

1. Inleiding

Kwalitatief goed onderwijs moet leerlingen kansen bieden en hen aansporen het beste uit zichzelf te halen. Een veilig schoolklimaat is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde en verdient daarom structureel aandacht van alle bij het onderwijs betrokkenen. De tragische gebeurtenis op het Terra College heeft echter laten zien dat veiligheid op school kwetsbaar kan zijn. In algemene zin geldt dat één leerling, een kleine groep leerlingen of andere betrokkenen een onevenredig negatief effect kunnen hebben op het schoolklimaat en op de veiligheidssituatie op school, zowel voor leerlingen als voor docenten, onderwijsondersteunend personeel en voor de schoolleiding. Bij sommige leerlingen is bijvoorbeeld sprake van ernstige gedrags- en leerproblemen, die de deskundigheid en verantwoordelijkheid van de school te boven gaan. De problemen van deze jongeren manifesteren zich in het onderwijs, maar de oorzaak ligt doorgaans ergens anders: in de opvoeding, de gezinssituatie en/of de verdere leefomgeving van de leerling. Scholen kunnen deze problematiek onmogelijk alleen oplossen en dat mogen we ook niet van scholen verwachten. Scholen moeten daarom kunnen terugvallen op een sluitend netwerk van jeugdvoorzieningen rond de school. Ook andere actoren moeten tijdig hun verantwoordelijkheid nemen. Voor een effectief veiligheidsbeleid is daarom de Operatie Jong van groot belang. In het kader van Jong wordt gewerkt aan concrete maatregelen ter verbetering van het totale netwerk van jeugdvoorzieningen. In voorliggend plan van aanpak ligt daarom de nadruk op maatregelen in de school en direct gerelateerd aan de school. Uitgangspunt daarbij is vernieuwing en versterking van de inzet, binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in de keten.

We moeten ons niet laten leiden door incidenten, maar de tragische gebeurtenis en het publieke debat dat daarop volgde, hebben mij wel aanleiding gegeven tot herbezinning op het veiligheidsbeleid. Ik kies voor een brede inzet, niet alleen gericht op het oplossen van problemen, maar juist ook op het voorkomen daarvan. Dat moet al beginnen in het primair onderwijs met het bevorderen van positief sociaal gedrag en sociale competenties van jonge kinderen.

In mijn brief van 9 februari 2004 (kamerstuk 2003-2004, 29240, nr. 2) heb ik aangekondigd het veiligheidsbeleid in het onderwijs en de rollen en verantwoordelijkheden van scholen, ouders, leerlingen, andere jeugdvoorzieningen en de overheid opnieuw te bezien. Resultaat daarvan is dit plan van aanpak dat voor de komende jaren de inzet op dit terrein beschrijft. Dit plan van aanpak vormt een vervolg op de brief *Veiligheid op school* van 8 oktober 2003 (kamerstuk 2003-2004, 29240) en het daarop volgende Algemeen Overleg over veiligheid van het onderwijs d.d. 3 december 2003. Zowel over de probleemanalyse, de rollen en verantwoordelijkheden als over de maatregelen is intensief overleg geweest met diverse betrokkenen op uitvoerings- en op beleidsniveau.

De opbouw van dit plan van aanpak is als volgt. In hoofdstuk twee is een nadere probleemanalyse opgenomen gebaseerd op de bevindingen die zijn voortgekomen uit de door het ministerie van OCW georganiseerde rondetafelgesprekken over veiligheid in het onderwijs en de hoorzittingen over veiligheid in de Tweede Kamer. Daarnaast is gebruik gemaakt van de opbrengsten van het onderzoek naar het veiligheids- en zorgbeleid op het Terra College door de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Jeugdzorg, het onderzoek naar geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel, dat Research voor Beleid in opdracht van OCW heeft uitgevoerd, het onderzoek van de Arbeidsinspectie in opdracht van het ministerie van SZW naar het beleid met betrekking tot agressie en geweld op scholen, een monitor van het Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (LCOJ) van de zorgstructuren rond het onderwijs en een studie, eveneens van het LCOJ, naar mogelijkheden voor

