en voortgezet speciaal onderwijs is een toename te zien. Digitaal pesten is over de hele linie toegenomen. Scholen hebben zelden te maken met religieus extremisme, wel met 'wit' extremisme, problemen rond loverboys en botsingen tussen autochtone en allochtone leerlingen. Directies zeggen dat er heel weinig incidenten rond homoseksuele leerlingen of leraren zijn. Het is echter mogelijk dat niet alle incidenten bij directies worden gemeld, waardoor zij onvoldoende weten wat er zich afspeelt.

Maatregelen basisonderwijs en voortgezet onderwijs Veel scholen hebben de laatste jaren werk gemaakt van hun veiligheidsbeleid. Ze registreren incidenten en nemen preventieve en curatieve maatregelen. Het voortgezet onderwijs loopt hier voorop vergeleken met het basisonderwijs. Nog steeds zijn er maar weinig scholen die leerlingen betrekken bij het veiligheidsbeleid, terwijl dat juist een succesfactor kan zijn. Het schoolbeleid is niet altijd bekend bij personeel en leerlingen en in de praktijk lukt het niet altijd om beleidsafspraken te handhaven.

Veiligheid in het mbo De monitor Sociale veiligheid in het mbo maakt duidelijk dat er in vergelijking met de afgelopen jaren minder incidenten zijn en dat het veiligheidsgevoel van deelnemers en personeel toeneemt. Toch blijft een kleine groep zich onveilig voelen. Ook in het mbo is de aandacht voor veiligheidsbeleid toegenomen, maar ook hier worden deelnemers niet vanzelfsprekend betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en is het instellingsbeleid niet altijd bekend op de werkvloer.

Vertrouwensinspecteurs De vertrouwensinspecteurs behandelden in 2006/2007 1.252 meldingen, dat is iets minder dan het jaar daarvoor. De meeste meldingen gaan over psychisch of fysiek geweld. Er kwamen meer meldingen dan voorheen uit het basisonderwijs. Dat kan wijzen op het verschuiven van problemen naar jongere leeftijdsgroepen. De vertrouwensinspecteurs kregen 32 meldingen van discriminatie en drie meldingen van radicalisering.

Actief burgerschap en sociale integratie Sinds 2006 benadrukken de sectorwetten de socialiseringsfunctie van het onderwijs door nadrukkelijk te verwijzen naar de burgerschapsopdracht voor scholen. Van de verschillende aspecten van burgerschap vinden scholen sociale vaardigheden, aanleren van beleefdheid en fatsoen en bevorderen van basiswaarden het meest van belang. Die komen in de praktijk ook het meest aan de orde. Minder aandacht besteden scholen aan kennis van democratie en kennismaking met andere culturen.

Visie en doelen Een heldere visie is een voorwaarde voor een succesvolle verdere ontwikkeling van burgerschap in het onderwijs. De meeste scholen hebben wel een visie, maar die is weinig uitgewerkt en beperkt zich vaak tot algemene formuleringen. Het merendeel van de scholen stelt geen of alleen algemene doelen. Scholen hebben wat hun visie en doelen betreft wel vorderingen gemaakt. Veel scholen hebben materialen voor het vormgeven van het burgerschapsonderwijs en zien geen belemmeringen om dit onderwijs in de nabije toekomst verder te ontwikkelen.

Aandacht nodig Vergeleken met vorig jaar is vooruitgang te zien, maar er is ook nog veel te doen. Scholen kunnen hun visie nog nader uitwerken, hun doelen concretiseren en hun aanbod planmatiger vormgeven en realiseren. Schoolbesturen kunnen hierbij een stimulerende en aansturende rol vervullen. In het algemeen is meer kennis nodig over effecten en effectiviteit van onderwijsvormen en materialen.

Evenals voorgaande jaren onderzocht de inspectie de thema's sociale veiligheid en sociale cohesie in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs met behulp van vragenlijsten voor directies. Daarbij zijn representatieve steekproeven gebruikt van 328 basisscholen, 71 scholen voor speciaal basisonderwijs, 71 scholen voor praktijkonderwijs, 68 vmbo-scholen, 71 scholen voor havo/vwo, 70 scholen voor speciaal onderwijs en 39 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Een deel van de steekproeven is kleiner dan in voorgaande jaren. Hoewel controles op representativiteit en selectieve respons zijn uitgevoerd en waar nodig weging is toegepast, zijn de gegevens mogelijk iets minder robuust.

12.1 Sociale veiligheid

12.1.1 Incidenten in het schooljaar 2006/2007

In vergelijking met vorig jaar rapporteren directies in alle sectoren minder vaak incidenten waar personeel bij betrokken is. Incidenten tussen leerlingen nemen in sommige sectoren toe, in andere af. Incidenten komen in het voortgezet onderwijs meer voor dan in het basisonderwijs (tabel 12.1.1a) en evenals in voorgaande metingen zijn scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs onveiligere dan reguliere basisscholen.

Meer incidenten in havo/vwo In het voortgezet onderwijs zijn de verschillen tussen enerzijds praktijkonderwijs en vmbo en anderzijds havo/vwo kleiner geworden. Dat ligt aan een groter aantal havo/vwo-scholen die incidenten tussen leerlingen rapporteren. Een andere manier van ondervragen verklaart een deel: voorheen beantwoordden directies van havo/vwo-scholen vragen ofwel over hun havo-afdeling ofwel over hun vwo-afdeling, waarbij het vwo doorgaans iets gunstiger uit de verf kwam dan het havo. Nu hebben directies van havo/vwo-scholen gerapporteerd over hun school als geheel. Er zijn in ieder geval meer havo/vwo-scholen dan vorig jaar die fysiek geweld tussen leerlingen en intimidatie via sms, e-mail en internet melden (tabel 12.1.1a).

Veiligheid personeel verbeterd Over de hele linie kregen scholen, minder dan vorig jaar, te maken met intimidatie en bedreiging van het personeel door leerlingen of ouders (de enige uitzondering zijn havo/vwo-scholen) en met minder fysiek geweld tussen leerlingen en personeel. De veiligheid van onderwijspersoneel lijkt dus, in ieder geval volgens de directies, verbeterd. Zo'n consistent patroon is niet zichtbaar bij incidenten tussen leerlingen. Fysiek geweld tussen leerlingen is in alle sectoren ongeveer gelijk aan vorig jaar, in vmbo en havo/vwo is zelfs sprake van een toename. Intimidatie via sms, e-mail en internet ofwel digitaal pesten is bovendien praktisch overal toegenomen.

Toename fysiek geweld De inspectie ondervraagt scholen vanaf 2002/2003 over hun sociale veiligheid. Daardoor zijn voor fysiek geweld vergelijkingen over langere tijd mogelijk (tabel 12.1.1a). In de meeste sectoren fluctueren de cijfers van jaar tot jaar zonder duidelijke trends. Bij het vmbo, havo/vwo en vso is enige reden tot zorg: de cijfers over fysiek geweld tussen leerlingen zijn daar de afgelopen twee schooljaren hoger dan in eerdere metingen.

Tabel 12.1.1a Percentage scholen per sector waar in het schooljaar 2006/2007 minimaal enkele keren per jaar incidenten zijn voorgekomen

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Leerlingen onderling							
Fysiek geweld	48	80	86	92	85	71	90
Intimidatie/bedreigen met fysiek geweld	42	76	93	80	86	66	87
verbaal geweld	61	89	94	96	88	71	85
sms, e-mail, internet	38	58	90	92	92	43	72
Discriminatie, racisme	12	37	70	55	54	30	49
Vernieling, diefstal, heling	16	35	82	88	97	44	56
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	6	20	55	44	36	21	49
Leerlingen en personeel							
Fysiek geweld	4	20	17	9	4	51	54
Intimidatie/bedreigen met fysiek geweld	2	18	34	24	15	47	59
verbaal geweld	3	17	34	28	31	27	46
sms, e-mail, internet	1	3	4	12	10	3	3
Discriminatie, racisme	-	1	7	8	8	4	13
Vernieling, diefstal, heling	0	6	10	15	8	11	10
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	6	5	10	1	3

Ouders en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Fysiek geweld	-	4	9	8	1	1	-
Intimidatie/bedreigen met fysiek geweld	5	13	11	12	15	7	3
verbaal geweld	6	10	16	13	9	6	5
sms, e-mail, internet	1	1	1	1	3	-	3
Discriminatie, racisme	1	3	6	1	-	-	-
Vernieling, diefstal, heling	-	-	1	-	-	-	-
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	3	-	-	-	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Groen: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Oranje: stijging van 5 tot 10 procent in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Rood: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Tabel 12.1.1b Percentages scholen per sector die volgens de directies minimaal een of enkele keren per jaar fysiek geweld hebben meegemaakt (gegevens van de afgelopen vijf schooljaren)

