

ZORG VOOR VEILIGHEID

Een onderzoek van de Inspectie van het
Onderwijs en de Inspectie Jeugdzorg

PREAMBULE

Dit rapport geeft een beeld van de problemen rond leerlingenzorg en veiligheid in het vmbo, en van mogelijke maatregelen die die zorg en veiligheid kunnen versterken. Het rapport is gebaseerd op resultaten van een onderzoek op het Terra College te Den Haag, waar die verbreed konden worden naar het vmbo in algemene zin. Ook zijn de uitkomsten van eerder en nog lopend onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs en anderen verdisconteerd.

De complexiteit van de problemen en de veelheid van factoren die daarmee verbonden is, vragen om een gedegen inzicht in feiten, verbanden en achtergronden. Eenvoudige recepten zijn niet direct te geven. Naast aanbevelingen voor bevordering van leerlingenzorg en veiligheid (zie hoofdstuk 6) wordt dan ook verder onderzoek bepleit naar de aard en omvang van onveiligheid in relatie tot aangrijpingspunten voor effectieve interventie, naar evaluatie van ingezette maatregelen, en naar het gezamenlijke functioneren van instanties die zorg dragen voor jongeren met problemen (de zogeheten 'keten').

Veiligheid op en rond scholen is een belangrijk en actueel onderwerp. Het is ook een onderwerp waarvan de ernst pas sinds enkele jaren ten volle begon door te dringen (zie hoofdstuk 1), met de moord op een conrector, begin 2004, als tragisch dieptepunt. Veiligheid blijkt ook een ingewikkeld thema. Bij agressie en geweld, die – samen met de angst daarvoor – de belangrijkste verstoorders zijn van veiligheid en het gevoel veilig te zijn, gaat het om complexe verschijnselen, die niet met een simpel recept zijn aan te pakken. Bij het bevorderen van veiligheid dient zich bovendien een veelheid aan factoren en partijen aan, zodat een gedegen inzicht in feiten, verbanden en achtergronden onmisbaar is. Kant en klare oplossingen voor scholen zijn dan ook maar niet zo gegeven. Dat de inzet om oorzaken van onveiligheid beter te leren begrijpen via onderzoek wordt geïntensiveerd (zie hoofdstuk 1) is dan ook toe te juichen. Ook de Inspectie van het Onderwijs publiceerde onlangs de resultaten van een inventarisatie van incidenten en de maatregelen van scholen om veiligheid te bevorderen.¹ Gegeven de breedte en complexiteit van de vraag naar veiligheid, verbaast het niet dat al die inspanningen nog niet hebben geleid tot pasklare antwoorden, afdoende kennis van oorzaken en verbanden, en een goed inzicht in de effectiviteit van interventies en implementaties.

Ook dit rapport geeft die pasklare antwoorden niet. De analyse ging van start met een onderzoek op het Terra College te Den Haag. De opzet van het onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg op het Terra College hebben uitgevoerd, is vanwege de turbulente periode die de school doormaakt en alle externe belasting waarmee ze in de nasleep van het incident (zie §1.1) te maken heeft, tot het minimaal nodige beperkt. De resultaten daarvan zijn – vaak in veralgemeniseerde vorm – in dit rapport verwerkt, waar verbreding naar het vmbo mogelijk is. Die verbreding is enerzijds gebaseerd op de kennis van het scholenveld

¹ Inspectie van het Onderwijs (2004), *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

waarover de Inspectie van het Onderwijs beschikt. Daarnaast is gebruik gemaakt van door andere instanties uitgevoerd onderzoek (zie hoofdstuk 2).

De kennis die dat heeft opgeleverd geeft een goede indruk van verschillende vertrekpunten voor de bevordering van veiligheid op en rond scholen, maar onderstreept evenzeer dat een gedegen inzicht in oorzaken en aangrijpingspunten voor effectieve interventies en de implementatie daarvan, verdere investering in kennis vraagt. Daartoe wordt dan ook verder onderzoek aanbevolen, met meer doorlooptijd. Het gaat daarbij om gedegen evaluatie van de effectiviteit van reeds getroffen maatregelen, om onderzoek ter verdieping van het inzicht in de aard van de onderliggende problemen om verdere aangrijpingspunten voor interventie te identificeren, alsook om analyse van succesvolle implementatie en effectiviteit van de maatregelen als uitvloeisel daarvan. Ook onderzoek naar het gezamenlijke functioneren van de instanties die samen belast zijn met de zorg voor jongeren met problemen (de 'keten'), gericht op de bijdrage die deze kunnen leveren aan versterking van de zorgcapaciteit van scholen en de opvang van leerlingen met cumulerende problemen, is van belang.²

Veiligheid op en rond scholen is voor alle scholen een belangrijk onderwerp. Dat dit rapport zich toespitst op het vmbo betekent dan ook niet dat zich elders in het onderwijs geen incidenten zouden voordoen. Hoewel verschillend in omvang, spelen de problemen rond agressie en geweld ook binnen andere schooltypen (zie hoofdstuk 1). De toespitsing op het vmbo vloeide voort uit het verzoek aan beide inspecties onderzoek te doen naar aanleiding van de gebeurtenissen op het Terra College, een school voor vmbo. Gegeven de specifieke situatie waarin vmbo-scholen zich op allerlei punten bevinden, is de veralgemenisering van de resultaten die werd nagestreefd, beperkt tot de sector.

² Een aantal inspecties voert sinds begin 2004 een project uit gericht op het toezicht op het functioneren van deze keten (zie hoofdstuk 5 en 6). De resultaten daarvan komen eind 2005 beschikbaar en kunnen mede richting geven aan verder onderzoek. (Synergie in Toezicht)

1 INLEIDING

De afgelopen tijd is de aandacht voor maatregelen die de veiligheid van leerlingen en personeel in het onderwijs kunnen bevorderen sterk toegenomen. Als onderdeel van de voorbereiding van een door de minister aan de Tweede Kamer toegezegd plan van aanpak met betrekking tot het veiligheidsbeleid, ontvingen de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg het verzoek onderzoek te doen naar de gebeurtenissen op het Terra College. Dat onderzoek is verricht in aansluiting op een onderzoek dat in november 2003 als onderdeel van het reguliere onderwijstoezicht op deze school is uitgevoerd, en waarvan de uitkomsten in paragraaf 1.3 zijn samengevat. De kern van het nu uitgevoerde onderzoek ligt bij een analyse van aangrijpingspunten voor versterking van het zorg- en veiligheidsbeleid in het vmbo, mede gebaseerd op de bevindingen op het Terra College. Een andere bouwsteen wordt gevormd door een onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs recent heeft uitgevoerd naar de veiligheid in het voortgezet onderwijs. Paragraaf 1.2 vat de resultaten daarvan samen.

1.1 Aanleiding

“Op 13 januari vond op het Terra College te Den Haag een zeer tragische gebeurtenis plaats, waarbij conrector Van Wieren, door toedoen van een leerling, een gewelddadige dood vond.”³

Het incident op de school in Den Haag was aanleiding voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de Inspectie van het Onderwijs te vragen om samen met de Inspectie jeugdzorg een onderzoek te doen, bedoeld als bouwsteen voor een plan van aanpak om de rol en verantwoordelijkheden van scholen, ouders, leerlingen, andere jeugdvoorzieningen en de overheid voor het veiligheidsbeleid opnieuw te bezien.⁴ De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deed eenzelfde verzoek aan de Inspectie jeugdzorg.⁵ Voorliggend rapport vat de bevindingen van dit door beide inspecties uitgevoerde onderzoek samen.

Zorg voor leerlingen en veiligheid op en rond scholen zijn thema's waar de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor gekomen is. De gebeurtenis op het Terra College heeft samenleving, onderwijs en overheid daar nog eens intens bij betrokken. De toegenomen aandacht voor de veiligheid van de omgeving waarin leerlingen en leraren dagelijks verkeren, wordt gemarkeerd door een rapport van het ITS over geweld door leerlingen dat in 1994 verscheen,⁶ en waar aanvankelijk met ongelof op werd gereageerd. Zo concludeerde Mooij, de betreffende

³ Citaat uit brief 'Veiligheid op school' van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 9 februari 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29240, nr 2.

⁴ Brief van de Minister van OCW aan de Inspectie van het Onderwijs, 20 januari 2004, kenmerk VO/S&O/2004/3397.

⁵ Brief van de Staatssecretaris van VWS aan Inspectie jeugdzorg, 1 maart 2004, kenmerk DJB/JZ-2459659.

⁶ Mooij, T. (1994). *Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

onderzoeker, dat vijftien procent van de leerlingen in de een of andere vorm slachtoffer was van fysiek geweld. Incidenten en nieuwe studies lieten er echter weinig twijfel over bestaan dat veiligheid een thema is dat om structurele aandacht vraagt. En die kwam er, zoals in de campagne *De veilige school* die in 1995 van start ging, in uitgebreide media-aandacht, in een stroom inventarisaties en peilingen van uiteenlopende aard,⁷ en in allerlei initiatieven en projecten⁸ en wetenschappelijk onderzoek⁹ rond dit thema.

Ook op beleidsmatig niveau wordt veel aandacht aan het thema veiligheid geschonken. Sinds de campagne *De veilige school* stuurde de voormalig staatssecretaris van onderwijs een aantal brieven over veiligheid op scholen naar de Tweede Kamer, waarvan de brief van 10 april 2002 de meest beleidsrijke was.¹⁰ Naar aanleiding daarvan vond op 26 september 2002 een algemeen overleg plaats,¹¹ waarbij de minister een integraal standpunt over veiligheid in het onderwijs heeft toegezegd. In oktober 2003 werd het standpunt *Veiligheid op school* van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Kamer aangeboden.¹² Daarin staan drie uitgangspunten centraal, te weten de verantwoordelijkheid van scholen, een sluitend netwerk en toezicht door de inspectie. Met gerichte maatregelen, waaronder het *Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid* en het traject conflicthantering en sociale competentie in het onderwijs heeft de minister aangegeven scholen, ouders en leerlingen hierbij te ondersteunen. Daarnaast wordt ingezet op het in gang zetten van onderzoek en het versterken van toezicht. Tot slot worden een aantal instrumenten genoemd, die kunnen bijdragen aan de realisatie van een veilig schoolklimaat, te weten leerlingenbegeleiding, het terugdringen van verzuim en uitval, een regionale aanpak ter bestrijding van de beperkende werking van artikel 27 WVO en het toerusten van leraren met de kennis waarmee zij een veilig schoolklimaat kunnen creëren. Naar aanleiding van het incident op het Terra College heeft de minister op 9 februari 2004 een tweede brief rond het onderwerp Veiligheid op school aan de Kamer aangeboden.¹³ De brief informeert over het voornemen het

⁷ Enkele voorbeelden: Diepeveen, M. & Krooneman, P. (2001), *De veilige school. Een evaluatieonderzoek in het primair onderwijs*. Amsterdam: Regioplan; Francissen, L. & Hermans, C. (2003), *Evaluatie veiligheid in en om de school*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam; Kaïm, S., Hogendoorn, E. & Borg, I. ter (1995), *Pesten en geweld op scholen*. Amsterdam: LAKS.

⁸ Voor een overzicht, zie Studulski, F. & Hoogbergen, M. (2002), *Veiligheid als voorwaarde. Werken aan een structureel veiligheidsbeleid op school, 1995-2001*. Utrecht: Sardes.

⁹ Junger-Tas, J. (2000), *Diploma's en goed gedrag. De maatschappelijke functie van het onderwijs vanuit justitieel perspectief*. Den Haag: Ministerie van Justitie; Junger-Tas, J. (2002), *Diploma's en goed gedrag II. Preventie van antisociaal gedrag*. Den Haag: Ministerie van Justitie; Ploeg, J. van der & Mooij, T. (1998), *Geweld op school. Achtergronden, omvang, oorzaak, preventie en aanpak*. Rotterdam: Lemniscaat; Weerman, F. e.a., *Netwerkvorming onder jongeren, probleemgedrag, en interventies op school* (Leiden, Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving, lopend onderzoeksprogramma).

¹⁰ II 2001-2002, 28 000 VIII, nr. 123.

¹¹ Kamerstuk 28 600 VIII, nr. 11.

¹² II, 2003-2004, 29 240, nr. 1.

¹³ II, 2003-2004, 29 240, nr. 2.

veiligheidsbeleid opnieuw te bezien en een plan van aanpak te ontwikkelen, via een zorgvuldig proces van overleg met alle betrokkenen op beleids- en uitvoeringsniveau. Daarbij is sprake van verschillende activiteiten, zoals onderzoek naar geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel^{1 4} en ronde tafelgesprekken met het veld, en zal een relatie worden gelegd met relevante projecten uit de *Operatie Jong*. Daarnaast is de minister voornemens daarbij ook de resultaten van dit onderzoek van de inspecties voor onderwijs en jeugdzorg te betrekken, evenals een onderzoek naar agressie en geweld uitgevoerd door de Arbeidsinspectie.^{1 5}

1.2 Eerder onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs rond veiligheid

De Inspectie van het Onderwijs deed al eerder onderzoek naar de veiligheid in het onderwijs.^{1 6} De resultaten daarvan geven een taxatie van de veiligheidssituatie in het basis- en voortgezet onderwijs, inclusief het vmbo, en bieden bouwstenen voor de analyse van de veiligheid in het vmbo, dat de focus vormt van dit rapport. Aan de hand van enkele passages over veiligheid overgenomen^{1 7} uit het Onderwijsverslag 2002/2003, dat de inspectie in april 2004 publiceerde, vat deze paragraaf de voornaamste resultaten daarvan samen.

Veiligheid in het onderwijs

Uit de gegevens van de onderwijsinspectie blijkt dat op ongeveer twee procent van de basisscholen, tien procent van de vmbo-scholen en op één procent van de havo-vwo-scholen (of afdelingen) zich wekelijks incidenten tussen leerlingen voordoen. Deze variëren van beschadiging of diefstal van eigendommen tot soms zeer ernstig fysiek geweld. Het aantal vmbo-scholen (of afdelingen) waar dit maandelijks voorkomt, is 38 procent. Voor het havo/vwo is dit bijna een kwart en in het basisonderwijs gaat het om ongeveer 5 procent.

De meeste scholen (vmbo zowel als havo/vwo) nemen tal van maatregelen bij het optreden van incidenten. Leraren of mentoren hebben doorgaans gesprekken met de betreffende leerlingen en vaak ook met hun ouders. Met de leerlingen worden afspraken gemaakt over hoe met elkaar om te gaan en er wordt samengewerkt met politie en jeugdzorg. Slachtoffers krijgen niet alleen onmiddellijk hulp, maar vaak ook nazorg. Verwijdering van probleemleerlingen is in de praktijk vaak onmogelijk waardoor er meer dan eens crisissituaties ontstaan. Sommige incidenten zijn van dien aard dat ze de grenzen bereiken van wat het onderwijs zelf kan doen. Belangrijk is dat scholen aansluiting zoeken bij voorzieningen van andere zorgstructuren.

^{1 4} Van enkele resultaten van dit door Research voor Beleid uitgevoerde onderzoek is ook in dit rapport gebruik gemaakt; zie hoofdstuk 2.

^{1 5} Tussentijdse resultaten gerapporteerd in: Arbeidsinspectie (2004), *Tussenrapportage over Agressie en geweld over periode 1 januari 2004 tot 6 april 2004*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

^{1 6} Zie: Inspectie van het Onderwijs (2004).

^{1 7} Zie: Inspectie van het Onderwijs (2004): 8, 17, 27-30, 36-39.

Tijdens het schooltoezicht heeft de inspectie het schoolklimaat in de afgelopen jaren op vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs positief beoordeeld. Ook de meeste ouders (90 procent) tonen zich tevreden over de aandacht op school voor het veiligheidsgevoel van hun kind.¹⁸ Wanneer leerlingen zich in meer algemene zin uitspreken over de veiligheid op hun school, geven ze aan zich op hun school veilig te voelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de leerlingen van de tweede fase havo/vwo in de Toekomstmonitor.¹⁹ Wanneer het onderzoek specifiek wordt, blijken de reacties van leerlingen genuanceerder te zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de 'Monitoring veiligheid scholen voortgezet onderwijs' in schooljaar 2002/2003 (een enquête onder 4.100 leerlingen in de eerste vier leerjaren van 28 scholen). Een kwart van de leerlingen zegt dat er op school leerlingen regelmatig worden gepest en uitgescholden. Volgens 19 procent wordt er op school regelmatig gestolen. In leerjaar 1 geeft 14 procent van de leerlingen aan dat sommige leerlingen worden bedreigd, in leerjaar 3 is dit percentage bijna verdubbeld. In het eerste leerjaar ondervindt een kwart van de leerlingen agressie van klasgenoten, in het vierde leerjaar is dat gestegen naar 39 procent. De percentages verschillen overigens sterk per school.²⁰ Uit deze reacties valt op te maken dat redelijk veel leerlingen zich niet in alle opzichten veilig voelen op hun school.

Ook personeelsleden ervaren het schoolklimaat niet altijd als veilig. Volgens Visser is in het jaar 2000 ruim de helft van de leraren geconfronteerd met agressie van ouders, collega's of leerlingen. Op het vmbo gebeurt dit bijna tweemaal zo veel als op het havo/vwo. Leraren in het vmbo zijn bovendien het meest fysiek bedreigd door leerlingen: een op de vijf leraren is dit overkomen.²¹ Volgens Mooij zijn scholen voor voortgezet onderwijs tussen 1991 en 2000 niet onveiliger geworden.²² De meeste scholen zijn betrokken bij een gemeenschappelijk zorgplan of een plan tot criminaliteitspreventie op lokaal of regionaal niveau. In vergelijking met eerdere metingen zijn volgens Mooij pesten, gewelddadig gedrag en wapengebruik niet toegenomen. Gegevens uit de studie die Research voor Beleid in het voorjaar van 2004 uitvoerde, lijken in een vergelijkbare richting te wijzen.²³ Uit dit onderzoek komt verder naar voren dat circa 90% van de personeelsleden van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zich op school veilig voelt. Dat neemt niet weg dat het personeel op vrijwel alle scholen in het afgelopen jaar getuige was van leerlingen die elkaar uitschelden; op tweederde van de scholen is dat meerdere keren per week of dagelijks het geval. Op eenderde

¹⁸ Zie: Oord, P.L. van & Schieven, P. (2003), *Onderwijsmeter 2003. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: OCW.

¹⁹ Zie: *Toekomstmonitor havo/vwo 2003*. Amsterdam: Aro-media Data Services.

²⁰ Zie: C&T Scholenmarketing (2003). *Schoolindex leerlingtevredenheid 2002-2003*. Gouda: C&T-Scholenmarketing.

²¹ Zie: Visser, J. (2001), *Agressie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de ervaringen van docenten*. Den Bosch: KPC Groep.

²² Zie: Mooij, T. (2001), *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

²³ Uit de rapportage van de voorlopige resultaten van dit onderzoek komt onder meer naar voren dat twee van de drie personeelsleden in het basis- en voortgezet onderwijs van mening zijn dat de veiligheidssituatie op de school niet veranderde. Bron: Wonderen, R. van (2004), *Agressie en geweld in het onderwijs. Tussenrapportage*. Leiden: Research voor Beleid.

van de scholen bedreigen leerlingen elkaar meerdere keren per week of dagelijks met geweld en net zo vaak is sprake van slaan en schoppen tussen leerlingen.

Vmbo-scholen^{2 4}

Het onderzoek van de inspectie naar veiligheid op scholen voor voortgezet onderwijs liet zien dat vrijwel alle vmbo-scholen worden geconfronteerd met incidenten tussen leerlingen. Meestal gaat het om uitschelden, pesten, vormen van chantage en het uiten van beledigingen of bedreigingen. Op 10 procent van de vmbo-scholen doen zich wekelijks incidenten voor in de sfeer van beschadiging of diefstal van eigendommen en soms van fysiek geweld. Slechts 15 procent van de scholen meldt dat er geen incidenten tussen leerlingen en personeelsleden op hun school voorkomen. Op de scholen waar dat wel gebeurt, gaat het vooral om uitschelden, beledigen of bedreigen. Op een kleinere groep scholen (39 procent) komt ten hoogste eenmaal per maand diefstal door leerlingen bij personeelsleden voor; op 17 procent ook fysiek geweld door leerlingen tegenover personeelsleden. Incidenten tussen leerlingen onderling, met name discriminerende opmerkingen, beschadiging of diefstal en fysiek geweld, komen vaker voor op vmbo-scholen in de grote steden (meestal ook scholen met veel allochtone leerlingen).