onderwijs en opvang van onhandelbare (risico)leerlingen. In hoofdstuk drie worden de rollen en verantwoordelijkheden beschreven van de verschillende actoren. Daarbij ga ik eerst in op de eigen verantwoordelijkheden van leerlingen en hun ouders alsmede de scholen en hun personeel. Vervolgens is er aandacht voor het netwerk rond de school, voor de taken en verantwoordelijkheden van de overheid op diverse niveaus en wordt ingegaan op het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Het vierde hoofdstuk bevat een vertaling van deze rollen en verantwoordelijkheden naar concrete maatregelen. Het gaat om preventieve, curatieve en repressieve maatregelen. Tot besluit noem ik een aantal maatregelen in het kader van flankerend beleid.

De financiering van deze maatregelen is beschreven in hoofdstuk vijf.

Het zesde hoofdstuk bevat de voornaamste conclusies en vormt de afsluiting van dit plan van aanpak.

2. Probleemanalyse

In dit hoofdstuk geef ik een nadere analyse van de veiligheid in het onderwijs. Deze analyse is opgesteld op basis van de volgende bronnen:

- Verslag hoorzittingen Tweede Kamer Veiligheid op scholen, d.d. 10, 11 en 17 maart 2004;
- Verslag rondetafelgesprekken Veiligheid d.d. 5, 6 en 7 april;
- Tussenrapportage Inspecties Onderwijs en Jeugdzorg Onderzoek Terra College, april 2004;
- Tussenrapportage Geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel, Research voor Beleid, april 2004;
- Tussenrapportage Monitor Onderwijs en Zorg, LCOJ, april 2004;
- Tussenrapportage Arbeidsinspectie Beleid van scholen betreffende agressie en geweld, april 2004;
- Enquête Schoolmanagers_VO, april 2004.

Een overzicht van mijn belangrijkste bevindingen is opgenomen in bijlage 1.

Het denken over en aanpakken van onveiligheid in het onderwijs kent al een langere historie van onderzoeken en rapportages dan bovenstaand overzicht. In mijn brief van 8 oktober 2003 heb ik u hierover reeds geïnformeerd. De nu geconstateerde bevindingen stemmen in belangrijke mate overeen met eerdere bevindingen.

2.1 Begripsafbakening sociale veiligheid

Dit plan van aanpak concentreert zich op de sociale veiligheid. Sociale veiligheid gaat over de manier waarop je met elkaar omgaat en geldt voor iedereen die bij het onderwijs betrokken is: van leerlingen tot docenten en van schoolleiders tot ouders. Veiligheid wordt dan bepaald door de mate van aanwezigheid van geweldsincidenten op en om de school, het gevoel van veiligheid dat betrokkenen hebben, de tevredenheid met het schoolklimaat en het veiligheidsbeleid en de waardering hiervan door betrokkenen. Dit plan van aanpak heeft dus geen betrekking op bijvoorbeeld de bouwtechnische veiligheid van het gebouw of brandveiligheid.

2.2 Oorzaken

Het voorkomen en bestrijden van onveiligheid lukt alleen, als de risicofactoren verminderen en de beschermende factoren bevorderd worden.¹ Het veiligheids- en geweldsprobleem is niet een kwestie van de school alleen, het is gekoppeld aan psychische kenmerken van het kind, in de andere leefwerelden buiten de school en aan maatschappelijke omstandigheden. Dat betekent zowel de noodzaak van een integrale aanpak, als een goede afbakening van de problematiek. Voorts betekent deze wisselwerking, dat de school, ook al werkt deze samen met externe zorgverleners, nooit de problematiek van geweld in de maatschappij kan oplossen. Ten slotte: gewelddadig gedrag ontstaat

¹ Gewelddadig gedrag is het resultaat van de wisselwerking tussen factoren op drie niveaus:

- Individuele kenmerken
- kenmerken van de leefwereld: gezin, school, groep leeftijdgenoten, buurt;
- maatschappelijke kenmerken.