Fysiek geweld tussen leerlingen onderling	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs				Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo	Vwo	So	Vso
2002/2003	51			83	55	27		
2003/2004	47	83	87	82	57	51	75	79
2004/2005	56	79	88	83	48	42		
2005/2006	51	89	95	86		59*	77	91
2006/2007	48	80	86	92		85*	71	90
Fysiek geweld tussen leerlingen en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo	Vwo	So	Vso
2002/2003	5			17	1	-		
2003/2004	4	34	30	6	5	4	51	65
2004/2005	7	27	14	11	4	-		
2005/2006	7	45	34	17		2*	58	66
2006/2007	4	20	17	9		4*	51	54

Fysiek geweld tussen ouders en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo	Vwo	So	Vso
2002/2003	3			5	-	-		
2003/2004	2	7	10	8	-	3	6	-
2004/2005	2	2	5	6	4	-		
2005/2006	1	3	3	4	-*		1	4
2006/2007	-	4	9	8	1*		1	-

* havo en vwo samen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Veiligheid leerlingen De inspectie ondervraagt directeuren, maar zij weten niet alles over incidenten tussen leerlingen. Volgens sommige onderzoekers kent het personeel van een school maar hooguit 15 procent van alle incidenten tussen leerlingen (Boersma & Flight, 2007). Gegevens van leerlingen zelf zijn daarom belangrijk voor een nauwkeurig beeld. Volgens leerlingen is pesten een aanhoudend en wijdverspreid probleem. In de bovenbouw van de basisschool wordt 21 procent van de leerlingen minstens twee keer per maand gepest, terwijl 8 procent minstens twee keer per maand een ander pest (Van Dorst e.a., 2008). In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs liggen deze percentages veel hoger; een patroon dat ook zichtbaar wordt bij andere gedragingen dan pesten (Van Aarsen & Hoffius, 2007). In beide sectoren beoordelen leerlingen hun gevoel van veiligheid ook lager (met een 7,6) dan in het basisonderwijs (gemiddeld een 8,5). Van Aarsen en Hoffius (2007) constateren dat, in vergelijking met een eerdere meting uit 2003, sommige incidenten toenemen terwijl andere afnemen. Er is dus niet over de hele linie sprake van een duidelijke toename of afname.

12.1.1c Percentage leerlingen (groep 7 en 8) die naar eigen zeggen te maken hebben gehad met incidenten op school

	Bao	Sbao	So
Fysiek geweld	32	44	64
Pesten	22	44	54
Bedreiging	20	28	41
Discriminatie	7	15	40
Vernieling	16	9	13
Ongewild betast	2	6	4
Wapen (gezien)	10	16	21

Bron: Van Aarsen & Hoffius, 2007

Ook in het voortgezet onderwijs is sinds 2005 geen duidelijke toename of afname van incidenten onder leerlingen te zien. De Nationale Scholierenmonitor (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007) vraagt leerlingen uit het voortgezet onderwijs of ze op school bij incidenten betrokken waren als slachtoffer of als dader. Voor grote groepen leerlingen is dat het geval (tabel 12.1.1d). In vergelijking met de Veiligheidsmonitor Voortgezet Onderwijs (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006) zijn de percentages van de Scholierenmonitor hoger. Dat kan komen doordat de Veiligheidsmonitor vraagt naar een bepaalde tijdsperiode (de eerste helft van het schooljaar), terwijl de Scholierenmonitor geen tijdsbegrenzing aangeeft.

Tabel 12.1.1d Percentage leerlingen voortgezet onderwijs die naar eigen zeggen als slachtoffer of als dader betrokken waren bij incidenten op school

	Slachtoffer	Dader
Uitschelden leerlingen	39	54
Buitensluiten leerlingen	18	28
Stelen leerlingen	10	4
Uitschelden docenten	10	14
Negeren door docenten	13	n.v.t.

Bron: Van der Vegt, den Blanken & Jepma, 2007

Volgens 45 procent van de leerlingen komt het op school voor dat leerlingen te veel alcohol drinken, 43 procent signaleert gebruik van softdrugs, 19 procent gebruik van harddrugs en 37 procent meldt dat leerlingen wapens hebben. Leerlingen rapporteren hier niet over zichzelf, maar over wat ze bij anderen zien en de (hoge) percentages geven dus niet weer hoeveel leerlingen zelf feitelijk drinken, drugs gebruiken of wapens meenemen naar school. Ongeveer een op de zes leerlingen is ontevreden over de sfeer tussen leerlingen onderling en de manier waarop leraren leerlingen behandelen. Desondanks voelen leerlingen in het voortgezet onderwijs zich in het algemeen wel voldoende veilig op school. Havo/vwo-leerlingen scoren daarbij hoger dan vmbo-leerlingen (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007).

Veiligheid personeel Rond de 90 procent van de leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs voelt zich naar eigen zeggen veilig in de klas en op school. In mindere mate is dat het geval op het schoolplein en in de omgeving van de school (80 procent). Vier jaar geleden was de situatie ongunstiger (Van Kessel & Sikkes, 2007). Een derde van de leraren is uitgescholden, 18 procent werd bedreigd en 14 procent geslagen door leerlingen. Zes procent van de leraren kreeg te maken met ernstige aantastingen van de sociale veiligheid, zoals bedreiging met de dood. Leraren in het speciaal basisonderwijs en het vmbo maken aanzienlijk vaker incidenten mee dan hun collega's in het basisonderwijs en havo/vwo. Wat ouders betreft hebben leraren vooral last van verbaal geweld (17 procent) en minder van fysiek geweld (2 procent; Van Kessel & Sikkes, 2007).

Leraren van basisscholen hebben vaker met agressieve ouders te maken dan leraren in het voortgezet onderwijs, waarschijnlijk omdat contacten tussen ouders en school in het basisonderwijs intensiever zijn. Leraren van basisscholen waarderen hun gevoel van veiligheid met een 8,1. Leraren in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs scoren met een 7,5 duidelijk lager (Van Aarsen & Hoffius, 2007).

Digitaal pesten Digitaal pesten nam in vergelijking met vorig jaar toe (tabel 12.1.1a) en komt in het voortgezet onderwijs op veel grotere schaal voor dan in het basisonderwijs. Volgens de Nationale Scholierenmonitor (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007) pest 10 procent van de leerlingen in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen een ander wel eens digitaal, tegen 1 tot 3 procent van de leerlingen op havo/vwo-scholen. In ander onderzoek worden overigens hogere percentages genoemd: 16 procent van de vmbo-leerlingen en 10 procent van de havo/vwo-leerlingen (Duimel & De Haan, 2007). Ouders hebben vaak geen idee dat hun kinderen digitaal pesten. Ook weten ze vaak niet dat hun kind slachtoffer is: slechts 37 procent van de kinderen die digitaal gepest worden, vertelt dat thuis (Duimel & De Haan, 2007; Delver & Hop, 2007).

Leraren kunnen eveneens slachtoffer worden van digitaal pesten, bijvoorbeeld wanneer ze uitgescholden worden via sms of wanneer leerlingen beelden van hen op internet zetten. Dit speelt vooral in het vmbo, waar 6 procent van de leraren digitaal gepest wordt (Van Kessel & Sikkes, 2007). Sinds kort is er bovendien een website waar leerlingen oordelen geven over hun leraren, die daar met naam en toenaam staan vermeld. Negatieve oordelen op een dergelijke website kunnen een sterke impact op leraren hebben.

Scholen besteden in hun veiligheidsbeleid nog lang niet altijd aandacht aan digitaal pesten. Zo constateren Van der Vegt, Den Blanken & Jepma (2007) dat 87 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs wel straffen vastlegt voor ongewenst gedrag in het algemeen, maar slechts 30 procent doet dat voor digitaal pesten. Ook Delver & Hop (2007) stellen dat relatief weinig scholen concrete maatregelen treffen, zoals het verbieden van mobiel bellen tijdens schoolactiviteiten.