Volgens Ter Bogt e.a.^{2 5} maakt een behoorlijke groep jongens, ruim 16 procent, in het voortgezet onderwijs zich schuldig aan pesten. Daarentegen bedraagt het percentage meisjes dat pest 6,5 procent. Ongeveer een op de tien scholieren is het afgelopen jaar gepest. In het vmbo komen vechten, pesten en gepest worden het meest frequent voor.

Vmbo-scholen waar veel incidenten tussen leerlingen onderling voorkomen, kennen eveneens vaker incidenten tussen leerlingen en personeelsleden. Dit is betrekkelijk vaak het geval op scholen in de vier grote steden, op scholen met veel allochtone leerlingen en op algemeen bijzondere scholen. Het aantal en de aard van de incidenten zijn op de meeste scholen de afgelopen vijf jaren min of meer gelijk gebleven, ongeveer een op de vijf scholen constateerde een toename in frequentie en ernst van de incidenten.

Maatregelen op vmbo-scholen

Vmbo-scholen nemen diverse maatregelen om incidenten te voorkomen of de gevolgen ervan onder controle te houden. Het meest genoemd worden de volgende: mentoren roepen leerlingen die bij incidenten betrokken zijn, altijd op voor een gesprek; de school werkt structureel samen met politie en jeugdzorg; mentoren roepen ouders van leerlingen die bij incidenten betrokken zijn, altijd op voor een gesprek; de school zorgt dat slachtoffers van incidenten niet alleen onmiddellijke hulp, maar ook nazorg op de langere termijn krijgen; en de school betreft leerlingen in de eerste periode van het schooljaar bij het opstellen en vastleggen van afspraken over de manier waarop een ieder met elkaar omgaat.

Scholen die het meest te maken hebben met incidenten, blijken ook de meeste maatregelen tegen incidenten te nemen. Ook blijkt er samenhang te bestaan

^{2 4} Voor een weergave van de resultaten van het onderzoek naar veiligheid op havo- en vwo-scholen, zie Inspectie van het Onderwijs (2004).

^{2 5} Bogt, T. ter, Dorsselaar, S. van & Vollebergh, W. (2003), *Psychische gezondheid, risicogedrag en welbevinden van Nederlandse scholieren*. Utrecht: Trimbos-instituut.

tussen het optreden van incidenten, het nemen van maatregelen daartegen en de mate waarin leerlingen zwaar spijbelen.

Context

Het ervaren van een gevoel van veiligheid op scholen voor voortgezet onderwijs is sterk afhankelijk van omgevingsfactoren en incidentele gebeurtenissen. Voor leerlingen is de samenstelling van hun klas een belangrijke factor. Door slechte verhoudingen (ruzie, bedreiging, geweld) voelen leerlingen zich onveilig. We constateren dat het gemiddeld om 10 tot 20 procent van de leerlingen gaat die zich op hun school niet prettig voelen. Door een incident kan plotseling het gevoel van onveiligheid (tijdelijk) toenemen. Ook het werkklimaat voor de leraren en het onderwijsondersteunend personeel wordt negatief beïnvloed door incidenten. Slechts een op de zeven vmbo-scholen meldt geen incidenten tussen leerlingen en personeelsleden en meer dan de helft zegt (wel eens) te maken te hebben met incidenten tussen ouders en personeelsleden.

De inspectie constateert dat scholen die vaker met incidenten worden geconfronteerd, ook meer maatregelen daartegen nemen. Toch is een op de vier vmbo-scholen (en een op de zes havo/vwo-scholen) in de vier grote steden van mening dat de veiligheid op hun school onvoldoende gewaarborgd is. Daarmee wordt vooral bedoeld dat de school geen garanties kan bieden om incidenten te voorkomen. De maatschappelijke context waarbinnen deze scholen moeten opereren, is in hoge mate bepalend voor deze situatie. Daarom maakt het bevorderen van de veiligheid op scholen deel uit van het algemene achterstandenbeleid in de grote steden. De maatregelen in dit kader kunnen pas effect sorteren als zij deel uitmaken van een duidelijk en geaccepteerd plan. Ze dienen voorts door alle betrokkenen binnen de school alsmede door de samenwerkende instanties in de schoolomgeving altijd en consequent te worden uitgevoerd. In dit opzicht geldt ook hier: de ketting is net zo sterk als de zwakste schakel.

1.3 Het Terra College; vertrekpunt voor verdere doordenking van veiligheid in het vmbo

Van Terra naar vmbo

Hoewel het incident op het Terra College de aanleiding was voor onderhavig onderzoek van beide inspecties, gaat het in dit rapport niet direct over dat incident. Evenmin vormt de situatie waarin de school zich bevindt, of het beleid zoals dat op school vorm kreeg, het zwaartepunt. Weliswaar komen elementen van de situatie op het Terra College ter sprake, maar de focus ligt steeds bij de meer algemene inzichten die dat oplevert voor de doordenking van de veiligheidssituatie in het vmbo in Nederland (zie hoofdstuk 2).

Om de passages waar het Terra College aan de orde komt van enige achtergrondinformatie te voorzien, sluit dit hoofdstuk af met een beknopte beschrijving van de school. Het Terra College is, zoals alle scholen in Nederland, opgenomen in de reguliere uitoefening van het toezicht door de onderwijsinspectie. In dat kader werd de kwaliteit van het onderwijs kort voor

januari 2004 beoordeeld, in de vorm van een periodiek kwaliteitsonderzoek. De met betrekking tot onze vraag relevante onderdelen uit dit verslag nemen we hier verkort op. Voor een totaalbeeld zij verwezen naar het integrale verslag van het betreffende schoolbezoek.^{2 6}

Het Terra College is ontstaan uit een fusie van meerdere instellingen, en biedt op de locatie waar het incident zich voerde vmbo-onderwijs in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen. Deze zijn gehuisvest in de vestiging die de school aanduidt als de *'Locatie Beresteinlaan 627'*. De school op deze locatie bestond voordien onder de naam Stevin College. Daarnaast biedt het Terra College vmbo-, havo-, vwo- en gymnasiumonderwijs aan op vijf andere locaties in Den Haag. Deze blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Met het oog op de leesbaarheid spreekt dit rapport gemakshalve over het 'Terra College' (of: 'de school', 'de instelling'). Het gaat daarbij echter steeds (uitsluitend) om de vestiging van de school aan de locatie Beresteinlaan 627.

Het Terra College

Uit het verslag van het onlangs uitgevoerde, reguliere schoolbezoek citeren we de volgende passages.^{2 7}

In de Haagse wijk Escamp heeft onlangs een herschikking plaats gevonden van het voortgezet onderwijs. Om de levensvatbaarheid van bestaande vmbo-afdelingen te vergroten, hebben de besturen van een aantal scholen er voor gekozen om een aantal vmbo-locaties en/of afdelingen samen te voegen. Uit de fusie is een nieuwe scholengemeenschap, het Terra College ontstaan, die vanaf augustus 2003 is gestart onder een nieuw bestuur. De grondslag van de nieuwe scholengemeenschap is algemeen bijzonder. De vestiging van het Terra College aan de Beresteinlaan 627 biedt opleidingen aan in de sectoren Economie en Zorg & Welzijn. De samenstelling van zowel team als leerlingpopulatie (minder jongens, toename autochtone meisjes) is als gevolg van de herschikking veranderd. De school heeft een personeelsbestand van zo'n 125 personeelsleden, waaronder 25 personen die onderwijsondersteunende taken vervullen.

Algemeen beeld

De inspectie beoordeelde het onderwijs als van voldoende kwaliteit. In het voorlaatste reguliere onderzoek van de inspectie werden de leerlingenzorg en het pedagogisch klimaat positief gewaardeerd, maar tevens kritische noten gekraakt ten aanzien van de organisatie, het beleid en aspecten van het onderwijsleerproces. De school heeft die bevindingen aangegrepen om gericht te werken aan de onderwijsverbetering. Er is de afgelopen jaren zowel geïnvesteerd in het versterken van het primair proces (didactiek), alsook in de secundaire processen (teamontwikkeling en professionalisering). Het proces is in een stroomversnelling gekomen door participatie in het onderwijskansenproject.

^{2 6} Rapport *Periodiek Kwaliteitsonderzoek Terra College (vestiging Beresteinlaan 627)*, schoolbezoek 11 en 13 november 2003. Inspectie van het Onderwijs, 20 februari 2004.

^{2 7} Zie noot 20. De overgenomen passages zijn geciteerd uit dit rapport.

Het huidige kwaliteitsprofiel laat een gedifferentieerd, maar overwegend positief, beeld zien. Ten opzichte van het vorige inspectiebezoek zien we op een aantal fronten een duidelijke verbetering. Met name op het gebied van kwaliteitszorg is vooruitgang geboekt. Ook het domein 'Onderwijs en leren' is positief gewaardeerd. De opbrengsten van de school zijn nog niet van voldoende kwaliteit. We zien, met name in de bovenbouw, leerlingen studievertraging oplopen en/of dat leerlingen de opleiding verlaten zonder overgangsbewijs of diploma. We beseffen dat het geen sinecure is om de leerlingen, die veelal te kampen hebben met meervoudige achterstandsproblematiek, binnen de gegeven tijd toe te rusten met de noodzakelijke kennis en vaardigheden. Toch zijn de behaalde resultaten niet geheel toe te schrijven aan de kenmerken van de populatie. Een groot knelpunt is de beschikbare onderwijstijd; door ziekte en vacatures vallen er te veel lessen uit. Verder sluit het aanbod en de inrichting van de lessen in de huidige vorm nog te weinig aan op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen. Gezien de samenstelling van de populatie is meer 'maatwerk' nodig. Dit ligt ook in lijn met de ontwikkeling die de school zelf voor ogen heeft. Hoewel we positief zijn over de schoolontwikkeling willen we tegelijkertijd aangeven dat verdere implementatie van het ingezette beleid en de verbreding hiervan in het team nog de nodige aandacht verdienen.

Tegen de achtergrond van dit oordeel heeft de inspectie in maart 2004 opnieuw onderzoek uitgevoerd, waarin een verdergaande analyse van het zorg- en veiligheidsbeleid op de school centraal stond. De resultaten daarvan zijn mede het uitgangspunt voor de volgende hoofdstukken.

2 OPZET EN METHODISCHE VERANTWOORDING

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de probleemstelling en onderzoeksvragen. Deze hebben betrekking op de zorgbehoefte van leerlingen in het vmbo, het zorg- en veiligheidsbeleid, en de keten van voorzieningen voor jeugdzorg. Daarnaast wordt de opzet van het onderzoek beschreven. Daarbij komen ook de gebruikte instrumenten en de gegevens waarop de hoofdstukken 3 en 4 zijn gebaseerd aan de orde.

2.1 Onderzoeksvragen

Het verzoek aan de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg onderzoek te doen, richtte zich op een aantal onderwerpen. Het betrof:

- het in beeld brengen van de gehele schoolloopbaan van de desbetreffende leerling;
- het in kaart brengen van het door het Terra College gevoerde algemene veiligheidsbeleid, met aandacht voor de positie van de school in het totaal van de onderwijskundige voorzieningen in de gemeente Den Haag;
- een relatie te leggen met betrokken voorzieningen op het gebied van jeugdzorg ter plaatse, in ieder geval voor wat betreft de gegevens die bij de betrokken scholen bekend zijn over de problematiek van de jeugdige, de problemen in de opvoedingssituatie, de stappen ondernomen door de scholen, en de contacten vanuit de scholen met instellingen om hulpverlening op gang te brengen;
- te bezien of, en zo ja, welk onderzoek in de jeugdzorgketen noodzakelijk is aanvullend op het onderzoek binnen de onderwijsinstellingen.

De inspecties hebben deze verzoeken vertaald naar een samenvattende probleemstelling en uitgewerkt in zes operationele onderzoeksvragen:

Probleemstelling:

Vanuit het incident op het Terra College inzicht krijgen in de vraag hoe (//) het gevoerde veiligheidsbeleid en (///) het geheel van instellingen voor onderwijs en jeugdzorg in de regio, zich verhouden tot de problemen waarvoor scholen, gegeven de concentratie van zorgbehoefte en anti-sociaal gedrag binnen de leerlingenpopulatie, gesteld worden.

Operationele onderzoeksvragen:

Schoolloopbaan

1. (a) Hoe is de schoolloopbaan van de betreffende leerling tussen het moment van het eerste contact met het onderwijs tot medio januari 2004 verlopen?
(b) Wat is de aard en intensiteit van de problemen die zich bij leerlingen in het vmbo manifesteren waar scholen voor worden geplaatst?

Veiligheidsbeleid

2. Hoe ziet het door het Terra College beschreven en uitgevoerde veiligheidsbeleid eruit en hoe is de uitwerking daarvan in de praktijk, voorafgaand aan het incident?
3. Hoe verhoudt het veiligheidsbeleid van het Terra College en de concentratie van zorgleerlingen en/of de omvang van anti-sociaal gedrag zich tot andere onderwijsinstellingen en -voorzieningen in de regio?

Jeugdzorg

4. Welke stappen hebben de scholen met betrekking tot de betreffende leerling ondernomen; hebben de scholen contacten gelegd met instellingen voor jeugdzorg om hulpverlening op gang te brengen en, zo ja, wat was de aard en frequentie daarvan?
5. Geven de bevindingen uit de onderwijsinstellingen aanleiding voor op de keten van jeugdzorg gericht vervolgonderzoek en, zo ja, welke vragen zijn dan relevant?
6. Welke stappen hebben instellingen voor jeugdzorg ondernomen, en wat was de aard, frequentie en het resultaat daarvan?

2.2 Opzet van het onderzoek

Aansluitend bij de door de minister en staatssecretaris geformuleerde vragen omvat het onderzoek drie stappen: schoolloopbanen, zorg- en veiligheidsbeleid en het functioneren van de keten van jeugdzorginstellingen. We geven eerst een beschrijving van de opzet van het onderzoek, die aangeeft hoe de antwoorden op de deelvragen zich tot elkaar verhouden en in samenhang leiden tot beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarna volgt voor elk van de drie stappen een beschrijving van de opzet van het onderzoek.

De eerste stap betreft een beschrijving van de schoolloopbaan van de betreffende leerling. Daaruit ontstaat een beeld van de aard en achtergrond van de problemen rond de leerling. Een vraag die daar nauw mee verbonden is, en de kern vormt van dit deel van het onderzoek, is in hoeverre de aard en intensiteit van mogelijke problemen een algemener patroon vertoont. Zijn de problemen primair incidenteel, of komen scholen die met enige regelmaat tegen? Daartoe wordt op basis van een steekproef uit de leerlingendossiers ook de situatie rond een aantal andere leerlingen in het beeld betrokken. Ook wordt gebruik gemaakt van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek naar risicofactoren. Aan de hand daarvan wordt een algemeen – dus los van de situatie rond de betreffende leerling – beeld gegeven van de problemen met betrekking tot leerachterstanden, zorgbehoeften en anti-sociaal gedrag van leerlingen in het vmbo.

De tweede stap richt zich op het zorg- en veiligheidsbeleid van scholen in het vmbo. Daartoe worden de voornaamste kenmerken van dat beleid getekend, en wordt de vraag opgeworpen in hoeverre dat toereikend is. Er is daarbij voor gekozen de beschrijving van het zorg- en veiligheidsbeleid niet tot een strikte gevalsbeschrijving te beperken, maar in te zetten op een analyse met een breder

bereik. Als onderdeel daarvan wordt de situatie van de school bovendien gerelateerd aan andere groepen scholen, zoals in de regio, de Randstad en het totale vmbo. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de mate waarin complexe zorgvragen over instellingen gespreid zijn, dan wel zich op enkele plaatsen concentreren.

De derde stap van het onderzoek spitst zich toe op de betrokkenheid van instellingen voor jeugdzorg bij de betreffende leerling, en op de rol van instellingen voor jeugdzorg en andere relevante instanties bij de zorg voor leerlingen met problemen in het algemeen. Het gaat daarbij om een beschrijving van de rol die instellingen voor jeugdzorg met betrekking tot de betreffende leerling hebben gespeeld, als om aandacht voor de bijdrage die deze instellingen in het algemeen leveren of zouden kunnen leveren aan de zorg voor jongeren met problemen.

Via deze stappen wordt de beantwoording van de onderzoeksvragen opgebouwd uit een case-specifieke en een algemene analyse van de problemen waarmee zorgleerlingen instellingen confronteren, uit een beschrijving van het zorg- en veiligheidsbeleid en het functioneren daarvan, en uit aandacht voor de rol die instellingen voor jeugdzorg daarbij kunnen spelen.

Het onderzoek is vooral beschrijvend van aard: het geeft een overzicht van de voornaamste kenmerken van het zorg- en veiligheidsbeleid en de wijze waarop dat in de praktijk functioneert. Waar de bevindingen daartoe aanleiding geven draagt het onderzoek een evaluatief karakter. Binnen de mogelijkheden van de (beperkte) onderzoeksopzet en (korte) doorlooptijd, en de informatie die beschikbaar was, worden aanbevelingen gedaan voor richtingen waarin de verdere ontwikkeling van zorg- en veiligheidsbeleid in het vmbo zou kunnen plaatsvinden. Gegeven het belang van een gedegen inzicht in oorzaken, aangrijpingspunten voor verbetering en effectieve interventies, worden bovendien aanbevelingen voor nader onderzoek gedaan.

In verband met privacygevoelige gegevens zijn twee rapportages uitgebracht. De resultaten van de onderdelen van het onderzoek die specifiek betrekking hebben op de betreffende leerling worden via een ambtsbericht ter kennis van de minister gebracht. De overige onderdelen worden gerapporteerd in een verslag (dit rapport) dat op reguliere wijze voor derden toegankelijk is.

2.3 Methode van onderzoek

Schoolloopbanen in problemen

Het onderzoek naar de schoolloopbaan richt zich primair op de weergave van de vorderingen op onderwijskundig terrein. In tweede instantie worden daarbij bovendien de sociaal-psychologische en sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerling in kaart gebracht en problemen die zich daar mogelijk bij hebben voorgedaan, en ook de mogelijke belemmeringen in sociale context van de leerling. De vorderingen op onderwijskundig terrein zijn beschreven aan de hand van informatie over (waar mogelijk methode-onafhankelijke) toetsresultaten, rapportcijfers, doubleren, en de jaarlijkse positie naar leerjaar, opleidingsrichting en

schooltype. De sociaal-psychologische en sociaal-emotionele ontwikkeling is in kaart gebracht met behulp van gegevens die ontleend zijn aan tests, observatie-instrumenten of aan anderszins geobjectiveerde waarnemingen. Waar deze niet beschikbaar zijn is het onderzoek toegespitst op indicaties van problematisch gedrag. Informatie daarover is zo veel mogelijk ontleend aan het leerlingendossier en andere relevante registraties. Waar zinvol is via interviews met relevante informanten van de betrokken instelling(en) (schoolpsycholoog, zorgcoördinator, etc) aanvullende informatie verzameld. Het onderzoek op onderwijsinstellingen is uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs, terwijl de Inspectie jeugdzorg de eerst-verantwoordelijke was voor de in het onderzoek te betrekken zorginstellingen.

Zorg- en veiligheidsbeleid

Het onderzoek naar het veiligheidsbeleid van de school richt zich op een beschrijving van het beleid van de school en de realisatie daarvan in de dagelijkse praktijk. Het streven is daarbij zo veel als mogelijk de voornaamste componenten die het veiligheidsbeleid bepalen inzichtelijk te maken. Daarbij gaat de aandacht uit naar de aard en omvang van de leerproblemen blijkend uit leerlingen met een zorgindicatie, het anti-sociale gedrag waarmee scholen gegeven de kenmerken van de leerlingenpopulatie te maken hebben, de materiële en bestuurlijke randvoorwaarden waarbinnen het veiligheidsbeleid moet worden ingevuld, het beleid dat de school ontwikkeld heeft, de uitvoering daarvan in de schoolpraktijk en de effecten daarvan.