Uit onderzoek blijkt dat bij het gewelddadig gedrag risicofactoren en beschermende factoren een rol spelen. Risicofactoren zijn factoren die het risico op gewelddadig gedrag vergroten. Deze kunnen op alle drie van de hierboven genoemde niveaus liggen. Tegenover risicofactoren staan beschermende factoren: factoren die de kans op gewelddadig gedrag verkleinen.

niet van de ene op de andere dag. Er gaat een lange geschiedenis aan vooraf. Preventie, vroeg signaleren en tijdig ingrijpen zijn dan ook geboden.

2.3 Conclusies

Op basis van de uitgevoerde onderzoeken en rapportages kom ik tot de volgende uitgangspunten voor beleid.

- De veiligheid wordt op het overgrote deel van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs positief beoordeeld. Wel doet zich een groot aantal onveilige situaties voor (bijvoorbeeld verbaal geweld, pesterijen en vandalisme, maar ook fysiek geweld) die de veiligheid op school aantasten. Bovendien blijkt dat deze incidenten zich concentreren; ze doen zich in grotere mate voor in het vmbo in de grote steden. Daardoor is sprake van probleemcumulatie. Dit beeld komt overeen met hetgeen de Onderwijsinspectie meldt in het Onderwijsverslag 2003.
- De interne zorgstructuur van de school heeft verbetering. Specialisten voor leerlingbegeleiding moeten een plek hebben in de schoolorganisatie, om vroegtijdig te signaleren, hulp te verlenen en zonodig door te verwijzen.
- Het belang van preventie wordt breed onderkend. Dit betekent goed onderwijs dat inspeelt op leef- en leerstijl van kinderen en jongeren, inzetten op sociale competenties, deskundige docenten en een goed schoolklimaat, waarbij ook aandacht is voor culturele diversiteit.
- Het creëren en in stand houden van een veilig schoolklimaat is de verantwoordelijkheid van een groot aantal partners. De school is in eerste instantie aan zet, maar kan niet zonder de ondersteuning van en samenwerking met andere partners, zoals (school)maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, schoolbegeleidingsdiensten, jeugdhulpverlening, politie en justitie. Deze samenwerking komt steeds meer van de grond, maar laat in de uitvoering nog veel te wensen over: onduidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, tekorten in de capaciteit van voorzieningen, gebrek aan informatie-uitwisseling et cetera.
- Er is behoefte aan tijdelijke opvangmogelijkheden voor gedragsmoeilijke leerlingen die niet in het onderwijs te handhaven zijn.
- De oplossing voor onveiligheid moet niet gezocht worden in fysieke maatregelen zoals detectiepoortjes. Wel kunnen camera's en kluisjescontrole eventueel een hulpmiddel zijn.

In de volgende hoofdstukken werk ik de verantwoordelijkheidsverdeling en de maatregelen uit die voortvloeien uit deze uitgangspunten.

3. Rollen en verantwoordelijkheden

Als het gaat om het bevorderen van een veilig schoolklimaat zijn verschillende partijen aan zet. In de eerste plaats de school en de direct betrokkenen: schoolleiding, docenten, onderwijsondersteunend personeel, leerlingen en ouders. Maar ook anderen hebben een verantwoordelijkheid: de overheden en andere jeugdvoorzieningen. Het onderwijs heeft niet de verantwoordelijkheid om algemene problemen van jeugdigen op te vangen. Daarvoor zijn anderen aan zet. Vandaar ook het belang van de Operatie Jong voor de realisatie van een effectief veiligheidsbeleid.

School, ouders en leerlingen

Uitgangspunt blijft dat de school de eerstverantwoordelijke is voor het creëren van een veilig schoolklimaat. Dit kan niet zonder een actieve deelname en betrokkenheid van leerlingen en ouders. Betrokkenheid van leerlingen en ouders is essentieel. Scholen, ouders en leerlingen moeten samen afspraken maken over wat wel en niet aanvaardbaar is in de omgang met elkaar. Dit kan bijvoorbeeld door samen met de leerlingen de regels van de school vast te stellen of pestprotocollen op te stellen. Op die manier ontstaat er duidelijkheid over wat wel en niet getolereerd wordt en wat de consequenties zijn van ontoelaatbaar gedrag. Gedeelde waarden en normen over omgangsvormen en gedrag zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een veilig en tolerant schoolklimaat. Scholen hebben niet alleen de taak om kennis over te dragen maar ook om samen met de ouders bij te dragen aan de ontwikkeling van sociale competenties en het besef waarden en normen. Scholen mogen hierin een actieve rol van ouders verwachten. Zij zijn immers de eerstverantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen. In Koers PO en Koers VO, die ik in juni 2004 naar uw Kamer zal sturen, ga ik nader in op de relatie tussen school en ouders.