Overige incidenten Een zeer klein deel van de scholen in alle sectoren wordt geconfronteerd met religieus georiënteerd extremisme bij leerlingen. 'Wit' extremisme komt veel vaker voor, vooral in het praktijkonderwijs en het vmbo (tabel 12.1.1e). Ook komen op veel scholen, met uitzondering van het basisonderwijs, botsingen voor tussen autochtone en allochtone leerlingen. Ten slotte heeft een aanzienlijk deel van de scholen in het voortgezet onderwijs last gehad van loverboys. Incidenten waar homoseksuele leraren of leerlingen bij betrokken waren, deden zich uitsluitend voor in het voortgezet onderwijs. Er zijn meer vso-scholen dan vorig jaar die incidenten rond homoseksualiteit rapporteren.

De percentages in tabel 12.1.1e weerspiegelen niet allemaal duidelijke trends wanneer verder terug wordt gekeken dan een schooljaar. Er zijn echter nog nooit eerder zo veel havo/vwo-scholen geweest die problemen met loverboys en botsingen tussen allochtone en autochtone leerlingen melden.

Tabel 12.1.1e Percentage scholen per sector die in 2006/2007 te maken hadden met loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen diverse groepen leerlingen

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo- vwo	So	Vso
Loverboys	1	4	30	20	17	4	5
Religieus georiënteerd extre- misme	-	-	3	2	3	-	5
'Wit' extremisme (Lonsdale, white power)	2	1	27	20	9	3	13
Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	7	27	48	34	30	17	33
Incidenten homoseksualiteit	-	-	7	11	7	-	8

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Groen: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Oranje: stijging van 5 –10 procent in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Rood: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Wit extremisme Onderzoek onder groepen Lonsdale-jongeren maakt duidelijk dat het merendeel van hen op het vmbo of het mbo zit. Tabel 12.1.1e bevestigt dat beeld voor het vmbo, maar maakt ook duidelijk dat het praktijkonderwijs verhoudingsgewijs nog vaker met deze jongeren te maken heeft. Lonsdale-jongeren hebben een negatieve houding ten opzichte van allochtonen en gaan soms actief confrontaties met allochtone jongeren aan, al wonen ze overwegend in plattelandsgebieden met weinig allochtone inwoners. Op school hoeven Lonsdale-jongeren niet altijd op te vallen: ze onderscheiden zich niet door spijbelgedrag of voortijdig schoolverlaten (Van Wijk, Bervoets & Boers, 2007; Behoekoe & Fernandez, 2008).

Homoseksualiteit in het onderwijs De percentages scholen met incidenten rond homoseksuele leerlingen of leraren zijn van jaar tot jaar ongeveer hetzelfde. Het is echter waarschijnlijk dat achter de betrekkelijk lage percentages uit tabel 12.1.1e een grotere problematiek schuilgaat. Leerlingen en leraren melden allerlei incidenten vaak niet aan de schoolleiding, laat staan incidenten waarbij ze moeten vertellen dat die met hun homoseksualiteit te maken hebben. Om dezelfde reden, problemen met het melden van incidenten, komt discriminatie van homoseksualiteit ook in andere statistieken minder naar voren dan bijvoorbeeld discriminatie op grond van ras (Davidovic & Rodrigues, 2007). Hoewel Nederland internationaal gezien in het algemeen vooroploopt in de acceptatie van homoseksualiteit (Keuzenkamp, 2007; Keuzenkamp e.a., 2007), is bekend dat jongeren relatief ongunstig over homoseksualiteit denken. Zo zou 8 procent van de jongeren een vriendschap verbreken als een vriend of vriendin homoseksueel is. Voor allochtone jongeren geldt dat sterker dan voor autochtone (OCW, 2007b). Homoseksuele leerlingen voelen zich onveiliger op school dan andere leerlingen (OCW, 2007b) en homoseksuele leraren in het voortgezet onderwijs lopen een groter risico op discriminatie en andere incidenten dan hun collega's (Mooij, 2007). Dat geldt ook voor het mbo (Neuvel, 2007b).

Scholen zijn niet verplicht in de uitwerking van hun veiligheidsbeleid aandacht te besteden aan homoseksualiteit. Volgens Van Kessel & Sikkes (2007) besteedt hooguit 10 procent van de basisscholen en 14 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs expliciet aandacht aan agressie tegen homoseksueel onderwijspersoneel. Mooij (2007) constateert dat slechts 1 procent van de beleidsplannen op het gebied van sociale veiligheid passages over homoseksualiteit bevat. Dat het onderwerp in het onderwijs nog vaak wordt genegeerd (vanuit het idee dat het op de eigen school niet speelt) of zelfs taboe is, blijkt onder meer uit het feit dat veel scholen bevreesd waren om aan pilots over homoseksualiteit mee te doen (Kuyper, Vanwesenbeeck & Dankmeijer, 2007).

12.1.2 Maatregelen van scholen

Toezicht op beleid sociale veiligheid De inspectie begon in 2006 met het beoordelen van het beleid van scholen op het gebied van de sociale veiligheid. Scholen waarborgen de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel volgens de inspectie voldoende, als ze kunnen aantonen dat minimaal twee van de volgende aandachtspunten gerealiseerd zijn:

- inzicht hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in incidenten die zich afspelen;
- een beleid hebben dat incidenten kan voorkomen (preventief);
- een beleid hebben aan de hand waarvan incidenten adequaat kunnen worden afgehandeld (curatief).

In het basisonderwijs heeft de inspectie in het schooljaar 2006/2007 op de helft van de bezochte scholen geconstateerd dat hun beleid de sociale veiligheid voldoende waarborgt. Dat percentage is iets hoger dan het voorgaande schooljaar (45 procent). In het speciaal onderwijs is op driekwart van de bezochte scholen sprake van voldoende waarborg. Het voortgezet onderwijs (vmbo en havo/vwo) en het praktijkonderwijs komen met respectievelijk 92 en 97 procent van de scholen hoger uit. In het speciaal onderwijs is het beleid op 74 procent van de scholen als voldoende beoordeeld.

De beleidsontwikkeling is in het schooljaar 2006/2007 vooral toegenomen in het basisonderwijs, op havo/vwo-scholen en in het speciaal onderwijs. Scholen in alle sectoren investeren vaker in preventieve maatregelen dan in curatieve. In 2006/2007 gaan meer scholen dan in het voorgaande schooljaar na of hun beleidsmaatregelen daadwerkelijk effect hebben (tabel 12.1.2a). Dat laatste is noodzakelijk om te bepalen of het schoolbeleid succesvol is dan wel aanpassingen vergt.

Tabel 12.1.2a Percentage scholen per sector die in 2006/2007 actief beleid ontwikkelden op het gebied van de sociale veiligheid; tussen haakjes de percentages uit 2005/2006

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Minimaal één preventieve maatregel getroffen	50 (29)	61 (62)	73 (71)	79 (85)	82 (61)	73 (56)	82 (84)
Minimaal één curatieve maatregel getroffen	36 (20)	59 (55)	62 (60)	72 (78)	65 (53)	59 (41)	77 (73)
Nagaan of maatregelen effect hebben	39 (21)	49 (53)	68 (58)	52 (59)	54 (48)	49 (46)	69 (61)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Groen: stijging van 10 procent of meer

Voor een deel van de sectoren is het mogelijk om twee schooljaren terug te kijken; ook dan blijft het beeld van een toenemende beleidsontwikkeling bestaan. Het ligt voor de hand dat deze toename beïnvloed is door de aanhoudend sterke maatschappelijke aandacht voor veiligheid op school, zeker na ernstige incidenten. Daarnaast is het mogelijk dat het overheidsbeleid rond sociale veiligheid en de actieve monitoring op de sociale veiligheid door de inspectie van invloed zijn geweest.

Tabel 12.1.2b maakt duidelijk welke specifieke maatregelen scholen in 2006/2007 troffen op het gebied van de sociale veiligheid. Beleidsmatig zijn het praktijkonderwijs, het vmbo en het vso het sterkst ontwikkeld. Praktisch alle maatregelen komen op meer scholen voor dan vorig schooljaar. Op havo/vwo-scholen lijkt sprake van een inhaalslag, in het vmbo en het vso is relatief gezien het minst sprake van toenemende beleidsontwikkeling, maar juist in die sectoren was vorig schooljaar al sprake van groei.