Onder het veiligheidsbeleid verstaat de inspectie het geheel van samenhangende en planmatige handelingen van of namens de instelling om de sociaal-emotionele en fysieke veiligheid van leerlingen en personeel te waarborgen. De veiligheidssituatie heeft betrekking op de sociaal-emotionele en fysieke veiligheid zoals die zich in de dagelijkse schoolpraktijk van leerlingen en personeel voordoet. Fysieke veiligheid betreft de afwezigheid van alle vormen van aantasting van de lichamelijke integriteit van leerlingen en personeel. Die aantasting kan bestaan uit geweld in 'zware' (bijv. slaan, schoppen) en 'lichte' (bijv. duwen, spuwen) vormen. Ook het openlijk of verhuld dreigen met geweld wordt als vorm van aantasting van de lichamelijke integriteit gerekend. Sociaal-emotionele veiligheid betreft de afwezigheid van aantasting van leerlingen en personeel in hun sociale en mentale integriteit. Aantasting van de sociale integriteit kan onder meer bestaan uit het ontzeggen van een plaats temidden van anderen (zoals door doodzwijgen, negeren, daadwerkelijk buitensluiten) of het systematisch aantasten van de reputatie van leerlingen of personeel (zoals door het opzetten tegen anderen, excessieve vormen van kwaadspreken). Aantasting van de mentale integriteit heeft betrekking op ondermijning van de basale eigenschappen die noodzakelijk zijn voor menselijk functioneren, zoals eigenwaarde, vertrouwen, het vermogen tot binding, etc. Verbaal geweld, kleineren, het geven van (veelvuldige en systematische) negatieve feedback, pesten, etc. zijn voorbeelden van gedrag dat de mentale integriteit kan aantasten.

Beide dimensies van veiligheid omvatten een feitelijke en belevingscomponent. Deze zijn niet noodzakelijk aan elkaar gerelateerd. Zo laat onderzoek zien dat de ervaring van veiligheid niet hoeft te corresponderen met (ook na correctie voor

beperkingen van registraties) feitelijk gepleegde deviante gedragingen, en de ontwikkeling van beide soms in omgekeerde richting kan verlopen: ondanks relatieve afname van criminaliteit voelen mensen zich onveilig.^{2 8} Om uitspraken met een ruimer toepassingsbereik te kunnen doen legt een optimaal onderzoeksdesign doorgaans verbinding tussen beide componenten. Gegeven de situatie waarin onderhavig onderzoek wordt uitgevoerd maakt zo'n aanpak het trekken van valide conclusies echter niet eenvoudig. Zo kan niet worden uitgesloten dat het incident dat op de school heeft plaatsgevonden het welbevinden en/of de opinies van leerlingen, personeel en schoolleiding heeft beïnvloed en dat nog doet, of dat van sociaal-wenselijke antwoordtendenties sprake is. Ook de relaties die deze groepen onderling en met elkaar onderhouden, kunnen door het incident en de duiding daarvan zijn beïnvloed. Het is derhalve niet duidelijk in hoeverre onderzoek naar de veiligheidsbeleving van geledingen op en rond de school de ervaring van veiligheid rond het incident weerspiegelt, en de waardering daarvan en de gevoelens die het heeft opgeroepen. Om uitspraken te kunnen doen over de situatie waarin, gegeven de kenmerken van het vigerende veiligheidsbeleid, een ernstig incident als dat op het Terra College zich heeft voorgedaan, is het echter noodzakelijk die situatie in kaart te brengen. Gezien de invloed die het incident op de beleving en waardering van de gebeurtenissen zal hebben, is het niet bekend in welke mate onderzoek naar de veiligheidsbeleving uitgevoerd ná het incident valide informatie oplevert over de situatie vóór het incident. De beperkingen die doorgaans aan retrospectief onderzoek naar houdingen en belevingen kleven, zijn in deze situatie dan ook zodanig dat onderzoek naar de veiligheid voor het incident op dit punt informatie oplevert die slechts met de nodige terughoudendheid geïnterpreteerd kan worden.

Jeugdzorg en de keten

Op basis van de informatie die naar voren komt uit het onderzoek naar de schoolloopbaan van de betreffende leerling en de problemen die zich bij de sociaal-psychologische en sociaal-emotionele ontwikkeling hebben voorgedaan, richt de Inspectie jeugdzorg zich vervolgens op een beschrijving van de betrokkenheid van de instellingen voor jeugdzorg.

Dit deel van het onderzoek wordt uitgevoerd voorzover sprake was van betrokkenheid van zorginstellingen en/of andere partners in de zorgketen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van analyse van documenten en dossiers, inventarisatie van de activiteiten die door eventueel betrokken zorginstellingen zijn uitgevoerd, en interviews van daarbij betrokken functionarissen.

Instrumenten

De gegevensverzameling wordt uitgevoerd met bestaande en voor het onderzoek ontwikkelde instrumenten. Daarbij is gebruik gemaakt van het instrumentarium van de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg, en van door derden ontwikkelde materialen. Het gaat daarbij om onder meer het *Toezichtkader Voortgezet Onderwijs* van de onderwijsinspectie en een commentaar daarop door veiligheidsexperts, een door deze inspectie ontwikkeld instrument voor inventarisatie van veiligheidsmaatregelen op scholen in het voortgezet onderwijs,

^{2 8} Vergelijk bijvoorbeeld: Brink, G. van den (2001), *Geweld als uitdaging. De betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW.

een veiligheidsmonitor voor sociale veiligheid in de BVE-sector. Bijlage 1 geeft een overzicht van de bronnen waarvan voor dit onderzoek gebruik is gemaakt.

Bij de verzameling van gegevens zijn de volgende instrumenten gebruikt:

- matrix met aandachtspunten voor zorg en veiligheid;
- gespreksagenda's over leerlingenzorg, schoolklimaat, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, kwaliteitszorg, en ervaringen met incidenten (voor interviews met leraren, functionarissen leerlingenzorg, leerlingen, ouders, directie en onderwijsondersteunend personeel);
- leidraad voor analyse leerlingendossiers (met aandacht voor administratieve gegevens, inhoudelijke documenten, toelatingsgegevens, leerlingvolgsysteem, onderwijskundige informatie, sociaal-emotionele informatie, informatie over gedrag, verzuimregistratie, schorsing en verwijdering);
- leidraad voor signalering van risico-indicatoren op leerlingenniveau (met aandacht voor gezinssituatie, armoede, onveilige leefomgeving, sociale inbedding, risicovol gedragingen van leerlingen, fysieke ontwikkeling, subjectieve beleving, gedragsaspecten, schoolindicatoren);^{2,9}
- vragenlijst voor directie over 'Voortijdig schoolverlaten en veiligheid in scholen voor voortgezet onderwijs' van de Inspectie van het Onderwijs;
- vragenlijst voor leerlingen over incidenten en beleving veiligheid (replicatie-onderzoek op basis van vragenlijst ontwikkeld door ITS, zie hierna);
- vragenlijst voor docenten over incidenten, beleving veiligheid en veiligheidsbeleid (replicatie-onderzoek op basis van vragenlijst ontwikkeld door Research voor Beleid, zie hierna).

Dataverzameling

De voor het onderzoek benodigde gegevens zijn deels verzameld door de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg, en konden deels aan door derden verzamelde data worden ontleend. Als onderdeel van het onderzoek verzamelden de inspecties kwantitatieve gegevens over:

- loopbanen en problemen van leerlingen: analyse gebaseerd op een steekproef van 40 leerlingendossiers uit vier categorieën, te weten: leerlingen met LWOO-indicatie, leerlingen zonder LWOO-indicatie besproken in het zorgadviesteam, leerlingen zonder LWOO-indicatie, niet besproken in het zorgadviesteam, en voortijdig uitgestroomde leerlingen;
- incidenten en aspecten van veiligheidsbeleid van de school;
- incidenten en beleving van veiligheid onder leerlingen (n = 36);
- incidenten, beleving van veiligheid en veiligheidsbeleid onder leraren en onderwijsondersteunend personeel (n = 19).

Via secundaire analyse zijn deze op de school verzamelde gegevens gerelateerd aan twee landelijke datasets.

^{2,9} Mede gebaseerd op Rijken, S.R.H. & Harms, G.J. (2002), *Schoolloopbanen en jongeren in risicosituaties*. Groningen: GION.

De eerste betreft in het kader van de 'veiligheidsthermometer' door het ITS onder leerlingen verzamelde gegevens.^{3 0} Vanwege de beperkte vergelijkbaarheid van dit in 2001 verzamelde materiaal met de in de eerste helft van maart 2004 op de onderzochte school verzamelde data, dienen de daarop gebaseerde bevindingen (zie hoofdstuk 4) met terughoudendheid te worden geïnterpreteerd. De tweede landelijke dataset betreft in het voorjaar van 2004 door Research voor Beleid onder docenten en ander personeel verzamelde gegevens over veiligheid op scholen. Omdat dat onderzoek tijdens de afronding van dit rapport in uitvoering was, waren nog niet alle gegevens beschikbaar. De voor dit rapport gebruikte gegevens zijn derhalve gebaseerd op een tussentijdse rapportage van Research voor Beleid,^{3 1} en op naar schatting 90% van de gegevens die voor dat onderzoek werden verzameld.^{3 2} Het voorlopige karakter van het materiaal dat beschikbaar was, maakt dat de daarop gebaseerde gegevens (zie hoofdstuk 4) moeten worden opgevat als indicatie van de uiteindelijke resultaten. Een voorbehoud dat met betrekking tot de vergelijking van gegevens van de onderzochte school en beide landelijke datasets bovendien moet worden gemaakt, heeft betrekking op de relatief kleine aantallen waarnemingen voor het Terra College. Het uitgangspunt om de school minimaal te belasten heeft hier tot gevolg dat voor wat betreft de informatie over leerlingen en docenten met een relatief grote onzekerheidsmarge rekening gehouden moet worden.

Om te kunnen beschikken over een goed beeld van de bredere context is daarnaast gebruik gemaakt van door de politie Haaglanden verstrekte gegevens en regionale en landelijke gegevens van Bureau Halt.^{3 3}

Daarnaast werd informatie verzameld via een serie interviews met geledingen binnen en rond de school. Het betrof:

- directie;
- functionarissen betrokken bij veiligheidsbeleid (2);
- functionarissen betrokken bij leerlingenbegeleiding (6);
- leerjaarcoördinatoren;
- teamleiders;
- steekproef van vijf groepen (6-8) leerlingen (leerlingen onderbouw leerjaar 1, idem leerjaar 2, leerlingen bovenbouw afdeling Economie, idem afdeling Zorg- en welzijn, idem afdeling Mode & Kleding);

^{3 0} Het ITS verrichtte op verzoek van de Inspectie van het Onderwijs een heranalyse op de gegevens uit de studie van Mooij (2001), gericht op de situatie in het vmbo. De subset met gegevens van vmbo-scholen omvat circa 1400 leerlingen. De betreffende onderdelen in dit rapport (zie hoofdstuk 4) zijn gebaseerd op een notitie die verslag doet van de resultaten daarvan (Mooij, T. (2004), *Secundaire analyse van enkele gegevens uit het onderzoek 'Evaluatie Veilige School'*. Nijmegen: ITS). De Inspectie van het Onderwijs is de heer Mooij erkentelijk voor zijn bijdrage aan de uitvoering van dit onderzoek.

^{3 1} Zie: Van Wonderen (2004).

^{3 2} De gebruikte subset betreft een (voorlopig) bestand met gegevens van circa 1700 personeelsleden. De Inspectie van het Onderwijs is Research voor Beleid en de heer Van Wonderen erkentelijk voor de welwillende medewerking en het beschikbaar stellen van (een deel van) de verzamelde data.

^{3 3} De Inspectie van het Onderwijs is de politie Haaglanden en het Bureau Halt erkentelijk voor deze bijdrage aan het onderzoek.

- steekproef van twee groepen (8) docenten (docenten onderbouw, docenten bovenbouw);
- onderwijsondersteunend personeel (6);
- zorgadviesteam (schoolarts, medewerker Bureau Jeugdzorg, leerplichtambtenaar);
- ouders en/of verzorgers (vertegenwoordigers van ouderraad en ouders van leerlingen uit de steekproef leerlingendossiers (6));
- schoolpsycholoog;
- mentor van betrokken leerling;
- gesprekken tijdens inloopspreekuur;
- coördinator samenwerkingsverband;
- medewerker van Bureau Halt;
- schoolwijkagent.

Bij de voorbereiding van het onderzoek en voor het verzamelen van achtergrondinformatie zijn bovendien gesprekken gevoerd met:

- openbaar ministerie;
- politie Haaglanden;
- Korps Landelijke Politiediensten;
- Inspectie Openbare orde en Veiligheid;
- Bureau Expa, politie Utrecht.

3 SCHOOLLOOPBANEN IN PROBLEMEN

Samenvatting – Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de problemen waarvoor (sommige) leerlingen het vmbo kunnen plaatsen. Die kunnen te maken hebben met de opgave om een goed pedagogisch klimaat te realiseren voor in etnisch opzicht divers samengestelde leerlingengroepen. Andere problemen komen voort uit leerachterstanden of zijn van sociaal-emotionele aard, en combinaties daarvan. Hoewel scholen verschillen in de mate waarin ze met dergelijke problemen te maken hebben, wordt een groep vmbo-scholen – vooral in de grote steden – geconfronteerd met een relatief sterke concentratie van leerlingen die specifieke aandacht en begeleiding nodig hebben. Dat geldt ook voor het Terra College.

3.1 De vraag: leerlingen met problemen in het vmbo

De achtergrond van de vraag om de schoolloopbaan in kaart te brengen van de leerling die bij het Terra-incident betrokken was, is onder meer na te gaan in hoeverre er een relatie bestaat tussen de veiligheid van leerlingen en personeel op scholen, en de problemen waarmee jonge mensen geconfronteerd kunnen worden, de manier waarop ze daarop reageren en de begeleiding en hulp die scholen daarbij kunnen bieden. Waren er tijdens de gang door het onderwijs aanwijzingen voor problemen? Hebben zich op school of elders problemen voorgedaan? En hoe is daarop gereageerd? Ter bescherming van de privacy van de betreffende leerling blijft de beantwoording van deze vraag buiten dit verslag en vindt plaats via een ambtsbericht aan de minister.

Een vraag die daar nauw mee verbonden is en hier wel aan de orde komt, is in hoeverre de aard en intensiteit van mogelijke problemen een algemener patroon vertonen. Zijn de problemen primair incidenteel, of komen scholen die met enige regelmaat tegen? Dit onderdeel van de eerste onderzoeksvraag luidt:

- (1) Wat is de aard en intensiteit van de problemen die zich bij leerlingen in het vmbo manifesteren en waar scholen voor worden geplaagd?

Startend vanuit het onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs op het Terra College heeft uitgevoerd, schetst dit hoofdstuk een beeld van de problemen waar leerlingen op vmbo-scholen in Nederland mee te maken kunnen hebben, en van de zorg die dat van scholen vraagt. Het tweede deel van het antwoord is te vinden in hoofdstuk 6, waar de mogelijkheden en beperkingen van scholen om met die problemen om te gaan, in het beeld worden betrokken.

Voordat we ingaan op de vraag naar de aard en frequentie van de problemen waarvoor (sommige) leerlingen scholen stellen, tekenen we met een paar streken de voornaamste kenmerken van het vmbo en de stand van zaken in dit type onderwijs. Aan de hand van verschillende indicatoren wordt vervolgens een beeld gegeven van de leerlingen op de onderzochte school en in het vmbo. Die beschrijving spitst zich toe op een deel van de leerlingenpopulatie, te weten de

groep die extra zorg vraagt en/of een verhoogd risico op problematisch gedrag met zich brengt.

3.2 De situatie: schoolloopbanen en problemen

Portret van het vmbo

Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs is verreweg het grootste schooltype in het voortgezet onderwijs: ruim 60% van de leerlingen – zo'n 450.000 – in het voortgezet onderwijs volgt een vmbo-opleiding.^{3 4} Van de scholen voor voortgezet onderwijs bieden er ruim 350 één of meer richtingen voor vmbo aan.^{3 5} In totaal kan op zo'n 900 vestigingen vmbo-onderwijs worden gevolgd. Vaak gaat het om scholen die voorheen zelfstandig functioneerden en nu, na één of meer fusies, binnen grotere instellingen zijn gegroepeerd.

Het vmbo biedt beroepsvoorbereidende programma's aan in vier leerwegen, die gevolgd kunnen worden binnen vier sectoren. Die sectoren zijn Techniek, Zorg & welzijn, Economie en Landbouw. De leerwegen omvatten een basisberoepsgerichte leerweg, een kaderberoepsgerichte leerweg, een gemengde leerweg en een theoretische leerweg.

De leerwegen zijn verschillend voor wat betreft de samenstelling van het vakkenpakket en de programma-eisen. Leerlingen met een vmbo-diploma die de theoretische leerweg hebben gevolgd, hebben toegang tot het havo of de niveaus 3 en 4 van het mbo. Gediplomeerden die de gemengde of kaderberoepsgerichte leerweg hebben gevolgd, kunnen eveneens doorstromen naar de beide hoogste niveaus van het mbo. De basisberoepsgerichte leerweg geeft toegang tot de mbo-niveaus 1 en/of 2. Daarnaast kunnen vmbo-scholen in samenwerking met roc's binnen de basisberoepsgerichte leerweg ook direct een assistentenopleiding (mbo niveau 1) aanbieden.^{3 6}

Voor leerlingen die extra begeleiding nodig hebben is er binnen alle leerwegen de mogelijkheid van leerwegondersteunend onderwijs. In 2002/2003 maakten, gerekend over alle leerjaren, ruim 91.000 leerlingen daarvan gebruik.^{3 7}

Stand van zaken in het vmbo

Het vmbo is in 1999 ingevoerd als opvolger van het vbo en het mavo. Voornaamste doel was een verbetering van de aansluiting op het beroepskwalificerend vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. We sluiten deze korte

^{3 4} Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003), *Kerncijfers 1998-2003. Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Zoetermeer: Ministerie OCW.

^{3 5} Daarbij kunnen verder nog 76 vmbo-scholen worden geteld die onder een agrarisch opleidingscentrum vallen.

^{3 6} Bron: *Tijdelijke beleidsmaatregel assistentopleiding in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)*. Uitleg gele katern, 31, 17 december 2003.

^{3 7} Inclusief leerwegondersteuning in de sector landbouw van het vmbo. Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004), 143.

tekening van het vmbo af met een weergave van de stand van zaken, zoals de inspectie daar kort geleden over heeft gerapporteerd.^{3 8}

De invoering van het vmbo heeft verschillende positieve effecten gehad. Scholen richten zich meer op de praktijk: ze richten 'werkplekken' in, zetten leerwerktrajecten op en versterken de relaties met het bedrijfsleven. Praktijkgericht onderwijs motiveert leerlingen die graag een beroepsopleiding willen gaan volgen. De vakinhoudelijke ontwikkelingen in het vmbo kunnen steunen op een grote betrokkenheid van veel leraren en schoolleiders. Er wordt gestreefd naar een doorgaande leerlijn vanuit vmbo naar mbo. Verder krijgt de begeleiding van leerlingen een sterkere basis door de instelling van kernteams.

Vmbo-scholen ervaren echter ook problemen. De invoering van het vmbo ging gepaard met een grote werkdruk, terwijl de zorg voor leerlingen met gedragsproblemen veel inspanning vergt en het tekort aan leraren op veel scholen een rol speelt. De motivatie van de leerlingen voor de algemene vakken verzwakt wanneer ze het verband niet zien met de praktijkoriëntatie van vakken die op het beroep gericht zijn. Soms ontbreken de middelen om het gebouw adequaat aan te passen aan de nieuwe eisen. Het imago van dit schooltype is nog steeds een probleem. Het negatieve beeld dat velen van het vmbo hebben, doet geen recht aan de mogelijkheden die leerlingen in dit schooltype krijgen om zich goed voor te bereiden op hun verdere beroepsopleiding. Ook staat het in geen verhouding tot positieve ontwikkelingen binnen het vmbo, zoals de versterking van de leerlingenzorg, de inrichting van de werkplekken en van leerwerktrajecten, en de verbetering van de contacten met het bedrijfsleven en het mbo (de opleidingen in het roc/aoc).

Het Terra College

Het Terra College verzorgt de kader- en basisberoepsgerichte leerwegen en biedt leerwegondersteunend onderwijs aan. In de sector economie biedt de school drie opleidingen aan: Handel & Verkoop, Administratie, en Mode & Kleding. Daarnaast zijn er twee opleidingen binnen de sector Zorg & Welzijn, te weten Verzorging en Uiterlijke verzorging.