Gewezen wordt voorts op het belang van een actieve rol van het management, niet alleen bij het formuleren van het veiligheidsbeleid, maar juist ook bij de uitvoering ervan. Scholen hoeven niet steeds zelf opnieuw het wiel uit te vinden. Ook op het terrein van veiligheid kunnen scholen leren van elkaar. Naast de brancheorganisaties kunnen het Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid (zie ook paragraaf 4.4), de Landelijke Pedagogische Centra en de schoolbegeleidingsdiensten scholen hierbij ondersteunen.

Uit gesprekken met het veld, die zijn gevoerd in het kader van de totstandkoming van Koers PO en Koers VO, en uit de gezamenlijke brief van de organisaties voor schoolleiders en werkgevers en werknemers in het onderwijs (*Veiligheid: een kwestie van beleid*) blijkt dat ook de scholen zichzelf een centrale rol toekennen. Om ervoor te zorgen dat scholen, leerlingen en ouders ook deze verantwoordelijkheid waar kunnen maken, zal ik een aantal maatregelen nemen (zie hoofdstuk 4).

Netwerk rond de school

Er zijn zaken die de deskundigheid van het (regulier) onderwijs overstijgen: ernstige gedragsproblemen, criminaliteit, drugsproblematiek, problemen in de gezinssituatie. Voor een effectief veiligheidsbeleid moet de school daarom terug kunnen vallen op een netwerk van voorzieningen rond de school. In dit netwerk zijn voorzieningen vertegenwoordigd als jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk, leerplicht/RMC-functie, jeugdzorg en zo nodig ook politie en justitie. Het netwerk rond de school dient als een vangnet. Bovendien is het een instrument voor vroegtijdige signalering en adequate doorverwijzing naar de juiste hulp. Het netwerk vormt daarmee de schakel tussen het onderwijs en andere jeugdvoorzieningen. Een effectief netwerk vereist duidelijke afspraken tussen de samenwerkende partners, onder andere over verantwoordelijkheden, taakverdeling, verwijzing en de regie in de uitvoering. Het netwerk rond de school is een belangrijk thema in de

Jeugdagenda van de Operatie Jong en zal in dat kader nader interdepartementaal worden vormgegeven.

Daarnaast heeft de Onderwijsraad onlangs het advies gepubliceerd 'Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren'. In dit advies wordt ingegaan op de vraag hoe kan worden voorzien in een goede sluitende relatie tussen het onderwijssysteem en andere voorzieningen gericht op de jeugd. Na de zomer kunt u mijn beleidsreactie op dit advies tegemoet zien, waarin ik de relatie zal leggen met voorliggend plan van aanpak en met de Operatie Jong.

Gemeenten en provincies

De hierboven genoemde partners van de scholen worden grotendeels gefinancierd en aangestuurd door gemeenten en provincies. Zo dragen gemeenten bijvoorbeeld zorg voor de jeugdgezondheidszorg, de leerplichtfunctie en het maatschappelijk werk en de provincie voor de jeugdzorg. Daarnaast zijn provincies en gemeenten in algemene zin verantwoordelijk voor het jeugdzorgbeleid en het jeugdbeleid. Deze twee overheden, met de gemeente als regisseur van het lokale jeugdbeleid, hebben daarom de centrale verantwoordelijkheid voor het creëren van een sluitende keten. In het kader van de Operatie Jong zet ik in op versterking van de aansluiting tussen interne en externe zorgstructuren, in eerste instantie in het primair en voortgezet onderwijs, later volgt uitbreiding naar de bve-sector (zie ook paragraaf 4.2).