Tabel 12.1.2b Percentage scholen per sector die in 2006/2007 maatregelen troffen op het gebied van de sociale veiligheid

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Inzicht in sociale veiligheid							
Registratie incidenten	39	54	73	68	72	64	85
Peilen veiligheidsbeleving leerlingen en personeel	52	53	65	72	70	33	59
Preventieve maatregelen							
Opstellen/uitwerken preventief veiligheidsbeleid	53	70	69	70	68	65	78

Aanpassingen schoolgebouw	26	35	50	48	61	28	34
Thema veiligheid in leerstof-aanbod	38	35	62	45	39	39	47
Scholing onderwijspersoneel	35	51	56	41	32	65	66
Meedoen aan project veiligheid	32	19	40	42	30	16	22
Leerlingen betrekken bij aanpakken problemen	36	30	23	22	34	22	25
Curatieve maatregelen na incidenten							
Opstellen/uitwerken veiligheidsbeleid afwikkelen incidenten	52	57	68	56	72	66	77
Afspraken mentoren/leraren optreden na incidenten	42	48	91	79	64	66	73
Verbeteren opvang voor slachtoffers na incidenten	8	14	21	27	27	12	17
Verbeteren afspraken met derden (b.v. politie)	27	31	77	79	71	29	47
Aangifte doen bij de politie	13	29	57	71	56	20	40
Leerling schorsen vanwege fysiek geweld	12	48	80	84	78	56	73
Leerling verwijderen vanwege fysiek geweld	4	10	34	28	37	20	27

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Groen: stijging van 10 procent of meer

Registreren Een adequaat veiligheidsbeleid vereist dat scholen registreren welke incidenten zich voordoen en dat ze actief nagaan of leerlingen en personeelsleden zich voldoende veilig voelen. Die informatie is nodig voor een goede start van de beleidsontwikkeling, maar uiteindelijk ook voor een goede evaluatie van het beleid. Actief peilen van de veiligheidsbeleving is nodig, omdat het niet vanzelfsprekend is dat leerlingen aan leraren of vertrouwenspersonen vertellen wat er gebeurt en personeelsleden aan de directie melden wat hen overkomen is. Instrumenten voor het peilen van de veiligheidsbeleving zijn volop beschikbaar. Soms bevatten leerlingvolgsystemen of instrumenten voor kwaliteitszorg relevante vragenlijsten. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen eens per twee jaar meedoen aan de Veiligheidsmonitor Voortgezet Onderwijs, die een schoolspecifieke rapportage oplevert. Ook voor het registreren van incidenten bestaan diverse systemen, die in de nabije toekomst door het voorgenomen overheidsbeleid mogelijk beter op elkaar afgestemd zullen worden.

Het voortgezet onderwijs is, evenals het praktijkonderwijs en het vso, verder met het peilen van de veiligheidsbeleving en het registreren van incidenten dan het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (tabel 12.1.2b). Mogelijk vinden reguliere basisscholen systematisch registreren niet nodig omdat ze relatief weinig met incidenten te maken krijgen, minder bijvoorbeeld dan scholen voor voortgezet onderwijs (12.1.1a).

Het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs hebben echter evenveel incidenten als het voortgezet onderwijs, maar toch is ook hier minder aandacht voor peilen en registreren.

Preventieve en curatieve maatregelen Hoewel de beleidsontwikkeling in het basisonderwijs is toegenomen, loopt het basisonderwijs achter op andere sectoren. Maar ook in de andere sectoren is verdere ontwikkeling mogelijk en wenselijk. Zo is veiligheid als thema in het leerstofaanbod bijvoorbeeld geen gemeengoed. Ook betreft de meerderheid van scholen leerlingen niet expliciet bij het aanpakken van problemen. Toch wordt juist het betrekken van leerlingen vaak als een van de meest effectieve strategieën omschreven (o.a. Mooij, 2001). Basisscholen betrekken leerlingen het meest bij het veiligheidsbeleid, terwijl het gezien de leeftijd van leerlingen voor de hand zou liggen dat scholen voor voortgezet onderwijs hier voorop zouden lopen. Voorbeelden van de inzet van leerlingen variëren van vormen van 'peer mediation' tot veiligheidscommissies op basisscholen, waar leerlingen problemen en verbeteringsplannen bespreken (DMO, 2007). Als curatieve maatregel hebben relatief weinig scholen geïnvesteerd in de opvang van slachtoffers van incidenten; ook vorig schooljaar was dat al het geval. Voor leerlingen of personeelsleden die slachtoffer worden is een goede opvang echter van essentieel belang, niet alleen op de korte, maar ook op de langere termijn. Voor de aanpak van problemen die zich deels buiten de school afspelen, zoals de loverboy-problematiek, is samenwerking met andere scholen en met derden, zoals de politie, noodzakelijk. Op dit punt kunnen veel scholen nog verbeteringen bereiken.

Effectiviteit van beleid Scholen hebben de afgelopen jaren hun veiligheidsbeleid ontwikkeld en dit is positief. Andere bronnen bevestigen dit beeld voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en het mbo (Van Aarsen & Hoffius, 2007; Van Kessel & Sikkes, 2007; Neuvel, 2007a; 2007b; 2007c). Beleid garandeert echter nog niet dat er meteen minder incidenten zijn. Vooral nog wijzen de inspectiegegevens erop dat scholen, in ieder geval volgens directies, er beter in slagen het personeel te beschermen, maar dat incidenten tussen leerlingen slechts ten dele afnemen en soms, zoals bij digitaal pesten, zelfs toenemen (tabel 12.1.1a).

Wil veiligheidsbeleid effectief zijn, dan moet het ten eerste bekend zijn bij personeel en leerlingen. Dat lijkt een open deur, maar zeker als personeel, leerlingen en ouders niet expliciet bij de beleidsvorming worden betrokken, is het niet vanzelfsprekend dat zij weten wat het beleid inhoudt. Bijna de helft van het onderwijspersoneel blijkt niet te weten of de school een veiligheidsplan of geweldsprotocol heeft (Van Kessel & Sikkes, 2007). Directies en personeel zitten ook in hun waardering voor het schoolbeleid niet automatisch op een lijn: zo constateren Van Kessel & Sikkes (2007) dat minder dan 10 procent van de directies vindt dat het beleid nog verbeterd moet worden, terwijl daarentegen een kwart van het personeel vindt dat de aandacht voor veiligheid tegenvalt. Ten tweede is het ontwikkelen van veiligheidsbeleid veel gemakkelijker dan het volhouden van de uitvoering in de praktijk (Boersma, 2007; Van Kessel & Sikkes, 2007; Van Dorst e.a., 2008). Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om gedragsregels consequent te gebruiken (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007; Van Kessel & Sikkes, 2007). Hoewel er volgens Kessel & Sikkes (2007) wel verbeteringen zijn in vergelijking met 2003, geven leraren nog lang niet altijd een positief beeld over de uitvoering van beleid (tabel 12.1.2c). Zo is de bereidheid van leraren om incidenten te melden niet gegroeid. Bij directies is de doofpotmentaliteit toegenomen: soms krijgen leraren een spreekverbod na een incident of probeert de directie hen af te houden van aangifte bij de politie, ook na ernstige incidenten.

Ook geeft de directie leraren soms de schuld van incidenten met leerlingen. Ouders zijn doorgaans wel tevreden over het veiligheidsbeleid van scholen, maar in het voortgezet onderwijs zijn ze vaker ontevreden (een kwart van de ouders) dan in het basisonderwijs (Gemmeke, Van Otterloo & Van der Wel, 2007).

Tabel 12.1.2c Percentage leraren basisonderwijs en voortgezet onderwijs die kritisch zijn over de uitvoering van het veiligheidsbeleid van de school (tussen haakjes de percentages uit 2003)

	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs
Gedragsregels worden niet door het hele team gedragen en nageleefd	19 (25)	47 (51)
Opvang door directie na agressie is matig/slecht	11 (11)	15 (21)
Incidenten worden soms niet gemeld bij directie omdat dat geen zin heeft	20 (16)	23 (24)
Directie verdoezelt agressie en geweld uit angst voor naam van de school	15 (11)	27 (24)

Bron: Van Kessel & Sikkes, 2007

Impact Pesten, agressie en andere incidenten hebben ernstige gevolgen voor leerlingen, zoals depressie, eenzaamheid, angst en een slecht zelfbeeld. Die gevolgen zijn ook op de langere termijn nog waarneembaar (Salmivalli, 2005). Voor sommige leerlingen kan pesten een reden zijn om het onderwijs voortijdig te verlaten (Grootscholte & Engelen, 2006). Ook personeelsleden hebben vaak veel tijd nodig om incidenten, zeker fysiek geweld van leerlingen of ouders, te verwerken. Verbetering van schoolbeleid en vooral het consequent uitvoeren van beleidsmaatregelen verdienen dan ook aanhoudend aandacht.