De school biedt onderwijs aan bijna 800 leerlingen. Tabel 3.1 geeft voor het schooljaar 2003/2004 een beeld van de verdeling van leerlingen over de verschillende leerjaren en leerwegen. Hoewel de verdeling over de leerjaren enigszins varieert, maakt circa één op de drie leerlingen gebruik van leerwegondersteunend onderwijs. De anderen volgen een opleiding binnen een van de beroepsgerichte leerwegen zonder leerwegondersteuning. Afgezien van het eerste jaar, waar de kaderberoepsgerichte leerweg de overhand heeft, trekt de basisberoepsgerichte leerweg de meeste leerlingen.

^{3 8} Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004), onder meer 163-165, 171-172. Voor een uitgebreidere weergave, zie genoemd rapport. Ook het vorige Onderwijsverslag bevatte een overzicht van de stand van zaken in het vmbo (Inspectie van het Onderwijs (2003), *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Tabel 3.1 Verdeling leerlingen van de school naar onderwijsvorm (absolute en relatieve aantallen leerlingen, situatie maart 2004)

	<i>Basisvorming</i>		<i>Basisvorming met leerwegondersteunend onderwijs</i>		<i>Totaal</i>
	<i>basis beroepsgericht</i>	<i>kader beroepsgericht</i>	<i>basis beroepsgericht</i>	<i>kader beroepsgericht</i>	
Leerjaar 1	43 26%	51 33%	62 40%		156
Leerjaar 2	82 35%	65 28%	87 37%		234
<i>VMBO leerweg</i>					
	<i>basis beroepsgericht</i>		<i>kader beroepsgericht</i>		<i>Totaal</i>
	<i>basis beroepsgericht</i>	<i>kader beroepsgericht</i>	<i>basis beroepsgericht</i>	<i>kader beroepsgericht</i>	
Leerjaar 3	88 45%	33 17%	68 35%	8 4%	197
Leerjaar 4	93 44%	49 23%	55 26%	14 7%	211
Totaal	306 38%	198 25%	<i>totaal met leerwegondersteunend onderwijs</i> 294 37%		798

Bron: Terra College, Leerlingenoverzicht 2003/2004 (Locatie Beresteinlaan 627)

Etnische diversiteit

Eén van de factoren die een rol speelt bij de aard en intensiteit van problemen waarmee scholen te maken kunnen krijgen, is de etnisch culturele diversiteit waarvan sprake kan zijn, en de soms complexe begeleidingssituaties die dat met zich mee brengt.

Het percentage leerlingen dat als culturele minderheid ('Cumi') geregistreerd is, geeft een beeld van de mate waarin de leerlingenpopulatie allochtone leerlingen omvat. Gemiddeld 12% van de leerlingen op vestigingen van vmbo-scholen met leerwegondersteuning staat als Cumi geregistreerd. Dit percentage ligt op de onderzochte school beduidend hoger. Landelijk gezien heeft circa één op de vijf vestigingen te maken met een groep leerlingen die qua samenstelling uitkomt boven het gemiddelde aantal Cumi-leerlingen op scholen met leerwegondersteunend onderwijs.^{3 9}

Gebaseerd op de verdeling van leerlingen uit de registratie culturele minderheden in het leerwegondersteunend onderwijs en de kader- en basisberoepsgerichte leerweg in verschillende regio's, laat tabel 3.2 zien dat op het Terra College een naar verhouding omvangrijk aantal allochtone leerlingen onderwijs volgt (bijvoorbeeld in het eerste leerjaar: 69%). Dat is onder meer af te leiden uit vergelijking met het percentage allochtone leerlingen binnen deze onderwijsvormen in de vier grote gemeenten (45%), dat een relevant referentiepunt biedt. Afgezet tegen het gemiddelde aandeel Cumi-leerlingen in de regio Haaglanden^{4 0} (30%) is

^{3 9} Bron: analyses Inspectie van het Onderwijs.

^{4 0} In de door de inspectie uitgevoerde analyses heeft de vergelijking met scholen in 'de regio' betrekking op alle vmbo-instellingen met basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen en leerwegondersteunend onderwijs in de gemeenten Delft, Den Haag, Leidschendam-

deze groep op het Terra College zelfs ruim een keer zo groot. De school is daarin niet uniek: ook op enkele andere vmbo-instellingen in de regio maken allochtone leerlingen ruim de helft tot driekwart van de leerlingenpopulatie uit.

Tabel 3.2 Concentratie van Cumi-leerlingen op vmbo-instellingen in regio, G4 en landelijk (gegevens per 1 oktober 2002)

	instel.	regio	G4	landelijk
% Cumi-leerlingen leerjaar 1	69	30	45	19
Turks	32	10	13	4
Marokkaans	26	8	16	4
% Cumi-leerlingen leerjaar 2	71	25	40	15
Turks	39	9	13	5
Marokkaans	22	8	17	4
% Cumi-leerlingen leerjaar 3 en 4	69	21	31	11

Bron: Integrale leerlingentelling (Cfi) op schoolniveau, gegevens per 1 oktober 2002; selectie van instellingen met leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en leerwegondersteunend onderwijs.

Leerwegondersteunend onderwijs

Uit het bovenstaande kan overigens niet worden afgeleid dat de zorgvraag samenvalt met de etnische samenstelling van de leerlingenpopulatie.

Een maat van de behoefte aan zorg gemeten op het niveau van individuele leerlingen, biedt de door de regionale verwijzingscommissies (RVC's) vastgestelde zorgindicatie. Beslissingen over de toelaatbaarheid van leerlingen in praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs worden genomen door een RVC. Hoewel scholen zelf beslissen welke leerlingen leerwegondersteunend onderwijs ontvangen, is de beschikking van de RVC bepalend voor het aantal leerlingen dat meetelt voor de bekostiging. De RVC gaat daarbij af op drie criteria: een laag IQ, leerachterstand en sociaal-emotionele problematiek die het leerproces kan belemmeren.^{4 1}

Landelijk werd in 2002 aan een kleine 18.000 leerlingen zo'n indicatie verleend. In de regio Haaglanden ging het om 971 leerlingen.^{4 2} Binnen het totaal van de in dat

Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker, Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.

^{4 1} De indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs wordt afgegeven bij een intelligentiequotiënt tussen 74 en 90, en een leerachterstand op tenminste twee domeinen (uit inzichtelijk rekenen, begrijpend en technisch lezen, spellen) waarvan tenminste één inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen betreft. Als sprake is van sociaal-emotionele problemen ligt de IQ-range tussen 91 en 120. Sociaal-emotionele problemen kunnen betrekking hebben op prestatiemotivatie, faalangst en emotionele instabiliteit (Regeling regionale verwijzingscommissie en zorgbudget voortgezet onderwijs; Uitleg (2001) 30: 42-60).

^{4 2} Cijfers ontleend aan Koopman, P., Oostdam, R., Uiterwijk, H. & Voncken, E. (2003), *Zorgmonitor 2002*. Amsterdam: SCO, 51-52. De (nieuwe) Regeling regionale verwijzingscommissies en zorgbudget voortgezet onderwijs ging in op 1 augustus 2002; de genoemde cijfers hebben betrekking op het aantal positieve *beschikkingen* onder deze

jaar bij RVC's (voor leerwegondersteunend en praktijkonderwijs) aangemelde leerlingen vermeldt de Zorgmonitor 2002 dat het in 31% van de gevallen gaat om aanvragen waarbij (ook) sociaal-emotionele problematiek is geregistreerd. Omdat de percentages landelijk gezien nogal verschillen, is ook hier het aandeel in de regio Haaglanden een zinvol referentiepunt: de aanvragen die mede op basis van sociaal- emotionele problemen zijn geregistreerd, vormen 14% van het totaal.^{4 3}

Berekend over alle vestigingen van vmbo-instellingen waar één van de beroepsgerichte of de gemengde leerweg wordt aangeboden, waren er in Nederland in het schooljaar 2002/03 311 vestigingen waar leerlingen leerwegondersteunend onderwijs volgen. Van de leerlingen in de derde en vierde klassen volgt per vestiging gemiddeld 34% leerwegondersteunend onderwijs.^{4 4} Het aandeel derde- en vierdeklassers met leerwegondersteuning op de onderzochte school ligt ook in deze orde van grootte (36%).

Tabel 3.3 vergelijkt de verdeling van leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning in het eerste en tweede leerjaar. Vergelijking van het Terra College met vmbo-instellingen met overeenkomende leerwegen laat zien dat, hoewel het Terra College in vergelijking met andere vmbo-instellingen in de regio en op nationaal niveau veel leerlingen met specifieke zorgbehoeften opvangt, dat afgezet tegen het vmbo in de vier grote gemeenten veel minder het geval is.

Hoewel de school ten opzichte van veel vergelijkbare vmbo-instellingen dus geconfronteerd wordt met een relatief moeilijke leerlingengroep, is ze daarin niet uniek en doen de problemen waar leerlingen met de meer omvangrijke zorgvragen scholen voor stellen, zich ook elders in het vmbo voor, met name in de vier grote steden.

Dat wordt nog eens bevestigd door de verdeling van aanvragen voor indicaties voor leerwegondersteunend in het lopende cursusjaar over de scholen in de gemeente Den Haag. Gerekend over elf instellingen is de helft van alle aanvragen afkomstig van vier scholen. Het Terra College neemt daar, net als drie andere scholen, ongeveer tien procent van voor z'n rekening. Van één school ligt het aantal aanvragen op het dubbele daarvan. De aanvragen van de zeven overige scholen variëren tussen de vijf en tien procent van het totaal.^{4 5}

regeling. Daarnaast was sprake van zo'n 3400 positieve, onder de oude regeling gegeven *adviezen*. De jongste gegevens voor de regio Haaglanden (schooljaar 2003/04) vermelden 716 positieve beschikkingen (cijfers verkregen van RVC Haaglanden).

^{4 3} Cijfers ontleend aan Koopman et al. (2003). Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat in de registratie geen onderscheid is gemaakt tussen sociaal-emotionele problematiek die in de aanvraag is verwerkt en die 'gehonoreerd' wordt bij de indicatiestelling.

^{4 4} Bron: analyses Inspectie van het Onderwijs.

^{4 5} Gegevens over aantallen LWOO-aanvragen per school, schooljaar 2003/2004, verstrekt door RVC Haaglanden.

Tabel 3.3 Concentratie van leerlingen met zorgindicatie (LWOO) op vmbo-instellingen in regio, G4 en landelijk

	instel.	regio	G4	landelijk
% leerlingen met LWOO-indicatie leerjaar 1	40	24	36	26
% leerlingen met LWOO-indicatie leerjaar 2	43	28	39	26

Bron: Integrale leerlingentelling (Cfi) op schoolniveau, gegevens per 1 oktober 2002; selectie van instellingen met leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en leerwegondersteunend onderwijs.

Leerachterstanden doen zich veelal voor op meerdere domeinen tegelijk (vgl. noot 41).^{4 6} Dat is ook op de onderzochte school het geval. Een indruk daarvan geven bijvoorbeeld de indicaties voor leerwegondersteunend onderwijs in het eerste jaar: voor twee van de drie leerlingen is de toewijzing van leerwegondersteuning gebaseerd op een achterstand op elk van de vier domeinen. De resterende leerlingen hebben een leerachterstand op drie domeinen, waarbij het met name gaat om begrijpend lezen, spellen en inzichtelijk rekenen.

Sociaal-emotionele problemen

Dat bij de indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs leerproblemen een belangrijke rol spelen, betekent niet dat sociaal-emotionele problemen afwezig zijn. Zo laat analyse van dossiers van leerlingen op de onderzochte school een bont palet van problemen zien, zoals het weglopen van huis, verwaarlozing of mishandeling binnen het gezin, gedragsproblemen zoals het uiten van bedreigingen of intimidatie, criminele gedragingen door andere personen in het huishouden of door de leerling, gebruik van drugs of geweld, enzovoorts. Deze problemen doen zich voor bij leerlingen met leerwegondersteuning, maar evenzeer bij leerlingen buiten het leerwegondersteunend onderwijs.

Dat leerlingen die niet in aanmerking komen voor leerwegondersteuning toch extra begeleiding nodig kunnen hebben, komt ook naar voren in landelijk onderzoek. De Zorgmonitor 2002 laat zien dat het gaat om leerlingen met stoornissen zoals autisme, dyslexie, trauma's en psychiatrische stoornissen, om allochtone leerlingen met onvoldoende taalbeheersing en om leerlingen uit de oude svo-lom populatie.^{4 7}

Ook de instelling ervaart dat ze in een deel van de leerlingenpopulatie te maken heeft met een groep die specifieke aandacht en begeleiding nodig heeft. Zo geeft de school aan dat kenmerken van de leerlingen, zoals het concentratievermogen, de ondersteuning thuis, en het pesten of intimidatie door leerlingen een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs. In een formulering van de school: "onze leerling is: praktisch ingesteld, kampt geregeld met concentratieproblemen, heeft een lage spanningsboog, heeft een laag kennisniveau, is vooral gericht op de medeleerling en heeft vaak geen realistisch

^{4 6} Voor een uitgebreide analyse van leerproblemen en problemen van leerlingen uit de doelgroep van leerwegondersteunend onderwijs, zie Melis, G.N. (2003), *Kenmerken van zorgleerlingen in het VMBO. Bezinning op het leerwegondersteunend onderwijs*. Antwerpen: Garant.

^{4 7} Zie: Koopman et al. (2003).

zelfbeeld en een taalachterstand".^{4 8} Een vergelijkbaar beeld komt naar voren ten aanzien van de inzet en motivatie van leerlingen, spijbelen, verstoringen van lessen, vandalisme, gebruik van drugs en het respecteren van medeleerlingen en personeel.

Ook daarin is de school niet uniek. Zo laat het oordeel van andere instellingen met leerwegondersteuning en de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg over hun leerlingen zien, dat de opgaven waarvoor de leerlingenpopulaties vmbo-instellingen kunnen stellen, veel vragen van de zorgmogelijkheden die een school kan bieden. Alles bij elkaar bevestigt dat nog eens het beeld zoals dat de laatste jaren uit onderzoek naar het vmbo naar voren komt: een schooltype met een leerlingenpopulatie die qua zorg en begeleiding alle aandacht nodig heeft.

^{4 8} Bron: Notitie Terra College *'De praktijk leert. Notitie over de toekomst van de sectoren zorg en welzijn en economie aan het Terra College op de locatie Beresteinlaan 627 te realiseren tussen januari 2003 en juli 2006'*, oktober 2003, versie 2, pag. 3.

4 ZORG VOOR VEILIGHEID

Hoofdstuk 4 beschrijft de leerlingenzorg, met name op de punten die van belang zijn voor het tijdig onderkennen en aanpakken van problemen van leerlingen. Ook wordt een beeld gegeven van de mate waarin verschillende vormen van anti-sociaal gedrag voorkomen. Daarna wordt aandacht besteed aan het veiligheidsbeleid. Kort samengevat komt uit dit hoofdstuk naar voren dat van de nodige problemen sprake is, dat scholen maatregelen treffen om die te voorkomen en daarop te reageren, en dat zowel ten aanzien van zorg als veiligheid ruimte voor verbetering bestaat.

4.1 De vraag: leerlingenzorg en veiligheid

De tweede en derde onderzoeksvraag hebben de voorzieningen voor zorg en veiligheid als onderwerp. Ze luiden:

- (2) Hoe ziet het door het Terra College beschreven en uitgevoerde zorg- en veiligheidsbeleid er uit en hoe is de uitwerking daarvan in de praktijk, voorafgaand aan het incident?
- (3) Hoe verhoudt het zorg- en veiligheidsbeleid van het Terra College en de concentratie van zorgleerlingen en/of de omvang van anti-sociaal gedrag zich tot andere onderwijsinstellingen en –voorzieningen in de regio?

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het zorg- en veiligheidsbeleid op het Terra College en in het vmbo in ruimere zin. Een afrondend antwoord op beide vragen is te vinden in hoofdstuk 6.

4.2 Zorg voor leerlingen in het vmbo

Organisatie van de zorg

De leerlingenzorg op het Terra College is, zoals op veel andere scholen voor vmbo, in een aantal niveaus georganiseerd. De eerste is die van de mentoren: leraren met als extra taak de begeleiding van leerlingen uit één of meer klassen. Het tweede niveau bestaat uit leerlingenbegeleiders, die op het Terra College bovendien de functie van vertrouwenspersoon bekleden. Tenslotte zijn er de leerjaarcoördinatoren en in- en externe deskundigen in het zorgadviesteam.

Op basis van het advies van de basisschool en het onderwijskundig rapport wordt een beslissing over de plaatsing van leerlingen genomen. De mentor en de coördinator voeren zonodig overleg met het basisonderwijs. In de eerste weken van een nieuwe cursus wordt met toetsen onderzocht of de ingestroomde leerlingen voor remedial teaching in aanmerking komen. De mentor analyseert het dossier en bespreekt met de leerlingbegeleider en/of de leerjaarcoördinator of, afgezien van de eventueel toegekende leerwegondersteuning, speciale zorg nodig

is. Via periodieke leerlingenbesprekingen en rapportenvergaderingen worden signalen over het functioneren van leerlingen verzameld en waar mogelijk omgezet in concrete activiteiten, zoals huiswerkbegeleiding, remedial teaching of aanmelding bij het zorgadviesteam.

Planmatig werken

De leerlingen die van leerwegondersteunend onderwijs gebruik maken zijn veelal, en ook op het Terra College, overwegend te vinden in de basisberoepsgerichte leerweg. De leerachterstand van leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs wordt vastgesteld bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. Het is de bedoeling dat vanuit een analyse van de problemen voor elke leerling een handelingsplan wordt opgesteld, dat leidraad is voor de zorg door leraren en andere begeleiders. In het Onderwijsverslag over 2002 constateerde de inspectie dat nog niet alle scholen daar voldoende invulling aan geven.^{4 9} Deze constatering geldt ook voor het Terra College. De extra hulp heeft vaak de vorm van plaatsing in kleine groepen, zodat meer aandacht per leerling gegeven kan worden, en/of uit remediërende hulp. Ook de onderzochte school werkt met beide vormen.

'Eerste lijn'

Gezien de omvang en complexiteit van de problemen die een aantal leerlingen met zich meebrengt, komt veel aan op het functioneren van de mentoren. Veel hangt af van de kwaliteit die zij als mentor kunnen bieden. Tussen mentoren, begeleiders en coördinatoren vindt overleg plaats (ook vaak informeel), maar er bestaan geen heldere afspraken over het type problemen dat door de mentor wordt afgehandeld of waarvoor specifieke deskundigheid moet worden ingeschakeld. Het criterium is veelal dat als een mentor 'er niet meer uitkomt' het probleem aan het naast-hogere niveau wordt overgedragen, en zo verder. Waar de aard of intensiteit van de aanpak van mentoren verschilt, worden vergelijkbare problemen dus op verschillende manieren aangepakt, en door verschillende functionarissen afgehandeld.

Een en ander maakt een systematische aanpak gewenst: heldere lijnen, uniforme aanpakken en goede afspraken over samenwerking tussen interne en externe deskundigen. Daarbij kan bovenschoolse inbedding van het zorgbeleid van de school versterkend werken. Het zorgplan van een school dient gelieerd te zijn aan een regionaal zorgplan van het samenwerkingsverband, waarin duidelijk wordt gemaakt wat op regionaal niveau aan zorg wordt geboden en welk niveau van zorg van scholen en deskundigen verwacht wordt en welke extra ondersteuning aan de school nodig is. In dat verband kan ook de inzet van het regionaal zorgbudget plaats krijgen; aanwending voor versterking van de zorg voor probleemleerlingen zonder indicatie voor leerwegondersteuning valt daarbij te overwegen. Ook in het algemeen komt naar voren dat op dit punt de nodige ruimte voor verbetering bestaat: zo komt uit de Zorgmonitor 2002 naar voren dat op de meeste scholen geen enkele duidelijkheid bestaat over de besteding van het regionaal zorgbudget.^{5 0}

^{4 9} Inspectie van het Onderwijs (2002), 167.

^{5 0} Koopman et al. (2003). Uit onderzoek onder vmbo-groenlocaties komt, volgens de 'groene zorgmonitor' overigens een wat positiever beeld naar voren; Bredewold, W. (2003), *De groene zorgmonitor. Uw ervaringen in 2002-2003*. AOC Raad.