Rijk

Om het scholen mogelijk te maken een veilig schoolklimaat te realiseren, moeten belangrijke randvoorwaarden zijn vervuld: goede toerusting van scholen en een sluitend netwerk rond de school. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet alleen bij het ministerie van OCW, maar ook bij andere departementen. De problemen met leerlingen zijn vaak niet zozeer een onderwijsprobleem. Goede inzet van andere voorzieningen is daarom essentieel. De inzet van OCW wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. In samenhang daarmee zet het ministerie van VWS in op het terugdringen van de wachtlijsten in de jeugdzorg en op de versterking van het gemeentelijk jeugdbeleid², het ministerie van Justitie op de aanpak van jeugdcriminaliteit en het ministerie van BZK op handhaving van de openbare orde, niet alleen gericht op repressie, maar ook ondersteunend bij curatie en preventie. Daarnaast heeft het ministerie van SZW aangekondigd om in het kader van het arboconvenant voor het primair en voortgezet onderwijs zogenaamde agressiecoaches op te leiden.

De inzet van het Rijk gebeurt in samenhang in het kader van Operatie Jong. Deze operatie is een samenwerking tussen de departementen van VWS, OCW, SZW, Justitie en BZK. Doel van de Operatie Jong is om de samenhang in het jeugdbeleid te vergroten door de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid op te lossen, de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar af te stemmen en verkokering tegen te gaan. Op 31 oktober 2003 heeft het kabinet de proeve van de Jeugdagenda naar uw Kamer gestuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29284, nr. 1). In deze proeve zijn prioritaire thema's benoemd. Een dezer dagen zal het kabinet u nader informeren over de invulling van de twaalf prioritaire thema's in het jeugdbeleid waarmee de agenda voor de Operatie Jong definitief wordt bepaald. Eén van de thema's in Operatie Jong is het samenhangende aanbod van zorg in en rond de school. De uitwerking van dit thema zal gebeuren in samenhang met de Jong-thema's over gemeentelijke taken en vroegsignalering en is van groot belang voor de aanpak zoals

² Het ministerie van VWS werkt aan de beantwoording van de motie Çorüz/Kalsbeek, waarin het kabinet wordt gevraagd om invulling en verduidelijking van het lokaal preventief jeugdbeleid. Daarnaast is bij het ministerie van VWS de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in voorbereiding waarin onder andere de gemeentelijke taken in het jeugdbeleid nader worden uitgewerkt.

in dit plan geschetst. Het kabinet zal halfjaarlijks rapporteren over de voortgang van de Operatie Jong en mei 2005 een eerste voortgangsrapportage verzenden.

Inspectie van het Onderwijs

De rol van de Inspectie van het Onderwijs is voor het thema veiligheid op dit moment opgenomen in het toezichtkader onder het kwaliteitsaspect schoolklimaat zoals dat in het kader van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is vastgesteld. Ik zal de inspectie verzoeken een voorstel te ontwikkelen voor de wijze waarop het thema veiligheid in het waarderingskader expliciet aan de orde kan worden gesteld, waarmee het onderwerp in het toezicht aanzienlijk belangrijker wordt. Dat beperkt zich niet alleen tot toezicht houden maar betekent ook dat de Inspectie bij haar schoolbezoeken scholen stimuleert om aandacht te besteden aan een veilig schoolklimaat.