Ook vanuit een geheel ander perspectief is de sociale veiligheid van scholen van groot maatschappelijk belang, namelijk bij het aantrekken van nieuw onderwijspersoneel. Op dit moment noemen jongeren agressie en geweld op scholen als reden om het onderwijs niet in te gaan (Van Kessel & Sikkes, 2007).

12.1.3 Sociale veiligheid in het mbo

Afname van incidenten De Monitor Sociale Veiligheid (Neuvel, 2007a; 2007b; 2007c) is in de mbo-sector in 2006 voor de derde keer afgenomen. Sinds 2002 zijn deelnemers en personeelsleden minder vaak slachtoffer van incidenten en is het veiligheidsgevoel bij beide groepen toegenomen. Toch blijft een groep deelnemers (7,1 procent) en personeelsleden (5,5 procent) zich overwegend onveilig voelen. Deze groep is qua omvang nauwelijks veranderd. Fysiek geweld is afgenomen in de beroepsbegeleidende leerweg, waar deelnemers minder vaak slachtoffer zijn (1,8 procent in 2006 tegen 2,1 procent in 2004), maar voor deelnemers van de beroepsopleidende leerweg geldt juist het tegenovergestelde (3,2 procent in 2006 tegen 2,3 procent in 2004). Van de personeelsleden in het mbo kreeg in 2006 een half procent met fysiek geweld te maken, vergelijkbaar met eerdere metingen.

Aandacht voor uitvoering beleid blijft nodig Volgens Neuvel (2007c) zijn mbo-instellingen in hun beleidsdocumenten meer aandacht aan veiligheid gaan besteden. Driekwart van de instellingen heeft een veiligheidsplan en registreert incidenten. Deelnemers worden echter niet vanzelfsprekend bij het veiligheidsbeleid betrokken; een derde van de instellingen vraagt hun mening niet.

Dat een instelling een veiligheidsbeleid heeft, betekent ook in het mbo nog allerminst dat op de werkvloer alles verloopt zoals de bedoeling is. Personeel en deelnemers zijn in vergelijking met 2004 bijvoorbeeld minder goed op de hoogte van het bestaan van meldpunten en vertrouwenspersonen in hun instelling. Personeelsleden melden 61 procent van de materiële incidenten die hen overkomen (vandalisme, diefstal) en slechts 23 procent van de psychisch-fysieke incidenten en die percentages zijn lager dan in 2004. Van de deelnemers meldt 45 procent het als ze slachtoffer zijn van materieel geweld en 23 procent meldt psychisch-fysiek geweld, vergelijkbaar met 2004. Als er al gemeld wordt, geven de ontvangers van meldingen de informatie niet altijd door naar een centraal niveau. Hierdoor blijft het voor instellingen zeer lastig een goed beeld van de situatie te krijgen.

Dat een consequente uitvoering van beleid wel degelijk effect heeft, blijkt uit het feit dat deelnemers op instellingen waar weinig toezicht is op het naleven van regels agressiever zijn tegen personeel dan deelnemers op instellingen met veel toezicht. Ook gedragen deelnemers zich beter bij docenten die zelf het goede voorbeeld geven (Neuvel, 2007c).

12.1.4 Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

Minder klachten De afgelopen jaren steeg het aantal klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs over seksueel misbruik, seksuele intimidatie, psychisch geweld en fysiek geweld steeds, maar in het schooljaar 2006/2007 zijn in vergelijking met vorig jaar minder klachten verwerkt (tabel 12.1.4a). De komende jaren moet duidelijk worden of hier sprake is van een eenmalig fenomeen of van een trend.

Tabel 12.1.4a Afgesloten klachten bij vertrouwensinspecteurs, per categorie

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld	Totaal
2003/2004	29	141	132	143	445
2004/2005	146	231	365	273	1.015
2005/2006	168	282	526	443	1.419
2006/2007	117	253	496	386	1.252

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De daling van het aantal afgesloten klachten betreft alle categorieën, maar is het sterkst in de categorie seksueel misbruik. Dit is overigens de enige categorie waar scholen wettelijk verplicht zijn om contact op te nemen met de vertrouwensinspecteurs (tabel 12.1.4b).

In vergelijking met vorig schooljaar zijn er geen verschillen in de meest genoemde klachten. Wel komen meer klachten dan voorheen uit het primair onderwijs. Bij seksuele intimidatie komt het grootste deel van de klachten uit het primair onderwijs, terwijl tot nu toe de meeste klachten uit het voortgezet onderwijs kwamen. Klachten over psychisch en fysiek geweld kwamen al het meest uit het primair onderwijs, maar het aandeel van deze sector is in vergelijking met vorig jaar gestegen. Voor psychisch geweld komt nu 65 procent van de klachten uit het primair onderwijs, tegen 57 procent vorig jaar. Bij fysiek geweld gaat het om 63 procent nu tegen 50 procent vorig jaar. Mogelijk wijst dit op een verschuiving van de problematiek naar een jongere leeftijdsgroep.

Tabel 12.1.4b Afgesloten klachten 2006/2007 bij vertrouwensinspecteurs (per categorie)

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld
Totaal aantal klachten	117 (afname: 51)	253 (afname: 29)	496 (afname: 30)	386 (afname: 57)
Klachten voornamelijk afkomstig uit:	Voortgezet onderwijs (46% van het totaal)	Primair onderwijs (50% van het totaal)	Primair onderwijs (65% van het totaal)	Primair onderwijs (63% van het totaal)
Meestgenoemde klacht	Aanranding	Ongewenste aanrakingen	Pesten door dreiging met fysiek geweld	Mishandeling
Aantal keren aangifte	66	27	30	94
Aantal veroordelingen	10	3	2	3
Aantal keren onvrijwillig ontslag	16	15	1	-
Aantal keren verwijdering leerling	3	6	10	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Discriminatie en radicalisering De vertrouwensinspecteurs nemen vanaf 2005 meldingen over discriminatie en radicalisering/religieus georiënteerd extremisme in behandeling. In 2006/2007 kwamen 32 meldingen van discriminatie binnen tegen 42 in het jaar ervoor. De meeste meldingen (21) betroffen discriminatie naar ras, tien meldingen gingen over discriminatie naar godsdienst en één melding betrof discriminatie naar seksuele geaardheid. In 2006/2007 kwamen verder drie meldingen van radicalisering binnen bij de vertrouwensinspecteurs, evenveel als in het jaar ervoor. Hierbij ging het onder meer om groepjes extreem rechtse jongeren die spraken over geweld tegen allochtone jongeren en om een leerling die sympathie uitte voor de dader van een schietpartij op een universiteit in de Verenigde Staten. Meldingen over religieus georiënteerd extremisme kregen de vertrouwensinspecteurs in 2006/2007 niet.

12.2 Sociale cohesie

12.2.1 Actief burgerschap en sociale integratie

De sociale samenhang van de samenleving is een belangrijk thema. De maatschappij verandert en de vraag wat dat betekent voor de binding tussen mensen houdt velen bezig. Hoe willen mensen met elkaar samenleven? Hoe te bereiken dat iedereen mee kan doen? En dat ook wil? Wat zijn de geschreven en ongeschreven regels die daarvoor nodig zijn? Dergelijke vragen gaan ook scholen niet voorbij. Ook van het onderwijs wordt een bijdrage gevraagd aan de bevordering van sociale cohesie. Dat is niet verwonderlijk. Binding en samenhang ontstaan immers niet vanzelf. Wat mensen denken en doen draagt daaraan bij – of juist niet.

Door de kennis, houdingen en vaardigheden te bevorderen die bijdragen aan integratie en maatschappelijke betrokkenheid kunnen scholen dus een belangrijke rol spelen. Dat is geen nieuwe taak. Scholen richten zich, behalve op voorbereiding op vervolgonderwijs en beroep, sinds lang op de maatschappelijke vorming en persoonsvorming van jonge mensen. De veranderingen van de afgelopen decennia plaatsen de socialiserende taak van scholen echter opnieuw in het centrum van de belangstelling. Benadrukt wordt dat scholen bijdragen aan de vorming van nieuwe generaties om als verantwoordelijk handelende burgers een plaats in de samenleving te kunnen innemen. De recente wettelijke verankering van de opdracht om 'actief burgerschap en de sociale integratie van leerlingen te bevorderen' heeft het belang daarvan verder onderstreept (zie kader) en vraagt scholen dit onderwijs expliciet uit te werken en zichtbaar te maken. Actief burgerschap verwijst naar de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren, en de sociale integratie naar het ingroeien van mensen in hun (nieuwe) culturele omgeving. In het onderwijs gaat het dan om de bevordering van sociale competenties, om aandacht voor de samenleving, maatschappelijke diversiteit en bevordering van deelname en betrokkenheid en bevordering van basiswaarden en de kennis en vaardigheden die in een democratische samenleving belangrijk zijn.