Etnische diversiteit

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, herbergt de school relatief veel – twee van de drie – allochtone leerlingen. Veel leerlingen hebben een Turkse of Marokkaanse achtergrond. Voor wat betreft de allochtone leerlingengroepen werkte de school tot voor enige tijd met contactpersonen voor de voornaamste groepen. Deze functionarissen waren goed bekend met de betreffende groep (en daar in voorkomende gevallen ook uit afkomstig), wat bijdroeg aan het inzicht in de achtergrond van de groep. Ook konden relatief nauwe relaties met leerlingen en ouders onderhouden worden. Onder meer vanwege de voorgenomen afbouw van de bekostiging van onderwijs in allochtone levende talen, bezint de school zich er op in hoeverre en hoe ze dergelijke expertise blijvend inzet. Afgezien van een contactpersoon met speciale deskundigheid voor de Antilliaanse groep, wordt voor de andere groepen thans niet meer met specifieke aanspreekpunten gewerkt. Het is dan van belang de aanwezige kennis en opgedane ervaring in te bedden in de schoolorganisatie, en beschikbaar te maken voor al het personeel.

De keten

Bij de organisatie van de begeleiding van leerlingen in het vmbo doen zich, zo beschreef de inspectie al eerder, twee ontwikkelingen voor.⁵¹ Enerzijds is er de ontwikkeling naar kernteams van een kleine groep leraren, die alle lessen en begeleiding van enkele klassen op zich nemen. Anderzijds zijn er de al genoemde zorgadviesteams, waarin de leerlingenbegeleiders van de school samenwerken met externe deskundigen. Op het Terra College betreft dat een orthopedagoog, een maatschappelijk werker van het Bureau Jeugdzorg, de leerplichtambtenaar en de schoolarts. Dergelijke teams bespreken leerlingen met problemen, geven adviezen voor pedagogisch-didactische of remediërende begeleiding, en verwijzen zonedig door naar externe instanties. Ook op het Terra College is dat het geval.

De schoolwijkagent is eveneens betrokken bij de school. De politie Haaglanden heeft de aanpak van jeugdcriminaliteit als speerpunt aangewezen in haar strategisch beleid 1999-2004. Daarbij wordt een integrale aanpak gevolgd. De doelen zijn het verhogen van het gevoel van veiligheid in en rondom de school, in overeenstemming met het regionale plan van het Jeugd Informatiepunt Haaglanden, en het terugdringen van strafbaar gedrag van jongeren in en rondom de middelbare school. In de eerste maanden van 2002 is het Platform Veiligheid Escamp opgericht. In dit platform wordt deelgenomen door verschillende scholen, waaronder het toenmalige Stevin College (nu Terra College), de Haagse Tram Maatschappij, de gemeente en de schoolwijkagenten. De schoolwijkagent werkt preventief door middel van voorlichting en zichtbaarheid in en rond de school. Ook het aanpakken van strafbaar gedrag is met het oog op preventie belangrijk, doordat zichtbaar wordt gemaakt waar de grenzen liggen.

Een goede samenwerking tussen de verschillende partijen die bijdragen aan de zorg voor leerlingen met problemen, onder meer voor wat betreft de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, is van veel belang. Versterking van de leerlingenzorg, ook door middel van samenwerking met externe instanties is dan ook een belangrijk thema. Een recente inventarisatie van de mate waarin de samenwerking tussen scholen en externe partijen die aan leerlingenzorg kunnen

⁵¹ Inspectie van het Onderwijs (2003), 39.

bijdragen inmiddels tot ontwikkeling kwam, onderstreept dat (zie verder hoofdstuk 5).^{5 2}

4.3 Onveiligheid in het vmbo

Paragraaf 1.2 gaf al een beeld van gegevens over de veiligheid op scholen voor voortgezet onderwijs. Aan de hand van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek geven we daar in dit hoofdstuk nog verder invulling aan.

De tabellen 4.1 tot en met 4.4 geven elk een beeld van de mate waarin agressie, geweld en andere incidenten voorkomen. Tabel 4.1 is gebaseerd op door scholen (directies) verstrekte gegevens, tabel 4.2 gaat uit van antwoorden van docenten, en de tabellen 4.3 en 4.4 betreffen informatie van leerlingen. Hoewel ze onderling niet rechtstreeks te vergelijken zijn, laten ze alle zien dat de omvang van anti-sociaal gedrag op vmbo-scholen substantieel is. Voor wat betreft bijvoorbeeld schelden en pesten tussen leerlingen, meldt ruim 1 op de 10 leerlingen te worden gepest (tabel 4.3), zeggen ruim 6 van de 10 leraren dat schelden tussen leerlingen dagelijks of wekelijks aan de orde is (tabel 4.2) en meldt zo'n 30 tot 40% van de scholen dat wekelijks van schelden of pesten sprake is (tabel 4.1). Ook het gebruik van fysiek geweld tussen leerlingen komt zowel volgens scholen, leraren als leerlingen regelmatig voor.

Deze (algemene) cijfers tekenen ook de situatie op de onderzochte school. Tabel 4.1 maakt het mogelijk de school zowel met de situatie in de Randstad als met het vmbo in Nederland te vergelijken. De school bevindt zich veelal in de categorieën waarin ook de meeste of veel andere scholen te vinden zijn. Voor wat betreft incidenten tussen leerlingen geeft de school aan dat wekelijks sprake is van schelden en pesten of discriminerende opmerkingen. Drie (landelijk) tot vier (G4) uit de tien scholen geven een vergelijkbaar antwoord. Beschadiging of diefstal van spullen komt, zoals op drie (G4) tot vier (landelijk) van de tien scholen, maandelijks voor. Voor wat betreft geweld geeft de school, net als de meeste andere scholen, aan daar enkele keren per jaar mee te maken te hebben. Voor wat betreft schelden, discriminerende opmerkingen, beschadiging of diefstal, en geweld tussen leerlingen en personeel meldt de school dat daarvan respectievelijk wekelijks, maandelijks, enkele keren per jaar en – tot januari 2004 – geen sprake is.

^{5 2} Zie: Veen, D. van, Kuijvenhoven, T. & Bogaart, P. van den (2003), *Naar structurele samenwerking tussen leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs, de jeugdzorg en instellingen op het gebied van welzijn, gezondheidszorg en veiligheid*. Utrecht: NIZW.

Tabel 4.1 Frequentie van incidenten, volgens opgave van instellingen

	% scholen waar incidenten maandelijks of wekelijks voorkomen (niet afgebeeld: 'niet' en 'enkele keren per jaar')			
	maandelijks landelijk	G4	wekelijks landelijk	G4
Tussen leerlingen				
Uitschelden, pesten, chantage, beledigen, bedreigen	24	17	26	42
Discriminerende opmerkingen	19	29	18	25
Beschadiging of diefstal van eigendommen	25	38	9	13
Fysiek geweld	12	13	2	8
Tussen leerlingen en personeel				
Uitschelden, pesten, chantage, beledigen, bedreigen	7	8	4	13
Discriminerende opmerkingen	7	8	0	0
Beschadiging of diefstal van eigendommen	1	4	0	0
Fysiek geweld	0	0	0	0

Bron: cijfers afkomstig van het inspectie-onderzoek Voortijdig schoolverlaten en veiligheid in het voortgezet onderwijs, gebaseerd op subsets met gegevens van 85 en 24 vmbo-scholen, situatie schooljaar 2002-2003

Na verdiscontering van de relatief geringe aantallen waarnemingen^{5 3} waarop de tabellen 4.2 tot 4.4 betrekking hebben, komt ook uit deze gegevens naar voren dat de onderzochte school past binnen het beeld dat voorgaande cijfers oproepen. Een eerste indruk geeft tabel 4.3, waar aan de hand van enkele jaren geleden verzamelde cijfers een vergelijking met de situatie in het gehele voortgezet onderwijs wordt gemaakt. Wanneer we afgaan op deze door leerlingen verstrekte gegevens, lijkt het Terra College zich niet substantieel van andere scholen voor voortgezet onderwijs te onderscheiden. Het hogere percentage leerlingen dat aangeeft met geweld te maken te hebben gekregen, vormt daarop een uitzondering. Een soortgelijk beeld komt naar voren uit tabel 4.4, waar in 2001 verzamelde landelijke gegevens over de veiligheidsbeleving van jongeren in het vmbo worden afgezet tegen gegevens over het Terra College. Scholieren op het Terra College geven desgevraagd aan zich in de klas, op school en in de kantine niet (significant) onveilig te voelen dan vmbo-leerlingen uit de landelijke groep. Er is wel sprake van een (significant) verschil in de op het schoolplein en in de buurt ervaren onveiligheid. Ook voelen leerlingen op de onderzochte school zich minder veilig als het er om gaat je mening te geven, te kiezen wat je wil doen, en te gaan en staan waar je wilt. Uit de met leerlingen gevoerde gesprekken komt naar voren dat de verschillen die zich hier voordoen voor wat betreft de onderzochte school niet los gezien kunnen worden van het naar hun mening aanzienlijk restrictievere klimaat waarvan sinds het incident sprake is. Dat onderstreept nog eens de beperkingen van deze gegevens waarvan, afgezien van andere beperkingen (zie hoofdstuk 2), niet eenduidig is vast te stellen in hoeverre die de gebeurtenissen eerder dit jaar weerspiegelen.

^{5 3} De geringe aantallen respondenten die op de onderzochte school aan het onderzoek onder leerlingen en docenten hebben meegedaan, maken dat bij vergelijking van de op de school verzamelde gegevens met landelijke cijfers relatief ruime betrouwbaarheidsintervallen (95%) van toepassing zijn (zie hoofdstuk 2).

Ook de verschillen tussen de door leraren waargenomen incidenten (tabel 4.2) zijn op veel punten beperkt en vallen, waar van substantiëlere verschillen sprake is, uit in het nadeel van de landelijke groep. Hoewel voor de gegevens over de onderzochte school ook hier de genoemde bezwaren gelden, geven de landelijke cijfers een actueel beeld van de meningen van personeel uit het vmbo en zijn afkomstig uit lopend landelijk onderzoek (zie hoofdstuk 2). In hoeverre echter het beeld dat het personeel op de onderzochte school van de situatie geeft, door het incident of anderszins beïnvloedt is, is niet te zeggen.

Hoewel buiten de scope van ons onderzoek, willen we er nog eens op attenderen dat de keuze van de respondenten van invloed lijkt op het beeld van de veiligheid op scholen en de beleving daarvan. Tabel 4.2 laat, naast de onder leraren verzamelde gegevens, ook de antwoorden van leerlingen zien (zie tussen () vermelde cijfers). Vergelijking van beide op de school verzamelde gegevens suggereert, dat leerlingen doorgaans meer incidenten zeggen waar te nemen dan voor het personeel van de school het geval is.

Ten overvloede herhalen we nog eens de verwijzing naar de in hoofdstuk 2 genoemde methodische beperkingen, die maken dat de gepresenteerde cijfers niet bruikbaar zijn om verrijkende conclusies op te baseren. Wel maken ze aannemelijk dat het er vooralsnog op lijkt dat de situatie die op de onderzochte school is aangetroffen, problemen laat zien die ook aan andere scholen in het vmbo, met name ook in de grote steden, niet voorbij gaan.

Tabel 4.2 Voorkomen van geweld en agressie, volgens opgave van docenten (op onderzochte instelling en landelijk)

	% één of enkele keren per week/dagelijks instelling (instelling, vmbo volgens landelijk opgave van leerlingen)		
Leerlingen schelden elkaar uit	68	(72)	66
Leerlingen maken discriminerende opmerkingen over religies, ras, seksuele geaardheid of sekse	26	(52)	39
Leerlingen beschadigen of vernielen elkaars eigendommen	16	(44)	30
Seksuele intimidatie tussen leerlingen	0	(17)	7
Leerlingen bedreigen elkaar verbaal met geweld	32	(28)	33
Leerlingen bedreigen elkaar schriftelijk of via e-mail met geweld	5	(14)	7
Leerlingen gebruiken geweld zoals slaan en schoppen	10	(39)	16
Leerlingen gebruiken geweld met een wapen	0	(3)	0

Bron: landelijke cijfers afkomstig van Research voor Beleid, op basis van voorlopige analyse van gegevens uit het onderzoek: Agressie en geweld in het primair en voortgezet onderwijs. Leiden, Research voor Beleid, onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW, in uitvoering; Van Wonderen (2004), zie tevens hoofdstuk 2.

Tabel 4.3 Voorkomen van regeloverschrijdend gedrag, volgens opgave van leerlingen (op onderzochte instelling en landelijk)

	% ja instelling	voortgezet onderwijs landelijk
Op deze school spijbel ik wel eens	28	23
Ik stoer wel eens de orde bij leerkrachten	44	54
Ik word wel eens gepest door andere leerlingen	11	14
Ik pest andere leerlingen wel eens op school	17	21
Andere leerlingen gebruiken wel eens geweld tegen mij op school	19	6
Ik gebruik wel eens geweld tegen andere leerlingen op school	11	10

Bron: landelijke cijfers afkomstig van ITS, Mooij (2001).

Tabel 4.4. Beleving van veiligheid op en rondom school, volgens opgave van leerlingen (op onderzochte instelling en landelijk)

	Gemiddelde score beleving veiligheid	
	instelling	vmbo landelijk
Ik voel me op school veilig genoeg om...		
... mezelf te zijn	5,0	5,0
... voor mijn geloof uit te komen	4,9	4,2
... mijn mening te geven	4,4	4,9
... te kiezen en te doen wat ik wil	4,1	4,7
... te gaan en te staan waar ik wil	4,2	4,8
Ik voel me veilig...		
... in de klas	5,4	5,4
... op school	5,0	5,1
... in de overblijfruimte	4,8	5,1
... op het schoolplein	4,5	5,0
... in de buurt van de school	4,2	4,9

Noot: Naar mate de gemiddelde score hoger is, voelen leerlingen zich veiliger. De schaal varieert van 1 (nooit) tot 4 (meestal) en 5 (altijd). De landelijke cijfers zijn afkomstig van het ITS, op basis van een heranalyse van gegevens uit Mooij (2001), zie tevens hoofdstuk 2.

4.4 Beleid rond veiligheid

Ook op het Terra College (voormalig Stevin College) kreeg veiligheid al geruime tijd aandacht. Zo was een in 2000 uitgevoerd onderzoek naar de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel vertrekpunt voor het formuleren van beleid voor bevordering van veiligheid in en rond de school, in samenwerking met de politie Haaglanden, bureau HALT en het CINOP. De instelling ging daar binnen een groep scholen mee voorop, met als doel binnen drie jaar concrete maatregelen voor verbetering van de veiligheid in en rond de school te formuleren en uit te voeren. De meest recente formulering van het veiligheidsbeleid legde de school neer in een activiteitenplan voor het lopende schooljaar (2003/2004). Beide inspanningen vormen een goed vertrekpunt voor een weergave van het beleid dat de school de

afgelopen jaren heeft gevoerd voor bevordering van de veiligheid in en rond de school.^{5 4}

Veiligheidsbeleid Terra College

Uitgangspunt voor het veiligheidsbeleid dat de school in 2001 in gang zette was het hierboven genoemde onderzoek van de school naar het oordeel van leerlingen en personeel over de veiligheid op en rond de school. Daaruit bleek onder meer dat volgens leerlingen sprake was van pesten, agressie en geweld. Ook waren veel leerlingen van mening dat onderling te weinig rekening met elkaar werd gehouden, en de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van leerlingen vergroot zou moeten worden. Het personeel gaf aan zich binnen grote groepen leerlingen niet altijd prettig te voelen, en soms slachtoffer te zijn van sarren, treiteren, schelden, lastig vallen en fysieke bedreigingen. Hoewel de school zich afvroeg of het hier niet vooral om uitingen van maatschappelijke problemen gaat, stelde ze tevens het als haar taak te zien een klimaat te scheppen waarin "een ieder zich prettig en veilig voelt".

Vanuit een inventarisatie van bestaande praktijken, lopende ontwikkelingen en gesignaleerde knelpunten, werd vervolgens een reeks maatregelen gekozen, die de school in drie jaar wil realiseren. Deze hebben betrekking op materiële voorzieningen, het schoolklimaat, het leerklimaat, samenwerking met externe instanties en een geautomatiseerd leerlingvolgsysteem. Aspecten daarvan zijn ondermeer:

- het vergroten van de betrokkenheid van leerlingen;
- duidelijke regels en sancties;
- het tegengaan van spijbelen;
- het op peil houden van de leerlingenbegeleiding;
- vroegtijdige signalering van leer- en ontwikkelingsproblemen;
- tijdige doorverwijzing;
- extra aandacht voor taalachterstand;
- ondersteuning van risicoleerlingen door extra coaching en training;
- vergroting van de ouderbetrokkenheid;
- het opbouwen en uitbreiden van contacten met externe instanties en organisaties;
- het aanstellen van één of meer toezichthouders;
- afspraken over en procedures voor het reageren op strafbaar gedrag, en gebruik van alcohol of drugs, pesten, agressie en geweld, seksuele intimidatie, discriminatie en racisme.

Voor uitvoering van het omvangrijke pakket maatregelen werd een gedetailleerd plan opgesteld, dat een overzicht biedt van de voorgenomen activiteiten en het tijdpad voor realisering. De uitvoering wordt begeleid door een werkgroep schoolveiligheid en één van de teamleiders, onder verantwoordelijkheid van de locatiedirecteur. De aanpak voorziet in jaarlijkse en een afrondende evaluatie. In een begin 2003 uitgevoerde interne evaluatie concludeert de school dat het

^{5 4} Het betreft de notities 'Veilig leren en werken. Een beleidsplan schoolveiligheid' (Stevin College, oktober 2001, versie 3) en 'Evaluatie projectplan Veiligheid in en rondom de school, Schooljaar 2002-2003 / Activiteitenplan Veiligheid in en rondom de school, Schooljaar 2003-2004' (Werkgroep veiligheid, februari 2003).

merendeel van de voornemens is gerealiseerd en dat verder vooreerst op verankering van de gestarte en gerealiseerde maatregelen moet worden ingezet.

De situatie zoals de inspectie die tijdens de uitvoering van het Incidenteel Onderzoek op de school aantrof, omvat een groot aantal aspecten die in het algemeen als relevante onderdelen van een adequaat veiligheidsbeleid en de daarmee verbonden leerlingenzorg worden gezien.^{5 5} Voortbouwend op de evaluatie van de school beschrijven we een aantal van onze bevindingen.

Materieel en procedureel

In de materiële en voorwaardelijke sfeer beschikt de school over procedures met betrekking tot gedrag dat afbreuk doet aan een veilige leer- en werkomgeving. Dat betreft onder meer de beschikbaarheid van *protocollen* rond seksuele intimidatie, strafbaar gedrag en een draaiboek calamiteiten. De school hecht bovendien veel waarde aan communicatie over de regels, procedures en sancties die op school gelden, zoals de bespreking daarvan binnen de school, het ondersteunen en handhaven daarvan door al het personeel, en een duidelijke communicatie met leerlingen en ouders. Zo wordt aan de twee laatst genoemden gevraagd de gedragscode van de school te ondertekenen. Om een indruk te geven van de regels die op de school gelden, geeft overzicht 4.1 een beeld van de code.

Ten aanzien van de overzichtelijkheid en veiligheid van de *gebouwen* acht de school verschillende aanpassingen gewenst. Een aantal daarvan werd (gedeeltelijk) gerealiseerd, zoals een zodanige inrichting van ingangen dat een goede toegangscontrole mogelijk is. Andere verbeteringen, zoals een aanpassing van het verkooppunt in de kantine zodat wanordelijkheden worden tegengaan, of verbetering van de toegangscontrole bij de fietsenstalling, zijn nog niet uitgevoerd.

Overzicht 4.1 Gedragscode voor leerlingen en docenten

Beste leerling, geachte ouders,

Iedereen dient zich binnen en buiten de school veilig te voelen. Daarom houd ik me aan de onderstaande gedragsregels. Mijn ouders zijn op de hoogte van de gedragsregels en zijn het ermee eens.