Voor ernstig psychisch en fysiek geweld bestaat sinds september 2002 bij de Inspectie van het Onderwijs een meldpunt, waar zowel scholen als ouders en leerlingen terecht kunnen. Met ingang van het schooljaar 2004/2005 wordt meer bekendheid gegeven aan deze faciliteit om zo te stimuleren dat betrokkenen er meer gebruik van gaan maken. Doel hiervan is enerzijds om scholen te stimuleren geweldsincidenten niet te verbloemen, maar juist te melden. Anderzijds wordt op deze manier meer inzicht verkregen in de aard en omvang van ernstig psychisch en fysiek geweld. Aan de hand van de bevindingen van de inspectie, zal ik bezien of het nodig is hiervoor ook een meldplicht in te stellen, bijvoorbeeld naar analogie van de meldplicht inzake seksueel misbruik en seksuele intimidatie. Daarnaast is de Inspectie van het Onderwijs, samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid het project Integraal Toezicht Jeugdzaken gestart. Ieder beleidsterrein - onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, veiligheid – heeft momenteel zijn eigen inspectie, met zijn eigen werkwijze. De leefwereld en de levensloop van jongeren laat zich echter niet vangen in verkokerd beleid. Doel van het project is om de verkokering in het toezicht terug te dringen, om een meer gezamenlijke en een op risicocontrole georiënteerde werkwijze te ontwikkelen, en tot een instrumentarium voor ketentoezicht te komen. Het project loopt tot eind 2005. In het kader van Operatie Jong zal mei 2005 over de eerste resultaten – betreffende de bevindingen van experimentele toezichtsarrangementen - worden gerapporteerd. De ambitie is dat het kabinet eind 2005 een toezichtkader voor jeugdzaken voor 0-23 jarigen heeft laten ontwikkelen, dat in 2006 een structurele bestuurlijke inbedding zal krijgen. De toezichthouders kunnen zo zichtbaar bijdragen aan verbetering van prestaties en effecten van voorzieningen voor de jeugd. Zij kunnen daarmee ook de effectiviteit van preventieve maatregelen en vroegtijdige signalering door algemene voorzieningen in de gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid, jeugdzorg en onderwijs versterken. Met deze bevindingen kunnen zij tevens een bijdrage leveren aan de versterking van het integraal jeugdbeleid.

4. Maatregelen

Ik zet in op een driesporenbeleid, bestaand uit zowel preventieve, curatieve als repressieve maatregelen. Aanvullend daarop zal ik maatregelen intensiveren die het eigen beleid van de school ondersteunen. De bijbehorende financiering is opgenomen in hoofdstuk 5.

4.1 Maatregelen voor alle leerlingen (preventie)

Deskundigheidsbevordering van docenten en onderwijsondersteunend personeel

Docenten staan voor mij centraal als het gaat om het creëren van een veilig schoolklimaat, maar ook onderwijsondersteunend personeel heeft daarin een belangrijke rol. In het dagelijkse contact tussen docenten en leerlingen krijgt het pedagogisch klimaat daadwerkelijk vorm. Leraren moeten zo worden toegerust dat zij sociaal competent gedrag voorleven, onveilige situaties zoveel mogelijk kunnen voorkomen en adequaat kunnen optreden als zij toch met onveiligheid worden geconfronteerd. Uit gesprekken met het veld blijkt dat er behoefte bestaat aan extra investering op de deskundigheid van docenten en van onderwijsondersteunend personeel. Hierbij wordt ook expliciet aandacht in de lerarenopleidingen gevraagd voor vroegsignalering, de pedagogische component voor leerlingen met probleemgedrag, het aanleren van sociale competenties en omgaan met culturele diversiteit, zodat leraren beter zijn voorbereid op hun taak. Vanaf 2005 wordt in deskundigheidsbevorderende activiteiten nadrukkelijk aandacht besteed aan de ontwikkeling van sociale vaardigheden van leerlingen, ook in relatie tot het bevorderen van een veilig schoolklimaat. Dit gebeurt via de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA).

Vergroten van sociale competenties van leerlingen

Met mij onderkennen vrijwel alle deskundigen het belang van het werken aan sociale competenties voor het bevorderen van veiligheid op scholen. Via verschillende methoden wordt hier in de praktijk ook al invulling aan gegeven, zie ook hieronder. Onduidelijk is welke methoden in welke situatie het meeste effect sorteren. Voor scholen is het daarom moeilijk de juiste methode te kiezen. Om daarin meer inzicht te verschaffen, zal ik nog dit jaar een traject in gang zetten om de resultaten van bepaalde aanpakken te beoordelen.