Het onderwijs:

- a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving;
- b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en;
- c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

Gewijzigd (1 februari 2006) artikel 8.3 Wet op het primair onderwijs, artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11.3 Wet op de expertisecentra.

Ook in vorige Onderwijsverslagen schonk de inspectie aandacht aan dit thema in het basisonderwijs, vorig jaar kwam voor het eerst het voortgezet onderwijs aan de orde. Ook nu baseert de inspectie zich op informatie van schoolleiders. Tussen de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap in 2006 en de hier gepresenteerde gegevens ligt bijna twee jaar, een relatief korte periode.

Hoewel er voldoende tijd was voor een aanzet tot de invulling van burgerschap, zullen de implementatie en ontwikkeling van dat onderwijs vaak meer tijd vragen. Dat doet vermoeden dat deze beschrijving, evenals in eerdere jaren, een momentopname biedt. Op basis daarvan is een tussentijdse beoordeling mogelijk van de voortgang van de realisering van de burgerschapsopdracht en kunnen eventuele knelpunten worden gesignaleerd.

12.2.2 Voorwaarden voor bevordering van burgerschap en integratie

De inspectie gebruikt zeven categorieën om een beeld te krijgen van de invulling die scholen geven aan cohesiebevorderend onderwijs, waarin de voornaamste elementen van de invulling door scholen tot uitdrukking komen. Dat zijn bevordering van sociale vaardigheden, gedrags- en omgangsregels, basiswaarden zoals gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid, kennis over democratie en kennismaking met andere culturen, geloven en leefwijzen. Verder kan het gaan om invullingen via godsdienstig of levensbeschouwelijk onderwijs en om scholen die een 'oefenplaats' willen zijn en de 'goede' samenleving dagelijks aan leerlingen willen voorleven (Inspectie van het Onderwijs, 2006f). Scholen streven doorgaans meerdere doelen na en de uitwerking zal in de praktijk ook niet altijd te scheiden zijn.

Burgerschap: sociale vaardigheden, omgangsregels en basiswaarden Als de vormen van cohesiebevorderend onderwijs aan schoolleiders worden voorgelegd met de vraag welke het meest van belang zijn voor leerlingen, verschijnt een top 3 die ook in eerdere jaren naar voren kwam. Het regulier en speciaal basisonderwijs noemen vooral sociale vaardigheden, het aanleren van beleefdheid en fatsoen en het bevorderen van basiswaarden, net als scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, vmbo en havo/vwo (tabel 12.2.2a). Daarnaast is de school belangrijk als plaats voor burgerschap en leerlingen daarmee te laten oefenen. Kennismaking met andere culturen en leren over democratie komen daarna.

Tabel 12.2.2a Belang dat scholen toekennen aan verschillende vormen van maatschappelijke vorming en persoonsvorming (gemiddelde op schaal 1-7)

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	5,7	5,7	6,1	5,9	5,3	6,2	6,2
Beleefdheid en omgangsregels	4,6	4,7	4,9	4,6	4,4	4,8	5,1
Andere culturen	3,0	3,3	3,0	3,3	3,4	2,8	2,9
Basiswaarden	4,7	4,7	4,7	4,7	5,1	5,1	4,7
Godsdienst/levens- beschouwing	3,7	3,5	2,4	3,2	3,2	2,3	2,3
Kennis van democratie	2,6	2,8	2,3	3,3	2,9	2,3	2,5
School is een oefenplaats	4,0	4,0	4,9	4,1	4,1	4,6	4,6

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2008

Meeste scholen hebben visie Er is niet één invulling van cohesiebevorderend onderwijs; bevordering van burgerschap vindt op verschillende manieren plaats. Vaak spelen daarbij de kenmerken van de leerlingbevolking, de situatie waarin leerlingen opgroeien of de mens- en maatschappijvisie van de school een rol. Om burgerschapscompetenties van leerlingen te bevorderen, moeten scholen dus keuzes maken. Dat vraagt een visie op de manier waarop de school dat wil doen en communicatie met partijen binnen en buiten de school. Wat kunnen ouders van de school verwachten? Waarop wil de school leerlingen en ouders aanspreken? En, zo mogelijk nog belangrijker, hoe zorgt de school er voor dat alle leerkrachten die visie ondersteunen en uitdragen? Een uitgewerkte visie op burgerschap is, kortom, een centrale voorwaarde voor succesvolle bevordering van burgerschap.

Verreweg de meeste scholen geven aan een visie te hebben. Voor zo'n 10 tot 20 procent is dat niet het geval (tabel 12.2.2b). Hoewel dat niet betekent dat activiteiten achterwege blijven, zal op deze scholen doorgaans nog weinig sprake zijn van doelgericht, stelselmatig vormgegeven burgerschapsonderwijs. Wel gaan de ontwikkelingen de goede kant op en laat vergelijking met eerdere rapportages van de inspectie zien dat steeds meer scholen een visie hebben. De meeste scholen hebben die visie ook beschreven in het schoolplan, de schoolgids, een visiedocument of combinaties daarvan (niet in tabel).

Tabel 12.2.2b Percentage scholen met een visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
School heeft geen visie	16	20	7	9	14	24	18
School heeft visie	85	80	93	91	86	76	82

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Uitwerking visie Het percentage scholen dat de visie op burgerschap verder heeft uitgewerkt, veranderde niet veel. Ook nu zegt één op de vier basisscholen de visie op burgerschap niet te hebben uitgewerkt. In het voortgezet onderwijs gaat het, afhankelijk van de sector, om 10 tot 20 procent van de scholen (niet in tabel). De visie van deze scholen komt doorgaans neer op nog zeer globale aanduidingen, zoals 'voorbereiding op de multiculturele samenleving'. Een gerichte uitwerking van wat dat bijvoorbeeld betekent voor het onderwijs in een bepaald jaar of vormingsgebied ontbreekt echter. Het cohesiebevorderende onderwijs zal dus vaak nog weinig planmatig zijn.

Wel visie, maar globaal Ook als scholen over een meer uitgewerkte visie beschikken, heeft die vaak nog een algemeen karakter. Circa 80 procent van de scholen in alle sectoren heeft een algemene visie. Ongeveer een vijfde van de scholen heeft daarnaast of in plaats daarvan uitwerkingen per vak of vormingsgebied en/of per groep of leerjaar.

In het voortgezet onderwijs is ook sprake van uitwerkingen per schooltype (tabel 12.2.2c). Als de verschillende uitwerkingen van de visie echter in onderlinge samenhang worden gezien (niet in tabel) beschikt circa de helft van de scholen in alle sectoren alleen over een in algemene termen beschreven visie.

Tabel 12.2.2c Percentage scholen met een uitgewerkte visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving, uitgesplitst naar mate van uitwerking*

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Visie (ook) uitgewerkt in algemene beschrijving	87	87	84	80	84	81	86
Visie (ook) uitgewerkt per afdeling/schooltype	4	3	26	30	23	26	27
Visie (ook) uitgewerkt per vak/vormingsgebied	22	24	24	14	21	23	23
Visie (ook) uitgewerkt per groep/leerjaar	18	11	20	17	14	10	23

*) Tabel betreft alleen scholen met uitgewerkte visie; meerdere typen beschrijvingen per school mogelijk.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Ook de inhoud van de visies laat zien dat de gedachtevorming rond burgerschap verdere ontwikkeling vraagt. Vaak verwijst de visie naar de missie van de school of bestaat deze uit weinig informatieve passages, zoals 'Wij respecteren elkaar zoals we zijn' of 'Wij zijn de poort naar de maatschappij'. Andere visies omschrijven activiteiten die de school al verricht, al dan niet aangevuld met nieuwe voornemens. Van een uitwerking van waar het, volgens de school, bij burgerschap om gaat en hoe men daarmee om wil gaan, is veel minder sprake. Wanneer de inhoudelijke uitwerkingen in visies echter in kaart worden gebracht, blijken de gebruikte formuleringen vaak het accent te leggen op elementaire waarden voor mens of samenleving. In de tweede plaats wordt vaak verwezen naar sociale competenties of voorbereiding op de samenleving. Ook de visies van scholen voor voortgezet onderwijs verwijzen vaak naar basiswaarden, evenals naar voorbereiding op de samenleving. Hoewel schoolleiders in het voortgezet onderwijs aangeven sociale competenties belangrijk te vinden, noemen ze dit element in hun visies echter minder vaak als zodanig.