- Ik accepteer de ander en discrimineer niet
- Ik scheld niet en doe niet mee aan uitlachen en roddelen
- Ik blijf van een ander en de spullen van een ander af
- Als iemand mij hindert, vraag ik haar of hem daarmee te stoppen
- Als dat niet helpt, vraag ik een leraar om hulp
- Als er ruzie is, speel ik niet voor eigen rechter
- Ik bedreig niet, ik neem geen wapens en drugs mee
- Ik gebruik binnen en buiten de school geen geweld
- Ik help anderen om zich ook aan deze afspraken te houden

Hierbij verklaar ik mij te houden aan de bovenstaande gedragscode. Mijn ouders zijn op de hoogte van de gedragscode en ondersteunen de gedragscode.

Bron: Schoolgids 2003-2004 Terra College; Beleidsplan Veiligheid in en rondom de school (Stevin College, oktober 2001).

^{5 5} Zie publicaties zoals Dijk, R. van & Maas, C. van der (2002), VVO-handreiking voor de aanpak van ernstige gedragsproblemen van leerlingen in het voortgezet onderwijs, Utrecht: VVO; Mooij (2001); Studulski & Hoogbergen (2002).

School- en leerklimaat

Het Terra College ziet ook het *schoolklimaat* als een belangrijke bouwsteen voor een veilige school. In dat verband is onder meer een leerlingenraad geïnstalleerd en wordt er naar gestreefd leerlingen te laten meepraten over de veiligheid op school. Ook aan het tegengaan van *spijbelen* hecht de school veel waarde, onder meer door registratie en reactie op spijbelen, waarvan sancties (inhalen) en het informeren van de ouders onderdeel is. Regelmatig spijbelende leerlingen worden aangesproken door de leerplichtambtenaar, die eens per week een ochtend op school is. Deze aanpak blijkt echter nog onvoldoende sluitend, zoals onder meer blijkt uit de reacties van leerlingen, die aangeven dat het betrekkelijk gemakkelijk is om te spijbelen en van follow-up niet altijd sprake is.

Naast het schoolklimaat, verbindt de school ook het *leerklimaat* met het veiligheidsbeleid. Het door de school gehanteerde interactief leergroepensysteem en aandacht voor taalachterstand, studiebegeleiding en het leerlingvolgsysteem, training in sociale vaardigheden, huiswerkbeleid gericht op (bijna) huiswerkvrij onderwijs, dragen in de visie van de school bij aan een veilige leer- en werkomgeving voor leerlingen en personeel. Deze visie moet nog verder geoperationaliseerd worden in een samenhangende professionele wijze van omgaan met leerlingen, zodat school- en leerklimaat verder geïntegreerd worden. In dat verband vraagt ook de (interculturele) communicatie tussen personeel en leerlingen aandacht. Ook ouders zouden daarbij een rol kunnen spelen.

De keten

Een andere lijn in het veiligheidsbeleid betreft de relaties met instanties en partijen in de omgeving van de school. Daarbij gaat het zowel om het belang van vergroting van *ouderbetrokkenheid*, als om het op- en uitbouwen van contacten met een reeks van *instanties*. Zo onderhoudt de school contacten met onder meer bureau Halt, Bureau Jeugdzorg, de GGD, het openbaar vervoer en anderen, wordt samengewerkt met andere scholen en aansluiting gezocht bij gemeentelijk beleid. Voor wat betreft de samenwerking met politie en het bureau Halt gaat het, behalve om voorlichting, lessen en de samenwerking in het project 'veiligheid in en rondom de school', ook om de betrokkenheid van de schoolwijkagent bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid van de school. In paragraaf 4.2 is al aangegeven dat het van belang is om heldere afspraken te maken over ieders verantwoordelijkheden.

Preventie en toezicht

Tenslotte omvat het veiligheidsbeleid van de school specifieke op preventie en toezicht gerichte maatregelen, zoals de aanwezigheid van een functionaris die speciaal met het *toezicht* is belast, camera's in de kantine, bij de ingang en de fietsenstallingen, een werkgroep veiligheid en het bijhouden van een incidentenregistratie. Na het incident is het aantal functionarissen dat uitsluitend toezicht houdt tot de zomer uitgebreid tot drie. Ook de al genoemde protocollen, waarin aandacht wordt besteed aan seksuele intimidatie, discriminatie en racisme, vandalisme, pesten, agressie en geweld, en alcohol en drugsmisbruik vallen in deze categorie. Met betrekking tot pesten kan bovendien het, nog nader in te vullen, voornemen worden genoemd ook vertrouwensleerlingen een rol te laten

spelen. Ook heeft de school het voornemen conciërges en toezichthouders te scholen in het omgaan met agressief gedrag van leerlingen.

Verankering

Zoals genoemd wil de school inzetten op verankering van de gestarte en gerealiseerde maatregelen. De inspectie onderstreept het belang daarvan. Door de fusie van de school en het verschuiven van onderdelen binnen de schoolorganisatie is zo'n verankering van het gevoerde beleid en achterliggende overwegingen nodig. Dat te meer gezien de signalen die erop duiden dat de school het plan nu zelf, zonder de eerder betrokken externe partners, moet waarmaken. Een en ander vraagt sturing op een systematische inbedding en borging binnen de schoolorganisatie, systematische evaluatie en monitoring van de maatregelen en effecten, en aandacht en betrokkenheid van de schoolleiding.

Veiligheid in het vmbo

Tabel 4.5 zet een aantal maatregelen op een rij die scholen kunnen treffen voor bevordering van de veiligheid. Afgezien van jaarlijks onderzoek naar het gevoel van veiligheid en de inzet van leerlingen als vertrouwenspersoon, omvat het door de onderzochte school nagestreefde veiligheidsbeleid alle elementen die in de tabel worden genoemd. Het onderzoek dat de inspectie in 2003 deed naar het veiligheidsbeleid in het voortgezet onderwijs en in paragraaf 1.2 ter sprake kwam, laat zien hoe de situatie is op andere vmbo-instellingen. De tabel geeft weer hoeveel scholen de genoemde veiligheidsvoorzieningen hebben getroffen. Omdat de problemen waarmee scholen mogelijk te maken hebben buiten beschouwing blijven, is een vergelijking tussen scholen slechts beperkt mogelijk. Niet duidelijk is in hoeverre de maatregelen pro-actief zijn, of dat die de risico's waarmee een school te maken kreeg weerspiegelen, zodat bij het vergelijken van scholen de nodige slagen om de arm moeten worden gehouden.

Met die kanttekening valt op dat de situatie op de onderzochte school in vergelijking met veel andere vmbo-scholen niet sterk afwijkend is. Door de school getroffen maatregelen, zoals bijvoorbeeld het betrekken van leerlingen bij het opstellen van regels, structurele samenwerking met jeugdzorg, of nazorgvoorzieningen voor slachtoffers van incidenten zijn binnen het vmbo gebruikelijk. Op andere punten, zoals de rol van de schoolwijkagent, een regeling voor een time-out voorziening of fysieke maatregelen voor bevordering van de veiligheid, trof de school maatregelen die niet algemeen voorkomen. Toch zijn ze allerminst zeldzaam: ruim de helft van de bevroegde vmbo-scholen maakt er melding van. Dat maakt een beschrijving van het functioneren van het veiligheidsbeleid op de onderzochte instelling ook van belang voor de beleidsvoering in meer algemene zin.

Tabel 4.5 Aanwezigheid van maatregelen om agressie en geweld te voorkomen, naar opgave van instellingen voor vmbo

	% ja
Omgangsregels met leerlingen opgesteld en vastgelegd	82
Tenminste jaarlijks onderzoek naar gevoel van veiligheid onder leerlingen *	54
Tenminste jaarlijks onderzoek naar gevoel van veiligheid onder personeel *	31
Getrainde leerlingen als vertrouwenspersoon voor andere leerlingen *	6
Structurele samenwerking met politie en jeugdzorg	93
Adoptie-agent, voor jaarlijkse voorlichting en afhandeling incidenten	55
Time-out voorziening op andere school	55
Fysieke maatregelen voor bevordering veiligheid	53
Voorziening voor onmiddellijke hulp én lange termijn nazorg slachtoffers incidenten	84
Afspraken in samenwerkingsverband over aanpak leerlingen schuldig aan incidenten	49
Tijdelijke opvoering surveillance na incidenten	62
Mentoren bespreken school- en omgangsregels opnieuw met klassen na incidenten	72
Mentoren roepen leerlingen betrokken bij incidenten altijd op voor gesprek	98
Mentoren roepen ouders van leerlingen betrokken bij incidenten altijd op voor gesprek	89
Draaiboek voor verschillende typen incidenten	24

*) niet aangetroffen op onderzochte school

Bron: cijfers afkomstig van inspectie-onderzoek Voortijdig schoolverlaten en veiligheid in het voortgezet onderwijs, gebaseerd op gegevens van 85 vmbo-scholen, situatie schooljaar 2002-2003.

Tabel 4.6 geeft een beeld van het oordeel van leraren over de mate waarin het beleid in de praktijk toereikend is. De gegevens zijn gebaseerd op het al eerder genoemde onderzoek naar de beleving van veiligheid van leraren, dat het bureau Research voor Beleid in het voorjaar van 2004 voor het Ministerie van OCW uitvoert (zie hoofdstuk 2). Om een indruk te krijgen van de opvattingen van de leraren in vergelijking met de meer algemene situatie, zijn enkele onderdelen van dat onderzoek op de school herhaald. Gegeven de methodische terughoudendheid die bij vergelijking van de gegevens van beide groepen docenten geboden is (zie hoofdstuk 2), moeten deze cijfers met terughoudendheid worden geïnterpreteerd. Hoewel dit onderzoek, zoals in paragraaf 1.2 genoemd, enerzijds laat zien dat 9 van de 10 leraren zich veilig voelen op hun school, springt anderzijds in het oog dat relatief veel leraren de mening zijn toegedaan dat de maatregelen die scholen kunnen treffen om agressie en geweld tegen te gaan, op hun school niet aanwezig zijn (rechter kolom in tabel 4.6). Dat betreft onder meer preventief beleid, voorlichting en de aanwezigheid van een draaiboek voor het omgaan met agressie en geweld. Omdat verschillende maatregelen naar opgave van de school wel genomen zijn, zou dat ook een indicatie kunnen geven van de klaarblijkelijke effectiviteit of onbekendheid van deze maatregelen.

Opnieuw lijkt de situatie op de onderzochte school dan weinig uniek. Wanneer wordt verdisconteerd dat verschillende maatregelen, zeker na januari 2004, de specifieke situatie weerspiegelen waarin het Terra College verkeert (fysieke maatregelen voor preventie, draaiboek omgaan met agressie en geweld), springt vooral de overeenkomst met het landelijke beeld in het oog. Alleen voor deze beide maatregelen is sprake van significante verschillen tussen beide groepen. Zowel voor wat betreft de aanwezigheid van regels, als ten aanzien van preventie, voorlichting en training komen vergelijkbare contouren naar voren. Leraren geven aan dat met name afspraken en gedragsregels relatief vaak zijn gemaakt. Andere maatregelen komen minder vaak voor.

Een vergelijkbaar beeld komt op uit tabel 4.7 waar aan de hand van gegevens uit hetzelfde onderzoek een indruk gegeven wordt van de mate waarin leraren vinden dat de maatregelen om te kunnen optreden tegen agressie en geweld afdoende zijn. Onder verwijzing naar de eerder gemaakte opmerkingen over de beperkingen van de op de onderzochte school verzamelde gegevens, lijken de opvattingen van de docenten op het Terra College veel op die van hun collega's elders in het vmbo. De scores duiden op een gemiddeld redelijke tevredenheid over de maatregelen waarmee agressie en geweld kunnen worden aangepakt. Dat betekent overigens niet dat het beeld onverdeeld positief is. Circa eenderde van de leraren (niet afgebeeld) is van mening dat heldere regels voor behandeling van klachten (veel) te weinig aanwezig zijn. Zo'n twintig procent (idem) geeft aan dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om te kunnen optreden tegen onacceptabel gedrag, en een kwart (idem) vindt dat er onvoldoende maatregelen zijn voor een goede afhandeling van klachten over agressie en geweld. Tussen het Terra College en andere vmbo-instellingen bestaat ook in dit opzicht maar weinig verschil.

Afgaande op het beeld dat uit de door leraren verstrekte gegevens naar voren komt, blijken al met al dus verschillende verbeteringen mogelijk. Op het niveau van afspraken over wat gewenste gedragingen zijn, zijn scholen het meest gevorderd. Waar het gaat om voorlichting en voorbereiding of training voor hoe te handelen in moeilijke situaties, zou verder geïnvesteerd kunnen worden. Dat, volgens deze gegevens, circa een op de vijf leraren van mening is dat er niet voldoende mogelijkheden zijn om tegen agressie en geweld op te treden, onderstreept dat.

Tabel 4.6 Aanwezigheid van maatregelen om agressie en geweld te voorkomen, volgens opgave van docenten (op onderzochte instelling en landelijk)

	gemiddelde opvatting over aanwezigheid van maatregelen	
	instelling vmbo	landelijk
Heldere regels over omgangsvormen	2,9	2,8
Aandacht voor manieren om goed met elkaar om te gaan	2,8	2,9
Beleid voor preventie agressie en geweld	2,4	2,3
Voorlichting aan leerlingen over preventie agressie en geweld	2,4	2,3
Voorlichting aan ouders over preventie agressie en geweld	1,7	1,9
Hulpverleners ingeschakeld voor preventie agressie en geweld	2,5	2,4
Voorlichting aan leerkrachten over preventie agressie en geweld	1,7	1,8
Trainingen/workshops leerkrachten over preventie agressie en geweld	1,5	1,6
Fysieke maatregelen voor preventie agressie en geweld	3,0	1,9
Gebruik van een draaiboek voor omgaan met agressie en geweld	2,0	1,5

Noot: Hogere scores geven aan dat gemiddeld meer leraren van mening zijn dat de betreffende maatregel getroffen is (driepuntsschaal, van 'niet aanwezig', via 'weet niet/geen mening', tot 'wel aanwezig'). Bron: landelijke cijfers afkomstig van Research voor Beleid, op basis van voorlopige analyse gegevens uit het onderzoek: Agressie en geweld in het primair en voortgezet onderwijs. Leiden, Research voor Beleid, onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW, in uitvoering; Van Wonderen (2004), zie tevens hoofdstuk 2.

Tabel 4.7 Afdoende maatregelen om agressie en geweld aan te pakken, volgens opgave van docenten (op onderzochte instelling en landelijk)

	<i>gemiddelde opvatting over maatregelen</i>	
	instelling vmbo	landelijk
Voldoende mogelijkheden voor optreden tegen onacceptabel gedrag leerlingen	2,7	2,6
Heldere regels en procedures voor indienen/afhandelen klachten over geweld en agressie	2,3	2,3
Klachten over agressie en geweld worden naar behoren afgehandeld	2,5	2,4

Noot: Hogere scores geven aan dat gemiddeld meer leraren van mening zijn dat de betreffende maatregel voldoende toereikend is (de scores zijn gebaseerd op een vijfpuntsschaal, die oploopt van 1 ('veel te weinig'), via 3 ('voldoende') tot 5 ('veel te veel')). Bron: landelijke cijfers afkomstig van Research voor Beleid, op basis van voorlopige analyse van gegevens uit het onderzoek: Agressie en geweld in het primair en voortgezet onderwijs. Leiden, Research voor Beleid, onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW, in uitvoering; Van Wonderen (2004), zie tevens hoofdstuk 2.

5 JEUGDZORG EN DE KETEN

De onderzoeksvragen over de rol van de keten van jeugdzorg bij de eventuele hulp aan de betreffende leerling hebben een privacygevoelig karakter; de beantwoording daarvan blijft daarom buiten dit rapport. Tegen de achtergrond van de vraag naar vervolgonderzoek dat van belang zou kunnen zijn, biedt hoofdstuk 5 wel een verkenning van enkele thema's die rond het functioneren van de keten voor jeugdzorg om nadere aandacht vragen.

5.1 De vraag: de keten van jeugdzorg

De vraag naar de rol van instellingen voor jeugdzorg en het gezamenlijk functioneren van instellingen belast met de zorg voor jongeren met problemen, valt in drie deelvragen uiteen:

- (4) Welke stappen heeft de school / hebben de scholen met betrekking tot de betreffende leerling ondernomen; hebben scholen contacten gelegd met instellingen voor jeugdzorg om hulpverlening op gang te brengen en, zo ja, wat was de aard en frequentie daarvan?
- (5) Geven de bevindingen uit de onderwijsinstellingen aanleiding voor op de keten van jeugdzorg gericht vervolgonderzoek en, zo ja, welke vragen zijn dan relevant?
- (6) Welke stappen hebben de instellingen voor jeugdzorg ondernomen, en wat was de aard, frequentie en het resultaat daarvan?

Voor zover deze vragen betrekking hebben op de rol van de keten ten aanzien van de betreffende leerling, laat het onderzoek zien dat daarvan geen sprake is geweest. Vervolgonderzoek naar de rol van instellingen voor jeugdzorg in dat verband is daarom niet aan de orde.

Dat betekent niet dat er meer in het algemeen geen vragen zijn rond het functioneren van de keten van instanties die betrokken zijn bij zorg aan jongeren met problemen, en de mogelijkheden die te versterken. In de volgende paragraaf worden daarover een aantal opmerkingen gemaakt. Tegen de achtergrond daarvan worden in hoofdstuk 6 enkele aanbevelingen voor verdere onderzoek gedaan.

5.2 Een verkenning: thema's met betrekking tot het functioneren van de keten

Het verdient aanbeveling het inzicht in de mate waarin en wijze waarop Bureau Jeugdzorg bijdraagt aan de versterking van de zorgcapaciteit van vmbo-scholen of

anderszins bijdraagt aan de zorg voor leerlingen met concentraties van problemen, te vergroten.

Nader onderzoek kan een beeld geven van en aanknopingspunten bieden voor de verdere ontwikkeling van die zorg. Afgezet tegen de bevindingen uit het onderzoek naar het functioneren van de keten in de case Roermond (zie hierna) en enkele voorlopige indrukken uit onderhavig onderzoek, lijken voor dergelijk onderzoek onder meer de volgende punten van belang:

- De bekendheid met de bijdrage die Bureau Jeugdzorg kan leveren aan de zorgcapaciteit van scholen kan worden vergroot, onder meer door duidelijke indicering van de probleemgroep die naar de voorzieningen voor jeugdzorg kan worden doorgeleid. Ook de bijdrage van Bureau Jeugdzorg aan preventie van een cumulerende zorgbehoefte tot problemen en incidenten kan worden versterkt.
- Afstemming van registratiesystemen om de uitwisseling van gegevens tussen ketenpartners te vergemakkelijken, zodat informatie op relevante plaatsen terechtkomt en voor het bepalen en verlenen van adequate zorg beschikbaar is. Een aspect daarvan is de onduidelijkheid die hier en daar lijkt te bestaan omtrent de (vermeende) beperkingen die privacybepalingen opleggen aan het uitwisselen van informatie.
- Verbetering van de ondersteuning die vanuit samenwerkingsverbanden gerealiseerd zou kunnen worden, alsook van de mogelijkheden voor benutting van reeds aanwezige deskundigheid (zoals bijvoorbeeld vanuit de rec's).

Veel vmbo-scholen werken samen met verschillende partners uit de keten. Onder een keten wordt veelal een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking verstaan.^{5 6} Ketens verbinden de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een leerling of een cliënt. Doel daarbij is een sluitende aanpak van handelingen die de jongere nodig heeft of wenst. Ketens willen verantwoordelijkheden die over autonome organisaties versnipperd zijn, verbinden tot een sluitend en werkend geheel. Ketens komen veelal voort uit initiatieven van partijen zelf. Zij willen hun wederzijdse afhankelijkheden beheersbaar maken door ketenvorming. De achterliggende gedachte is dat de werkprocessen van veel instanties beter beschouwd deelprocessen zijn; stappen in een traject dat een jongere doorloopt vanaf de aanmelding tot en met beëindiging. Trajecten die veelvuldig voorkomen, kunnen leiden tot inzicht in de onderlinge afhankelijkheden en het besef dat men als instelling eigenlijk een schakel vormt in een keten.