Visieontwikkeling Tabel 12.2.2c laat zien dat er ook scholen zijn die gericht nadenken over de uitwerking die men aan bevordering van burgerschap en integratie wil geven. Voorbeelden daarvan zijn scholen die studiedagen voor leraren organiseren, zich bezinnen op de burgerschapscompetenties die de school bij leerlingen wil ontwikkelen of werken aan vergroting van de deskundigheid van team of schoolleiding. Vaak laten scholen zich bijstaan door externe deskundigen, via onderwijsbegeleidingsdiensten, landelijke pedagogische centra of gespecialiseerde instituten. Zulke ontwikkeltrajecten monden veelal uit in doordachte visies, die een verbinding leggen tussen de waarden en algemene doelen die de school wil nastreven, de vertaling naar specifiek benoemde competenties voor leerlingen en concrete activiteiten om die te realiseren.

Het opnemen van burgerschap als aandachtspunt in het schoolbeleid, het opstellen van een visiedocument of de start van langere ontwikkel- en begeleidingstrajecten zijn eveneens voorbeelden van gerichte investeringen in de uitwerking van scholen aan bevordering van burgerschap en integratie.

12.2.3 Bevordering van burgerschap en integratie in de praktijk

Meer scholen hebben doelen Een indicatie voor de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs is ook de mate waarin scholen toewerken naar duidelijk omschreven doelen. Zo draagt het benoemen van leerdoelen per leerjaar bij aan afstemming van het onderwijsaanbod gedurende de schoolloopbaan en aan het planmatig aanbrengen van competenties. Maar ook het omgekeerde is het geval: zonder doelen die van jaar tot jaar richting geven aan het onderwijs, is het doorgaans lastig een samenhangend programma te realiseren.

De tabellen 12.2.3a, 3b en 3c laten zien dat de meeste scholen zo ver nog niet zijn: het merendeel zegt geen doelen te stellen of alleen met algemene doelen te werken, die geformuleerd zijn op het niveau van school of afdeling. Maar er is ook een substantiële groep scholen, het meest in het basisonderwijs, die met verder uitgewerkte doelen voor groepen of leerjaren werkt. Per leerling geformuleerde doelen komen weinig voor, nog het meest in het vmbo. Het beeld is overigens gunstiger dan uit deze tabellen blijkt. Vergelijking met een jaar geleden laat zien dat er een verschuiving is van scholen die zonder of alleen met globale doelen werken, naar een situatie van per groep of leerjaar geformuleerde doelen. Zo'n tendens is zowel in het basisonderwijs als onder vmbo- en havo/vwo-scholen zichtbaar (voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, zie bijlage I).

Naast godsdienst en levensbeschouwing zijn het vooral kennis over democratie en aandacht voor andere culturen, waar scholen met doelen per groep of leerjaar werken. In het basisonderwijs is dat ook voor sociale vaardigheden het geval. Vmbo-scholen kiezen, in vergelijking met andere sectoren, voor dat laatste onderwerp vaker doelen per leerling. De aandacht die daaruit blijkt voor democratie en andere culturen is vooral in het vmbo, maar ook in het basisonderwijs en op havo/vwo-scholen, aanmerkelijk hoger dan een jaar na invoering van de burgerschapsopdracht. Scholen kennen dus niet alleen de opdracht om burgerschap te bevorderen, maar geven die ook plaats in de ontwikkeling van het onderwijs. Voor het leren van omgangsregels en sociale vaardigheden, maar ook ten aanzien van bevordering van basiswaarden, hanteren veel scholen alleen globale doelen. Of er zijn in het geheel geen doelen geformuleerd. Ook het voorleven van burgerschap gebeurt in de meeste gevallen zonder of op basis van globaal benoemde onderwijsdoelen (tabel 12.2.3a, 12.2.3b en 12.2.3c).

Tabel 12.2.3a Percentage basisscholen dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	4	44	45	7
Beleefdheid en omgangsregels	13	59	23	5
Andere culturen	7	47	44	2
Basiswaarden	9	60	28	3
Godsdienst/levensbeschouwing	8	48	42	3
Kennis van democratie	12	46	40	3
School is oefenplaats	27	50	19	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 12.2.3b Percentage vmbo-scholen dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	7	62	15	15
Beleefdheid en omgangsregels	17	61	12	10
Andere culturen	8	44	44	3
Basiswaarden	13	54	18	15
Godsdienst/levensbeschouwing	16	30	51	3
Kennis van democratie	9	40	43	8
School is oefenplaats	27	52	14	7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 12.2.3c Percentage havo/vwo-scholen dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	7	66	18	9
Beleefdheid en omgangsregels	19	67	6	7
Andere culturen	12	44	42	2
Basiswaarden	8	71	15	6
Godsdienst/levensbeschouwing	8	45	41	7
Kennis van democratie	7	46	44	4
School is oefenplaats	35	52	6	7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Aandacht voor burgerschap In het vorige Onderwijsverslag kwam naar voren dat de meeste scholen wel enige aandacht besteden aan de verschillende vormen van cohesiebevorderend onderwijs. Uitzonderingen daarop waren 'geen noemenswaardige aandacht' voor democratie in de onderbouw van het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs en basiswaarden en aandacht voor andere culturen op havo/vwo-scholen. Tabel 12.2.3d laat zien op hoeveel scholen vormen van cohesiebevorderend onderwijs hooguit enkele keren per jaar of minder vaak aan de orde komen. Hogere percentages wijzen dus aan waar nog weinig aandacht is. Het blijkt dat kennis van democratie en andere culturen op relatief veel scholen, naar verhouding, weinig aan bod komt. Scholen geven daarentegen aan wekelijks aandacht te besteden aan de bevordering van sociale vaardigheden, omgangsregels of basiswaarden (niet in tabel). Dit is in alle sectoren het geval.

Tabel 12.2.3d Percentage scholen dat 'enkele keren per jaar' of minder vaak aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	2	4	0	3	12	0	3
Beleefdheid en omgangsgeregels	1	4	0	5	16	1	5
Andere culturen	26	21	23	26	30	30	33
Basiswaarden	2	6	3	12	18	1	0
Godsdienst/levensbeschouwing	15	17	38	33	18	38	36
Kennis van democratie	40	52	58	33	35	63	49
School is een oefenplaats	7	11	1	15	16	10	5

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2007

Gebruik lesmateriaal toegenomen Het gebruik van lesmateriaal geeft ook een beeld van de ontwikkeling van cohesiebevorderend onderwijs. Een deel van de scholen gebruikt geen apart lesmateriaal (tabel 12.2.3e), maar vergeleken met vorig jaar is hun aantal over de hele linie aanzienlijk lager. Als burgerschapsonderwijs (waarbij inzet van materiaal minder voor de hand ligt) buiten beschouwing blijft, zegt zo'n 10 tot 30 procent van de scholen geen materialen te gebruiken. Naast de al genoemde categorieën zetten scholen ook bij het bevorderen van basiswaarden naar verhouding vaak geen lesmateriaal in. Uitwerkingen van burgerschap waarbij scholen meestal wel materiaal gebruiken, zijn het aanleren van sociale vaardigheden, leren over andere culturen en (uitgezonderd het speciaal onderwijs) kennis over de democratie. Dit patroon sluit aan bij het beeld uit eerdere metingen.

Tabel 12.2.3e Percentage scholen dat geen gebruik maakt van apart lesmateriaal voor aandacht verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	8	3	0	13	15	0	0
Beleefdheid en omgangregels	31	31	10	53	54	24	28
Andere culturen	7	9	10	7	12	26	18
Basiswaarden	28	24	18	27	44	29	21
Godsdienst/levensbeschouwing	6	11	16	9	10	30	23
Kennis van democratie	9	24	14	4	10	33	28
School is een oefenplaats	61	51	32	69	76	53	46

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2007

Belemmeringen Globaal genomen meldt zo'n 80 procent van de scholen in het regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs dat van belemmeringen bij bevordering van integratie, burgerschap en sociale cohesie geen sprake is. Daarentegen ervaart 15 procent van de havo/vwo-scholen en ruim 20 procent van de vmbo- en basisscholen wel belemmeringen (tabel 12.2.3f). In het speciaal onderwijs meldt zelfs zo'n 40 procent van de scholen met belemmeringen te maken te hebben. Afgezien van enige fluctuatie is dat overwegend hetzelfde beeld als vorig jaar. Hoewel de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs niet meer problemen aan de oppervlakte brengt, neemt het aantal scholen dat problemen ervaart ook niet af. De problemen blijven ook ongeveer gelijk. Zowel gebrek aan tijd, geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid van leraren (met name in het voortgezet onderwijs) stellen scholen naar eigen zeggen voor problemen. Basisscholen noemen daarnaast ook de aansluiting tussen school en thuis en het zoeken naar goede manieren om burgerschap in te vullen.