Ook een school kan in dat licht worden gezien: het zorgbeleid binnen de school en de inspanningen gericht op bevordering van sociaal-emotionele veiligheid zijn onderdeel van een wijder geheel aan zorg rond een leerling, en zouden moeten aansluiten op de andere schakels van die keten, gerelateerd aan de leefwereld van

^{5 6} Aa, A.v.d. & Konijn, T (2001), *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht: Lemma. Tegen de achtergrond van de mate waarin de samenwerking rond de zorg voor probleemleerlingen in het vmbo ondertussen gestalte kreeg, moet bij het begrip keten in de context van dit rapport vooral worden gedacht aan een netwerk van instellingen die zich met deze zorg bezighouden (vgl. Veen e.a. (2003)).

het kind. Het gaat dan om de partners thuis (ouders of verzorgers) en hun rol in het gehele proces en hun betrokkenheid bij de school en het zorg- en veiligheidsbeleid. Een van de oplossingsrichtingen is om de ouders veel meer te betrekken bij de school. Hiervan zijn al wel good practices bekend. Ouders raken zowel meer betrokken bij hun kinderen en voelen zich meer gesteund bij de opvoeding. Het zou goed zijn om hier meer aandacht aan te besteden en de effecten daarvan te volgen.

Een belangrijk deel van de leefwereld van het kind vindt daarnaast plaats in het publieke domein. Als zich bijvoorbeeld problemen voordoen van strafrechtelijke aard, wordt ook de politie een belangrijke partner in de keten. Vroegtijdige signalering en preventie van jeugdcriminaliteit brengt deze partner echter al eerder in beeld. De mogelijkheid om via preventie reductie van problemen te bereiken, zou verder onderzocht moeten worden.

Over de effectiviteit van de verschillende partners in de keten van zorg voor jongeren en hun samenwerking is nog weinig bekend. Een recente verkenning geeft aan dat er veel in gang is gezet, maar de uitvoering nog de nodige verbeteringen behoeft.^{5 7} Onder meer de bijdrage die scholen van anderen kunnen verwachten, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, en de samenwerking bij de uitvoering en de monitoring en terugkoppeling daarvan, worden als problemen genoemd.

Een vertrekpunt voor verder onderzoek biedt onder meer een recent door enkele inspecties uitgevoerde studie naar het functioneren van de keten van voorzieningen voor jeugdigen en hun ouders in Roermond, naar aanleiding van een gezinsdrama dat daar in 2002 plaats vond. Het vervolg van deze paragraaf is op het verslag van dat onderzoek gebaseerd.^{5 8}

Het onderzoek, dat gericht was op het in beeld brengen van de kwaliteit van de samenwerking tussen de verschillende jeugdvoorzieningen, leidde onder meer tot de volgende aanbevelingen over gezinnen in probleemsituaties met complexe hulpvragen:

- voorkom sociale uitsluiting;
- organiseer vraaggestuurde, laagdrempelige, wijkgerichte hulpverlening (waarbij ook onderwijs een rol speelt);
- de gemeente vervult de regierol om de kwaliteit van de keten van voorzieningen te kunnen garanderen;
- de hulpverleningsinstellingen organiseren overleggen en netwerken die specifiek zijn gericht op handeling en interventie naar cliënten uit de doelgroep (de jeugdigen en hun ouders);
- organiseer het toezicht op een zodanige wijze dat het vanuit de mogelijkheden die toezichhouders hebben een bijdrage levert aan het oplossen van maatschappelijke problemen;
- de overheden organiseren een onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van de keten en de regierol van de gemeente daarin.

^{5 7} Zie: Van Veen e.a. (2003). Vergelijk tevens Bredewold (2003).

^{5 8} Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid & Verwey-Jonker Instituut (2003), Horen, zien, niet zwijgen. Twee delen.

In het onderzoek wordt de school genoemd als een belangrijke plaats voor vroegtijdige signalering. Als oplossingsrichting wordt onder meer aangegeven de school regelmatig te betrekken bij de informatieverlening over de kinderen uit het gezin in probleemsituaties. Als bijvoorbeeld een voogd wordt toegewezen is het belangrijk na te gaan of de betreffende school daarvan op de hoogte is, en wat mogelijke consequenties zijn voor het zorgbeleid op de school. De school daarentegen zou gebaat zijn bij één professionele leerlingenbegeleiding die alle informatie over de leerling verzamelt en zowel intern als extern verwerkt. Het onderzoek naar veiligheid in het vmbo laat onder meer zien dat de (cumulatie van) problemen bij jongeren niet vanuit één gezichtspunt bekeken en behandeld kunnen worden (zie verder hoofdstuk 4).

Zoals gezegd is tot op heden echter weinig onderzoek gedaan naar het functioneren en de effectiviteit van de keten, met name ook waar het om onderwijs – en meer specifiek: het vmbo – gaat. De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg benadrukken dat het functioneren van de keten ook voor een goede leerlingenzorg en de bevordering van een omgeving die (sociaal-emotionele) veiligheid biedt, van belang is. Vanuit dat gezichtspunt wordt momenteel vanuit verschillende invalshoeken gewerkt aan het verbeteren van de keten rond (zorg voor) jongeren. In dat verband wijzen we op het project 'Integraal Toezicht Jeugdzaken' (Synergie in Toezicht) dat momenteel door enkele samenwerkende inspecties wordt uitgevoerd, de beleidsontwikkeling rond jeugdzaken bij de betreffende ministeries, en de 'Operatie Jong'. Het project 'Integraal Toezicht Jeugdzaken' heeft als doel een toezichtkader voor 0-23 jarigen te ontwikkelen, dat functioneert als vroegtijdig signaleringssysteem. De gezamenlijke toezichthouders willen daarmee bijdragen aan verbetering van de prestaties en effecten van algemene en specifieke voorzieningen voor jongeren.

Ze beogen daarmee ook de effectiviteit van preventieve maatregelen en vroegtijdige signalering door algemene voorzieningen in de gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid, jeugdzorg en onderwijs te versterken. Ondanks goede basisvoorzieningen voor jeugdigen en jongeren, zoals gezondheidszorg, onderwijs en de zorg voor een veilige leefomgeving, komt het voor dat door het ontbreken van een sluitende aanpak, signalering van risicofactoren in individuele levenslopen onvoldoende tijdig en/of niet adequaat plaatsvindt. Als gevolg daarvan blijft vroegtijdige interventie uit en kan probleemgedrag escaleren tot incidenten die de samenleving tijdelijk ontwrichten (zinloos geweld). In meer structurele vorm zien we een toename van jeugdwerkloosheid, sociale uitsluiting en jeugdcriminaliteit; problemen die zonder adequate interventie de sociale cohesie langdurig bedreigen. Met toezicht vanuit een ketenbenadering kan beter worden ingegrepen op zwak functionerende ketens.

Ook door het huidige kabinet wordt veel belang gehecht aan het investeren in de jeugd. De 'Operatie Jong' laat dat zien. Versterking van de in- en externe zorgstructuren bij de school in relatie met gemeentelijke taken en bevoegdheden staat bovenaan de agenda. Daarbij worden de volgende actiepunten genoemd:

- minimale eisen afspreken voor de zorgstructuur rondom de school;
- minimale eisen afspreken voor de zorg in de school binnen alle onderwijssectoren;

- ketenregie introduceren in de keten van zorgstructuren in en rond het onderwijs waardoor de interne en externe zorgstructuren aan elkaar gekoppeld worden.

Het rijk, provincies en gemeenten hebben als taak te zorgen voor een toereikend en samenhangend aanbod van voorzieningen, en zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit daarvan. In verschillende wetten wordt uitgegaan van het functioneren van een keten en worden verantwoordelijkheden geregeld. De gemeente krijgt de regierol in de Wet collectieve preventie van de volksgezondheid, waaronder ook de geestelijke gezondheid, het signaleren van gezondheidsbedreigende factoren, en het vaststellen van risicokinderen en – gezinnen. De Wet op de jeugdzorg, die op 1 januari 2005 van kracht wordt, regelt dat het Bureau Jeugdzorg (binnen de subsidiegrenzen) tot taak heeft advies te geven en bij te dragen aan deskundigheidsbevordering en het onderhouden van contacten met algemene voorzieningen voor jongeren, waaronder het onderwijs. Doel daarvan is de versterking van deze voorzieningen en de bevordering van vroegtijdige signalering. Medewerkers van bureaus jeugdzorg zijn dan ook vaak betrokken bij de zorgadviesteams die op verschillende vmbo-scholen operationeel zijn.

De benadering vanuit ketens leidt bovendien tot een verschuiving in het perspectief van waarneming. Aansluitend bij de 24-uursbenadering vormen de dagindeling en de leefwereld van de jongere het referentiekader voor de voorzieningen, die onder meer in samenhang met het (lokaal) beleid en het totale aanbod van voorzieningen geanalyseerd kunnen worden. Op deze wijze kunnen ontbrekende schakels in de keten eenvoudig worden blootgelegd. Centraal staat het detecteren van gebreken in de keten vanuit de zorgvraag, vanuit de vele dienstverlenende, ondersteunende en informatieverstrekende instellingen, en de maatschappelijke behoefte (excessief) probleemgedrag te voorkomen.

6 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 6 vat per vraag de voornaamste inzichten uit de vorige hoofdstukken samen. In het verlengde daarvan worden bovendien steeds verschillende aanbevelingen gedaan en op een aantal punten het belang van verder onderzoek benadrukt.

6.1 Schoolloopbanen in problemen

Het eerste cluster vragen heeft betrekking op de problemen waarvan bij een groep leerlingen in het vmbo sprake is:

(1a) Hoe is de schoolloopbaan van de betreffende leerling tussen het moment van het eerste contact met het onderwijs tot medio januari 2004 verlopen?

Ter bescherming van de privacy van de betreffende leerling is de beantwoording van deze vraag opgenomen in een ambtsbericht van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

(1b) Wat is de aard en intensiteit van de problemen die zich bij leerlingen in het vmbo manifesteren waar scholen voor worden geplaatst?

Het vmbo streeft er naar om, op verschillende niveaus, zoveel mogelijk leerlingen een diploma te laten behalen. Een deel van die leerlingen heeft een relatief omvangrijke zorgbehoefte. Deze leerlingen gaan met name naar school in de beroepsgerichte leerwegen en volgen daar veelal basisberoepsgericht onderwijs. Vanwege de organisatie van de voorziening voor leerlingen die aanvullende hulp nodig hebben – leerwegondersteunend onderwijs – concentreren de intensievere problemen zich onder meer daar. Het aandeel van de leerlingen in het derde leerjaar dat extra zorg nodig heeft, nam tussen 1994/1995 en 2002/2003 toe van 9,3 tot 13 procent.^{5 9}

Leerproblemen. Gegeven de indicatiestelling voor leerwegondersteunend onderwijs gaat het primair om problemen in de vorm van (ernstige) leerachterstanden, op twee domeinen uit de reeks inzichtelijk rekenen, begrijpelijk en technisch lezen, en spellen (bij een intelligentiequotiënt tussen 74 en 90).

Sociaal-emotionele problemen. Ook kan sprake zijn van een combinatie met sociaal-emotionele problemen op het terrein van prestatiemotivatie, faalangst en emotionele instabiliteit. Wanneer we afgaan op gegevens uit de Zorgmonitor 2002 heeft, gerekend over 2002, circa éénderde van de bij RVC's aangemelde leerlingen, naast leerachterstanden, ook betrekking op sociaal-emotionele problemen.^{6 0} De implicatie van de strikte criteria voor leerwegondersteunend onderwijs is dat er zich in het vmbo een groep leerlingen van onbekende omvang

^{5 9} Inspectie van het Onderwijs (2004), 143.

^{6 0} Koopman et al (2003).

bevindt, waaronder leerlingen met problemen van sociaal-emotionele aard, die buiten de genoemde criteria vallen.

Cumulerende problemen. Het vmbo wordt geconfronteerd met een kleine groep leerlingen met cumulerende problemen, waarbij vooral uiteenlopende vormen van anti-sociaal gedrag in het oog springen, waaronder regeloverschrijdend en ernstig ordeverstoring gedrag.

Onderzoek. Hoewel de relatieve omvang van deze laatste groep beperkt is, is een harde kwantificering moeilijk te geven; eenduidige criteria zijn voorsnog niet beschikbaar. Met de resultaten van (thans lopende) projecten die worden uitgevoerd in het kader van 'Operatie Jong' en het project 'Integraal Toezicht Jeugdzaken' van een aantal samenwerkende inspecties, zou deze groep scherper in beeld gebracht kunnen worden. Ook de ontwikkeling van één landelijke jeugdmonitor kan daarbij een rol spelen. De impact van de problemen van problematische jongeren op het onderwijsleerproces van de school maakt een goed inzicht in de omvang van de betreffende groep en de aard van de problemen van belang. Ook een goed beeld van de toereikendheid van time-out voorzieningen, zowel in kwantitatief opzicht als voor wat betreft de effectiviteit van mogelijke aanpakken, hoort daarbij. Op basis daarvan kan gericht worden nagedacht over de behoefte van eventuele aanvullende voorzieningen, en de aard en organisatorische vormgeving daarvan. De inspecties bepleiten dergelijk onderzoek naar de behoefte en aard van eventuele aanvullende voorzieningen voor opvang en zorg voor leerlingen waarvoor 'time-out-achtige' voorzieningen een oplossing zouden kunnen zijn.

6.2 Zorg voor veiligheid

In het tweede cluster vragen staat het zorg- en veiligheidsbeleid in het vmbo centraal:

- (2) Hoe ziet het door het Terra College beschreven en uitgevoerde zorg- en veiligheidsbeleid eruit en hoe is de uitwerking daarvan in de praktijk, voorafgaand aan het incident?

Het vmbo, en dat geldt ook het Terra College, investeert veel in de begeleiding van leerlingen die extra zorg behoeven. Vorig jaar constateerde de onderwijsinspectie dat op vrijwel alle scholen voldoende voorwaarden aanwezig zijn om de leerlingenzorg adequaat vorm en inhoud te geven.^{6 1} Onder meer de inzet op kernteams en zorgadviesteams, een ontwikkeling die ook op het Terra College valt waar te nemen, zijn daarbij in het oog springende ontwikkelingen. Daar tekende de inspectie echter bij aan, dat problemen van leerlingen regelmatig moeilijk oplosbaar blijken of beheersbaar zijn voor de scholen – en ook die constatering is van toepassing op de onderzochte school (zie ook onderzoeksvraag 3).

^{6 1} Inspectie van het Onderwijs (2003), 148.

Zorgbeleid. Niet lang voor het incident beoordeelde de onderwijsinspectie in het kader van het reguliere toezicht op scholen de kwaliteit van de zorg en begeleiding op het Terra College als voldoende. De inspectie wees er echter tevens op dat met leerwegondersteunend onderwijs andere eisen aan de zorgstructuur worden gesteld, waarbij met name de systematische begeleiding versterking behoeft. Onderdeel daarvan is de verdere ontwikkeling van het structureel werken met handelingsplannen. Voor wat betreft de leerlingenzorg is ook een gericht kwaliteitsbeleid nodig, waaronder de verdere integratie van zorg. Sturing en zichtbaarheid van het management is daarbij van belang. Een zorgparagraaf in het schoolplan, waarin de structuur en opzet van de zorg (doelen, reikwijdte, faciliteiten, gewenste effecten e.d.) helder beschreven staan, kan daarvoor een goede basis zijn.

Veiligheidsbeleid. Als onderdeel van het Incidenteel Onderzoek is ook het door de school gevoerde veiligheidsbeleid in kaart gebracht. De situatie zoals die meer algemeen op vmbo-instellingen wordt aangetroffen, is ook terug te vinden op het Terra College. De Inspectie van het Onderwijs gaf daar kort geleden een beschrijving van.^{6 2} Uit die beschrijving van de veiligheid in het vmbo (zie hoofdstuk 1) kwam naar voren dat bijna alle vmbo-scholen worden geconfronteerd met incidenten tussen leerlingen. Op de meeste vmbo-scholen komen ook incidenten tussen leerlingen en personeelsleden voor. Het gaat vooral om uitschelden, beledigen of bedreigen. Incidenten tussen leerlingen onderling komen vaker voor op vmbo-scholen in de grote steden. Deze scholen kennen ook vaker incidenten tussen leerlingen en personeelsleden. Ongeveer 20% van de scholen constateerde een toename in frequentie en ernst van de incidenten. Scholen nemen diverse maatregelen (zie paragraaf 4.3). De beschrijving van het veiligheidsbeleid op de onderzochte school vertoont veel overeenkomst met het algemene beeld. Dat geldt zeker wanneer bedacht wordt dat scholen die het meest met incidenten te maken hebben, ook de meeste maatregelen blijken te nemen. De slotsom van de onderwijsinspectie is dan ook dat de onderzochte school, hoewel ze zich ook voor wat betreft probleemgedrag en incidenten rond leerlingen voor de nodige opgaven gesteld ziet, niet in een uitzonderlijke situatie verkeert.

Onderzoek. Hoewel de nodige kennis beschikbaar is over maatregelen die ter bevordering van veiligheid getroffen kunnen worden, zijn de inspecties van mening dat een gedegen inzicht in oorzaken en effectieve interventies verdere investering in kennis vraagt. Daartoe wordt dan ook verder onderzoek aanbevolen, met meer doorlooptijd. Het gaat daarbij om een gedegen evaluatie van de effectiviteit van reeds getroffen maatregelen,^{6 3} om onderzoek ter verdieping van het inzicht in de aard van de onderliggende problemen om verdere aangrijpingspunten voor interventie te identificeren, alsook om analyse van succesvolle implementatie en effectiviteit van de maatregelen als uitvloeisel daarvan. Ook onderzoek naar het gezamenlijke functioneren van de instanties die samen belast zijn met de zorg voor jongeren met problemen, gericht op de bijdrage die deze kunnen leveren aan

^{6 2} Inspectie van het Onderwijs (2004).

^{6 3} Vergelijk bijvoorbeeld de bespreking van de evaluaties van het veiligheidsbeleid op scholen in Amsterdam en Rotterdam, in Steinmetz, C. & Walraven G. e.a. (2004), Gevaren op school in kaart brengen. *Didactief*, 4, 16-18.

versterking van de zorgcapaciteit van scholen en de opvang van leerlingen met cumulerende problemen, is van belang (zie verder §6.3).

Aanbevelingen. Meer specifiek maakt de Inspectie van het Onderwijs over het zorg- en veiligheidsbeleid vier opmerkingen die relevant zijn als verbreding van onze bevindingen voor een verdere doordinking van het veiligheidsbeleid in het vmbo.

I) Veiligheid is zorg voor leerlingen – Een essentieel element voor bevordering van veiligheid is de pedagogische, organisatorische en zorgkwaliteit van de school. Hoewel dit geen nieuw inzicht is, is het belang daarvan nauwelijks te onderschatten. Uit internationaal onderzoek komt naar voren dat ernstige vormen van anti-sociaal gedrag, zoals het gebruik van fysiek geweld tegen leerlingen of personeel, zich slechts beperkt door kenmerken van leerlingen laat voorspellen. Tegelijk zijn er aanwijzingen dat daders van ernstige vormen van geweld daar doorgaans vooraf indicaties aan hun omgeving van afgeven, en de voorgenomen toepassing van geweld in verband brengen met als zodanig ervaren onrecht.^{6 4} Beide gegevens onderstrepen het belang van een goed ontwikkelde pedagogische structuur, waarin leerlingen worden gekend en problemen worden onderkend, gesignaleerd en aangepakt. Een fijnmazige zorgstructuur, met persoonlijke relaties met leraren en begeleiders, en inbedding binnen de bredere schoolgemeenschap dragen daaraan bij. Daarbij is ook voor de schoolorganisatie een belangrijke rol weggelegd. Zoals bijvoorbeeld de relatie tussen schoolverzuim en het voorkomen van incidenten laat zien,^{6 5} kan een adequaat verzuimbeleid een belangrijke bijdrage leveren. Een aaneengesloten schooldag, het voorkomen van lesuitval en een adequaat spijbelbeleid zijn maatregelen die in de organisatorische sfeer realiseerbaar zouden moeten zijn. Ook een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel respectvol met elkaar omgaan en pesten wordt tegengegaan, horen daarbij.

De opmerkingen onder *ii)* tot *iv)* werken dit uitgangspunt in verschillende richtingen uit.