Tabel 12.2.3f Percentage scholen dat belemmeringen ondervindt bij vormgeven van cohesiebevorderend onderwijs

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
School ondervindt belemmeringen	24	37	37	21	15	44	44

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

12.2.4 Bevordering van burgerschap en integratie: verdere ontwikkeling nodig

Op weg... Opvoeding en vorming behoren tot de klassieke taak van de school. De wettelijke opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' die sinds 2006 in de sectorwetten is opgenomen, onderstreept die socialiseringsfunctie van onderwijs. Vorig jaar gaf de inspectie een beeld van de invulling die scholen na ruim een half jaar aan hun opdracht gaven, nu is de situatie een jaar nadien in kaart gebracht. Het beeld dat naar voren komt, lijkt veel op dat uit de afgelopen periode.

De inspectie constateerde eerder dat scholen een goede uitgangspositie hebben om de opdracht tot bevordering van burgerschap in te vullen. Scholen zijn zich van die opdracht bewust, zien daar een taak en vinden het bevorderen van uiteenlopende aspecten van burgerschap belangrijk. Dat is nog steeds het geval.

Daarnaast wees de inspectie op het belang van een visie op de invulling van de opdracht en van concretisering daarvan in een planmatige aanpak en concrete doelen. Een jaar later is op deze punten voortgang geboekt. Eind 2007 is het aantal scholen dat zegt een verder uitgewerkte visie te hebben, toegenomen. Ook werken scholen vaker met meer concrete doelen. Ze zeggen bovendien vaker aandacht te geven aan de verschillende onderdelen van cohesiebevorderend onderwijs en vaker lesmateriaal te gebruiken.

...maar verdere ontwikkeling nodig Scholen zijn dus op de goede weg, maar eerder gesignaleerde punten zijn onverminderd van belang. Niet alleen bleef ongeveer een op de vijf scholen belemmeringen ervaren, maar ook vragen de ontwikkeling van een visie en een planmatige uitwerking van het onderwijs nog steeds nadrukkelijk aandacht. Veel scholen hebben slechts een algemene visie, in het geheel geen visie of hebben hun visie niet uitgewerkt in een planmatig aanbod met concrete doelen of competenties. De inspectie vraagt dan ook nogmaals aandacht voor uitwerking van de manier waarop scholen invulling willen geven aan bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Een visie, formulering van doelen en een planmatig onderwijsaanbod zijn noodzakelijk voor succesvolle bevordering van de competenties die de integratie van leerlingen in de samenleving ten goede komen. De inspectie heeft deze elementen – een visie, een planmatig uitgewerkt aanbod en de verantwoording daarvan – met ingang van 2008 toegevoegd aan de criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van burgerschapsonderwijs (zie Herziening normering Toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie. Staatscourant, 30 januari 2008, nr 21).

Inzicht in effectiviteit en ontsluiting van kennis Daarnaast herhaalt de inspectie haar pleidooi voor het vergroten van kennis over effectieve benaderingen en methoden (Inspectie van het Onderwijs, 2006e). Een goede ontsluiting van beschikbare lesmaterialen en het vergroten van kennis over de bruikbaarheid en effectiviteit ervan, zijn onverminderd van belang. Er zijn verschillende initiatieven om te voorzien in kennis over effecten van burgerschapsonderwijs en ontwikkeling van onderwijsvormen en materialen, maar er is vooralsnog weinig empirische kennis over effecten en effectiviteit. In een tussentijdse balans van de bijdrage van onderwijs aan de sociale binding in de maatschappij signaleert ook de Onderwijsraad (2007) dat de experimenteerfase voldoende doorlopen is en dat nu evaluatie van activiteiten en materialen op uitvoerbaarheid, kosten en effectiviteit geboden is. Zo bepleit de Onderwijsraad onder meer aandacht voor wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van burgerschapsactiviteiten. Ook de inspectie herhaalt de eerdere opmerkingen over het belang van bevordering van ontwikkelwerk en evaluatieonderzoek.

Wat kunnen scholen en besturen doen? Om de opdracht tot bevordering van burgerschap tot een succes te maken, spelen scholen een cruciale rol. Voor schoolbesturen betekent dit het agenderen van het thema, het stimuleren van visieontwikkeling en de invulling van de rol die van scholen wordt gevraagd. Zeker waar uitwerking van de burgerschapsopdracht nog weinig aandacht kreeg of de invulling beperkt is, is een actieve stimulerende dan wel sturende rol van het bestuur geboden. Van schoolleiders wordt gevraagd de ontwikkeling van een planmatige aanpak en een concreet en samenhangend aanbod te bevorderen, op basis van doelen die de school wil realiseren. Voor docenten en schoolleiders is het belangrijk om, samen met ouders en leerlingen, een gezamenlijke visie op burgerschap te ontwikkelen, die te vertalen in onderwijsactiviteiten en vorm te geven in de dagelijkse schoolpraktijk.

Wat kunnen ondersteuningsinstellingen, hogescholen en universiteiten doen? Via inbreng van expertise en begeleiding van ontwikkelactiviteiten hebben onderwijsondersteunende organisaties een belangrijke rol. Invulling van een effectief aanbod voor bevordering van burgerschap vraagt kennis en expertise die scholen niet altijd hebben of kunnen vrijmaken. Door overdracht van kennis en uitwisseling van succesvolle methoden kunnen begeleidingsdiensten en kennisinstituten ook een belangrijke bijdrage leveren. Ook bevordering van competenties van leerkrachten is van belang. De ontwikkeling van effectieve werkvormen en lesmaterialen, de ontwikkeling van materialen voor evaluatie van competenties van leerlingen en onderzoek naar de effectiviteit van scholen ten aanzien van bevordering van cohesie vragen bovendien aparte aandacht, zowel op korte als lange termijn.

Wat kunnen overheden doen? Overheden kunnen bijdragen aan de optimalisering van de condities waaronder scholen aan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie werken. Voor lokale overheden betreft dit stimulering van scholen om de burgerschapsopdracht op te pakken, agendering en afstemming via het overleg tussen schoolbesturen en gemeente en in voorkomende gevallen coördinatie en ondersteunend beleid. De centrale overheid kan belangrijke bijdragen leveren door aandacht te blijven vragen voor de burgerschapsopdracht en de randvoorwaarden te bevorderen die voor succesvolle realisering noodzakelijk zijn. Dit betreft het verkrijgen van inzicht in effecten en effectiviteit van burgerschapsonderwijs, het ontsluiten van dergelijke 'what works' kennis en de ontwikkeling van onderwijs- en evaluatiemateriaal.

Bijlage I

Percentage scholen speciaal (basis)onderwijs dat doelen stelt ter bevordering van integratie en samenhang

Tabel Ia Percentage scholen voor speciaal basisonderwijs dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	0	38	35	27
Beleefdheid en omgangsregels	9	59	17	16
Andere culturen	11	50	32	6
Basiswaarden	11	53	24	11
Godsdienst/ levensbeschouwing	9	53	37	3
Kennis van democratie	21	45	24	10
School is oefenplaats	23	51	14	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel Ib Percentage scholen voor speciaal onderwijs dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	1	23	19	57
Beleefdheid en omgangsregels	3	48	14	34
Andere culturen	17	43	33	7
Basiswaarden	6	47	24	23
Godsdienst/ levensbeschouwing	20	46	26	9
Kennis van democratie	27	41	24	7
School is oefenplaats	20	48	13	19

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 1c Percentage scholen voor voortgezet speciaal onderwijs dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	0	34	10	56
Beleefdheid en omgangsregels	3	51	5	41
Andere culturen	10	52	31	8
Basiswaarden	3	57	28	13
Godsdienst/ levensbeschouwing	10	47	41	3
Kennis van democratie	21	33	44	3
School is oefenplaats	8	51	13	28

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007