II) Een adequate eerste lijn is cruciaal – Het onder *i)* genoemde uitgangspunt stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de leerlingenzorg. Doorgaans zal die met name door leerlingenbegeleiders (zoals mentoren, vanuit kernteams, etc.) worden ingevuld. Daarmee is versterking van de eerstelijns leerlingenzorg een belangrijk aangrijpingspunt. Daarbij valt te denken aan versterking van de competenties van leerlingenzorgbegeleiders door (regelmatige) scholing en evaluatie van het functioneren van begeleiders, oog voor het belang van een goed functionerend begeleidingssysteem inclusief voldoende tijd daarvoor, alsook systematische invulling, aansturing en verbinding met de verdere zorgstructuur

^{6 4} Vergelijk onder meer Reddy, M., Borum, M., Berglund, J., Vossekuil, B., Fein, R. & Modzeleski, W. (2001), Evaluating risk for targeted violence in schools: Comparing risk assessment, threat assessment, and other approaches. *Psychology in the Schools*, 38, 2, 157-172; Winnecke, J. et al. (2000), Deadly Lessons. School shooters tell why. *Sun-Times Exclusive Report*, October 15-16.

^{6 5} Inspectie van het Onderwijs (2004).

van de school. In dit verband kunnen ook de ontwikkelingen rond het tot stand komen van kernteams worden genoemd.

Dergelijke investeringen dienen zich overigens niet tot de eerstelijns-functionarissen te beperken. Ook professionalisering van het personeel in algemeen zin, gericht op herkenning van (vroeg) signalen van probleemgedrag en het adequaat reageren daarop, is van belang. Vanuit het oogpunt van veiligheidsbeleid is daarbij gestructureerde communicatie van belang, zodanig dat signalen snel op de juiste plek terecht komen, tijdig actie wordt ondernomen en deze samen met de resultaten daarvan worden teruggekoppeld naar de bij zorg en veiligheid betrokken partijen, waaronder de signaalgever. Om die activiteiten een 'lange adem' te kunnen geven, is een systematische aanpak nodig. In dat verband verdient ook coördinatie van signalering, follow-up en monitoring door één persoon overweging.

III) Het systeem van zorg dient uitgebalanceerd te zijn – Op veel scholen kwam inmiddels een meer uitgebreid systeem van zorg tot ontwikkeling. Elementen daarvan zijn diagnostisering en verschillende niveaus van zorg, met onder meer leerlingenbegeleiders, interne specialisten (zoals remediërende zorg en pedagogisch-didactische expertise), een zorgadviesteam waarin ook externe expertise beschikbaar is, alsook het zonodig inschakelen van externe zorg. Onder meer ketenpartners zoals (school)maatschappelijk werk en de politie maken daarvan deel uit. En ook ouders horen daarbij. De aanwezigheid van dergelijke voorzieningen is echter niet voldoende.

Om rond een leerling een tijdig en adequaat hulpaanbod te kunnen realiseren is afstemming en samenwerking tussen de verschillende niveaus van zorg nodig. Het gaat dan om onder meer brede bekendheid van alle leraren en andere betrokkenen met de verschillende elementen van de zorgstructuur, het bestaan van draagvlak, goede afstemming en samenwerking tussen de verschillende niveaus (waaronder het zorgadviesteam en de partners in de keten) en – waar het het schoolinterne deel betreft – aansturing vanuit de schoolleiding. Zo behoeft de rol van het zorgadviesteam inkadering, afstemming en beleidsmatige aandacht van het management. Duidelijke sturing vanuit het management is van belang met het oog op de realisering van duidelijke kaders en voldoende faciliteiten, alsook voor borging van afspraken en monitoring van de uitvoering en resultaten. Veiligheidsbeleid wordt zo onderdeel van een beleidscyclus, gericht op analyse, planning, actie, evaluatie en bijstelling.

Een element dat we in dit verband tenslotte noemen is het belang van systematische betrokkenheid van alle geledingen in en rond de school (leraren, leerlingen, ouders, etc.) bij het creëren en in stand houden van een schoolklimaat en een fysieke omgeving waarin ieder zich prettig en veilig voelt. Ook dat vraagt om cyclische aandacht en borging.

IV) Verschuiving van probleemgestuurde naar pro-actieve leerlingenzorg – Naarmate de zorg voor leerlingen meer gebaseerd wordt op probleemdiagnose en bepaling van risico-indicatoren vooraf, neemt de kans op tijdige en adequate begeleiding en zorg toe. Zorgbeleid moet dus niet alleen probleemgestuurd zijn, en aan de orde nadat er problemen zijn gesignaleerd, maar ook gericht op het voorkomen daarvan. Zo'n verschuiving kan bijdragen aan vermindering van veiligheidsrisico's. Er is dus een ontwikkeling gewenst waarin het accent wordt

verlegd van zorg als reactie op gebleken problemen, naar een systeem waarin leerlingen vooraf zorg op maat krijgen toegekend. Zo'n aanpak sluit aan bij de wettelijke verplichting voor leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs om individuele handelingsplannen op te stellen. De inspectie wees er in dat verband al eerder op dat nog niet alle scholen hieraan voldoen.^{6 6} Die aanpak gaat verder dan het opstellen van handelingsplannen als zodanig; vooral de wijze waarop die in de onderwijs- en zorgpraktijk daadwerkelijk richting geven aan het handelen van leraren en begeleiders, bepaalt het succes. Ook eenduidige toedeling van verantwoordelijkheden en het bewaken van afspraken verdient dan aanbeveling (zoals: is er één functionaris die de begeleiding overziet en bewaakt), evenals een regelmatige evaluatie van de geboekte resultaten en bijstelling van het plan van aanpak op basis daarvan.

Onderzoek. Het verdient in dat verband aanbeveling te onderzoeken of en in welke vorm systematisch gebruik van risico-indicatoren en/of vormen van indicatiestelling die (mede) op risico-indicatoren zijn gebaseerd, in een pro-actieve werkwijze zinvol is.^{6 7}

(3) Hoe verhoudt het zorg- en veiligheidsbeleid van het Terra College en de concentratie van zorgleerlingen en/of de omvang van anti-sociaal gedrag zich tot andere onderwijsinstellingen en –voorzieningen in de regio?

Hoewel het Terra College ten opzichte van veel vergelijkbare vmbo-instellingen geconfronteerd wordt met een relatief 'moeilijke' leerlingengroep, is ze daarin niet uniek en doen de problemen waar leerlingen met meer omvangrijke zorgvragen de school voor stellen, zich ook elders in het vmbo voor, met name ook in de grote steden. Dat geldt zowel voor de concentratie van zorgleerlingen, als de indicaties voor het voorkomen van anti-sociaal gedrag.

Zorgleerlingen. Voor wat betreft de concentratie van zorgleerlingen kwam in hoofdstuk 3 naar voren dat het aantal leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs in vergelijking met de gemiddelde situatie op andere vmbo-instellingen in de Randstad niet sterk afwijkend is. Evenzo kan uit de aanvragen voor zo'n indicatie uit het lopende cursusjaar geconcludeerd worden dat de school met een naar verhouding zware, maar niet unieke zorgbehoefte te maken heeft.

Anti-sociaal gedrag. Vanwege het ontbreken van directe maten voor anti-sociaal gedrag is gekozen voor een benadering op basis van cijfers over incidenten en de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel. Dit vanuit de gedachte dat, hoewel de veiligheidsbeleving een subjectieve component omvat, deze in zekere mate ook het anti-sociaal gedrag waarmee een school geconfronteerd wordt,

^{6 6} Inspectie van het Onderwijs (2002), *Onderwijsverslag 2001*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Inspectie van het Onderwijs (2003). Vergelijk ook: Koopman e.a. (2002).

^{6 7} Vergelijk ondermeer Harms, G.J. & Vries, A.M. de (2001), *Risicojongeren en het Inspectietoezicht. Een literatuurhandreiking*. Groningen: GION; Rijken & Harms (2001).

weerspiegelt.^{6 8} Uit de beschikbare gegevens over incidenten, agressie en geweld kan worden geconcludeerd dat het weinig aannemelijk is, dat de situatie die op de onderzochte school is aangetroffen, problemen laat zien die elders in het vmbo afwezig zijn.

Onderzoek. Een daaraan gerelateerd punt betreft het in het veld te beluisteren vermoeden dat vmbo-scholen ook leerlingen die voor zmk in aanmerking (zouden moeten) komen, opvangen. De voormalige svo-lom scholen waren divers van aard. In deze scholen was een zeker mate van specialisatie aanwezig. De praktijk was dat er svo-lom-scholen waren met een 'schakel-functie' (naar regulier voortgezet onderwijs of de arbeidsmarkt), een 'parallel-functie' (de zgn. 'lom-mavo's') of een combinatie van beide.

De svo-lom scholen zijn opgegaan in het vmbo als afdelingen voor leerwegondersteuning of doorgestaan als orthopedagogisch-didactisch centrum, al of niet met een opvangfunctie. De zmk-scholen zijn opgegaan in de regionale expertise centra als cluster IV-scholen (voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, pedologische instituten en langdurige zorg) met scherpe, uniforme criteria en onafhankelijke procedures voor indicatie. Door het verdwijnen van svo-lom scholen worden de vmbo-scholen geconfronteerd met leerlingen met een zodanige begeleidings en hulpvraag, dat deze daarop niet zijn voorbereid.^{6 9}

Het voorgaande leidt tot de vraag hoe de zorgcapaciteit van het vmbo verder versterkt en op deze zorgbehoefte kan worden toegesneden. Een antwoord daarop is niet eenvoudig te geven. Een nadere verkenning van mogelijkheden waarin versterking van de zorgcapaciteit gezocht zou kunnen worden, is dan ook zinvol. Daarbij zou in verschillende richtingen of combinaties daarvan gedacht kunnen worden, zoals het verder inbrengen en inbedden van expertise uit de svo-lom en svo-zmk scholen in vmbo-scholen. De inzet van het regionale zorgbudget en de bijdrage die samenwerkingsverbanden aan de versterking van de zorgcapaciteit van de school of anderszins kunnen geven, zijn daarbij specifieke aandachtspunten. Hoewel het regionale zorgbudget mogelijkheden biedt voor realisering van zorg voor leerlingen die buiten de criteria vallen voor leerwegondersteunend onderwijs, bestaat weinig inzicht in de wijze waarop deze voorziening wordt ingezet en de effectiviteit daarvan.^{7 0}

^{6 8} Om die subjectiviteit enigszins onder controle te brengen is gekozen voor een vergelijking van de op het Terra College verzamelde gegevens met cijfers die eerder op verschillende tijdstippen en onder verschillende groepen respondenten verzameld werd (inspectieonderzoek uit 2003 onder schoolleiders, onderzoek door Research van Beleid uit voorjaar 2004 onder leraren, en onderzoek van het ITS uit 2001 onder leerlingen). Vergelijking met deze – uiteenlopende – referentiepunten leidt tot een overwegend consistent beeld (zie verder hoofdstuk 4).

^{6 9} Zo wordt op basis van een analyse van de problemen van leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs of in andere specifieke voorzieningen (Orthopedagogisch Didactisch Centrum, praktijkonderwijs, spijbelopvang) in het Samenwerkingsverband VO/SVO Noord- en Oost-Groningen geconcludeerd dat circa eenderde van door zorgcoördinatoren (op 13 scholen) als zorgleerling aangewezen jongeren als gedragsgestoord te indiceren is. Zie: Bijstra, J.O. & Kooij, C.G. (2003), Voortgezet onderwijs tobt met zorgleerlingen. *Didactief* 33, 1-2, 16-17.

^{7 0} Vergelijk Koopman et al. (2003).

6.3 Samenhang en samenwerking in de jeugdzorgketen

Het derde cluster vragen gaat over de relatie met zorginstellingen buiten de school, met name Jeugdzorg en, meer algemeen, het functioneren van de keten van instanties en partijen die een rol speelt bij de zorg voor leerlingen met problemen:

- (4) Welke stappen heeft de school/hebben de scholen met betrekking tot de betreffende leerling ondernomen; hebben scholen contacten gelegd met instellingen voor jeugdzorg om hulpverlening op gang te brengen en, zo ja, wat was de aard en frequentie daarvan?
- (5) Geven de bevindingen uit de onderwijsinstellingen aanleiding voor op de keten van jeugdzorg gericht vervolgonderzoek en, zo ja, welke vragen zijn dan relevant?
- (6) Welke stappen hebben de instellingen voor jeugdzorg ondernomen, en wat was de aard, frequentie en het resultaat daarvan?

Voor zover deze vragen betrekking hebben op de rol van de keten ten aanzien van de betreffende leerling, laat het onderzoek zien dat daarvan geen sprake is geweest. Vervolgonderzoek naar de rol van instellingen voor jeugdzorg in dat verband is daarom niet aan de orde.

Ten aanzien van de wenselijkheid van verder onderzoek naar het functioneren van de keten in het algemeen merken de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie jeugdzorg verder het volgende op.

Er bestaat weinig inzicht in de mate waarin en wijze waarop de keten van jeugdzorg bijdraagt aan de versterking van de zorgcapaciteit van vmbo-scholen. Onderzoek naar het functioneren van de keten en de verbetering daarvan kan een belangrijke bijdrage leveren aan versterking van de zorg die het vmbo aan leerlingen met specifieke zorgbehoeften kan leveren.

Vragen die zich voordoen hebben daarnaast betrekking op de volgende punten:

- Er zijn aanwijzingen dat de inschakeling van jeugdzorgvoorzieningen met name dan plaatsvindt, wanneer zich problemen voordoen die de zorgcapaciteit van een school te boven gaan. Het is zinvol te onderzoeken in hoeverre ketenpartners een rol kunnen spelen bij een zodanige analyse van hulpvragen, dat het accent op een pro-actieve werkwijze toeneemt. Dat geldt ook voor de mogelijkheden individuele zorgvragen op structurele wijze te verbinden aan de evaluatie en ontwikkeling van de zorgcapaciteit op het systeemniveau van de school, gekoppeld aan systematische inschakeling van externe expertise en de doorverwijzing naar externe instellingen voor jeugdzorg.
- De zorgcapaciteit van vmbo-scholen kan onder meer worden verbeterd door betere integratie van kennis uit het vroegere svo-lom, inzet van expertise vanuit cluster 4 scholen, en van deskundigheid via het samenwerkingsverband en andere relevante instellingen. Het verdient

aanbeveling te onderzoeken welke deskundigheid daarbij centraal moet staan en welke inrichting voor zo'n inzet voorkeur heeft.

- Vanuit de politieke jeugdtaak verdient het aanbeveling na te gaan hoe een structurele invulling van de preventieve bijdrage van de politie aan de veiligheid op en rond scholen, zowel via voorlichting als door toezicht, op efficiënte wijze vorm gegeven kan worden.

Verder bevelen beide inspecties aan te investeren in een betere afstemming van registraties om de uitwisseling van gegevens tussen ketenpartners te vergemakkelijken, om zo de signalering te verbeteren en de afstemming van zorg te versterken. Een aspect daarvan is het wegnemen van mogelijke misverstanden over beperkingen die de bescherming van de privacy van leerlingen daaraan zou opleggen.

Gedurende 2004 en 2005 werken de inspecties van het onderwijs, jeugdzorg, gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid aan een toezichtkader jeugdzaken. Daarbij wordt in het toezicht, op basis van gesignaleerde problemen, het functioneren van de keten integraal meegenomen. De verwachting is dat dit toezicht op verschillende punten inzichten zal opleveren die voor deze vragen van belang zijn. Het lijkt zinvol de resultaten van dit ontwikkelingsproces af te wachten, en in het licht daarvan na te gaan welk aanvullend onderzoek nodig is.

BIJLAGE I

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Brief van de Minister van OCW over "Veiligheid op school" (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29240, nr. 1)

Brief van de Minister van OCW over "Veiligheid op school" (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29240, nr. 2)

Bureau Onderzoek op Maat (2000). *Op onze school zijn alle wapens verboden. Een evaluatierapport van de campagne tegen wapenbezit op Rotterdamse middelbare scholen*. [S.I.]: Bureau Onderzoek op Maat.

BVE-raad (2002). Vragenlijst 'Veiligheidsmonitor cursisten'.

Dekker, B., M. Diepeveen en P.J. Krooneman (2003). *Sociale veiligheid op de basisschool. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Diepeveen, M. en P. Krooneman (2001). *De veilige school. Een evaluatieonderzoek in het primair onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Fein, R.A. e.a. (2002). *Threat assessment in schools: a guide to managing threatening situations and to creating safe school climates*. Washington D.C.: United States Secret Service and United States Department of Education.

Francissen, L. en C. Hermans (2003). *Evaluatie Veiligheid in en om de school. Deel I: Rapportage; Deel II: Bijlage*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek (In opdracht van Dienst maatschappelijke Ontwikkeling).

Harms, G.J. (2003). *Organisaties en taken rond jongeren in risicosituaties*. Groningen: Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs en opvoeding en ontwikkeling (GION)

Harms, G.J. en Rijken, S.R.H. (2002). *Schoolloopbanen en jongeren in risicosituaties*. Groningen: Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs en opvoeding en ontwikkeling (GION)

Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie gezondheidszorg, Inspectie Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het Verwey-Jonker Instituut. *Horen, zien, niet zwijgen. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*. Deel 1.

Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie gezondheidszorg, Inspectie Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het Verwey-Jonker Instituut. *Horen, zien, niet zwijgen. Methodologisch en inhoudelijke*

verantwoording van het inspectieonderzoek naar de ketenkwaliteit van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties. Deel 2.

Koopman, P e.a. (2002). *Zorgmonitor 2002*. SCO- Kohnstamm Instituut

Linden, B. van der. *Geweld op school. Uitzonderlijk en alledaags.*

Meer, B. van der (2000). *School en geweld. Oorzaken en aanpak.* Assen: Van Gorcum.

Mooij, T. (1994). *Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS)

Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Mooij, T., R. Selten en E.F.L. Smeets (1998). *Preventie van leerlingagressie door bevordering van pro-sociaal gedrag.* Nijmegen: ITS.

Mooij, T. en H. Vierke (1997). *Leerlinggeweld in multiniveau-perspectief. Secundaire analyse van het onderzoek: 'Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs'.* Nijmegen: ITS.

Neuvel, J. (2002). *Sociale veiligheid in de BVE-sector. Monitor 2001-2002.* 's-Hertogenbosch: Centrum voor innovatie van opleidingen (CINOP).

NSCR (2002) Projectbeschrijving *"Netwerkvorming onder jongeren, probleemgedrag, en interventies op school"*. Een NSCR onderzoeksprogramma. Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.

Onderwijsraad (2002). *Kennis moet stromen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Ploeg, J.D. en T. Mooij (red.) (1998). *Geweld op school. Achtergronden, omvang, oorzaak, preventie en aanpak.* Rotterdam: Lemniscaat.

Research voor Beleid (2004). *Vragenlijst Agressie en geweld in het primair en voortgezet onderwijs.* Leiden: Research voor Beleid.

Studulski, F. en M. Hoogbergen (2002). *Veiligheid als voorwaarde. Werken aan een structureel veiligheidsbeleid op school, 1995-2001.* Utrecht: Sardes.

Timmerman, M.C e.a. (2001). *Ongewenst seksueel gedrag en veiligheid op school, leerlingen en vertrouwenspersonen aan het woord.* Groningen: Universitair Centrum Genderstudies.

Veen, D. van, Kuijvenhoven, T. & Bogaart, P. van den (2003). *Naar structurele samenwerking tussen de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs, de jeugdzorg en instellingen op het gebied van welzijn, gezondheid en veiligheid.* Utrecht: NIZW

Vegt, A.L. van der, S.W. van der Ploeg en M. Brink (1999). *Geweld op de basisschool*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs & Arbeidsmarkt (ROA).

Verkenning van het Ministerie van OCW (2001) "*Leerlingen die niemand wil hebben*". Tussenrapport.

Verslag hoorzitting TK met jeugdzorg d.d. 17 maart 2003, inzake veiligheid op scholen

Verslag Hoorzitting TK met schoolleiders, inzake veiligheid op scholen (2003)

Visser, A. (2003). *Beleid tegen seksuele intimidatie, papieren tijger of schoolpraktijk? Een handreiking voor slagvaardig schoolbeleid*. Utrecht: APS.

Visser, J. (2001). *Agressie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de ervaringen van docenten*. Den Bosch: KPC Groep.

Vossekuil, B e.a. (2002) *The Final Report and findings of the safe school initiative: implications for the prevention of school attacks in the united states*. Washington D.C.: United States Secret Service and United States Department of Education.

VVO (2002). VVO-handreiking voor de aanpak van ernstige gedragsproblemen van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: VVO.

Winter, M. de (2003). *Niet te groot en niet te klein. Onderzoek naar effecten van schaalgrootte op het welbevinden van jeugdigen*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).