Momenteel lopen al trajecten als 'Conflicthantering en sociale competentie in het onderwijs' (C&SCO) - een gezamenlijk traject met BZK- en 'Zevenblad' waarvan de evaluatie door SCO Kohnstamm gereed is in 2006. Deze aanpakken zijn erop gericht positief sociaal gedrag te bevorderen en sociale competenties van leerlingen te vergroten om zo pesten en geweld te bestrijden. Kenmerkend voor deze aanpakken is dat zij schoolbreed werken en de omgeving van de school erbij betrekken. Daarnaast is in opdracht van OCW en VWS door Oberon een definitiestudie uitgevoerd. In cofinanciering met vier gemeenten wordt gewerkt aan modules om opbrengsten van het werken met een systematische methodiek voor sociale competentie te kunnen vaststellen. In de zomer van 2004 zal een eerste tussenrapportage beschikbaar zijn. De ervaringen uit deze lopende trajecten zal ik benutten bij het dit jaar te starten traject.

4.2 Maatregelen voor risicoleerlingen (curatie)

Leerlingbegeleiding in het primair onderwijs

Vroegtijdige signalering en aanpak van gedragsproblemen werkt preventief. Daarom is het belangrijk om te investeren in leerlingbegeleiding in de bovenbouw van het primair onderwijs. Goede begeleiding op 10, 11-jarige leeftijd kan voorkomen dat jongeren op latere leeftijd ontsporen. Deze begeleiding dient via overdracht een doorgaande lijn te hebben met de leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs. Gekozen wordt voor extra inzet van het maatschappelijke werk op scholen in de grote steden die veel gewichtenleerlingen hebben. Dit betekent dat de 600 scholen in de G4 en de G32 (dit zijn de G26 gemeenten, aangevuld met zes gemeenten die onderwijskansenmiddelen krijgen), waar minimaal 30% van de leerlingen een gewicht van 0.9 heeft, extra middelen krijgen voor de inzet van maatschappelijk werkers.

Leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs

Door versterking van de leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs bied ik scholen de mogelijkheid om hun begeleidingscapaciteit voor risicoleerlingen te vergroten. Leerlingbegeleiding in het voortgezet onderwijs is een laagdrempelige eerstelijns voorziening die erop gericht is problemen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken, om erger te voorkomen of om tijdige doorverwijzing te kunnen realiseren. Hierdoor kan worden voorkomen dat kleinere problemen zich ontwikkelen tot problemen die onveiligheidsituaties veroorzaken. De leerlingbegeleider is een professional, bijvoorbeeld een maatschappelijk werker. Hij of zij is bovendien een belangrijke schakel tussen de school en andere voorzieningen, zoals het maatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, de jeugdzorg, de politie en het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Een goede coördinatie is voor de effectiviteit van de samenwerking onontbeerlijk. Voor leerlingbegeleiding heb ik reeds een bedrag uitgetrokken. Aanvullend daarop zet ik in op een verdere versterking van leerlingbegeleiding. Hierdoor kunnen in totaal ruim 800 extra leerlingbegeleiders in het voortgezet onderwijs worden aangesteld. Dit komt gemiddeld neer op één leerlingbegeleider per school. De leerlingbegeleiders worden met voorrang ingezet op vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs in de G4 en de G26.

Versterking samenwerking tussen onderwijs en jeugdvoorzieningen

De school is er niet op berekend om zelf het hele spectrum van hulp te bieden. De school kan het niet alleen. Goede toegang tot hulpverlening is geboden. Hulp of begeleiding die in de school of dicht bij huis beschikbaar is. Aansluitend op een goede interne leerlingbegeleiding, moet de school met zekerheid een beroep kunnen doen op andere voorzieningen voor de jeugd: het maatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg en zondig politie en justitie. Voor het voortgezet onderwijs zijn hierover in april 2002 door de overheden afspraken gemaakt. Uit de gegevens van de monitor die door het LCOJ is uitgevoerd (zie bijlage 1), blijkt dat inmiddels in ongeveer 85% van de scholen voor voortgezet onderwijs een zorgadviesteam actief is en dat scholen met een keur aan externe zorgvoorzieningen samenwerken. Er worden echter ook knelpunten in de samenwerking gesignaleerd. Het aanbod van zorg in en om de school vertoont nog onvoldoende samenhang. Wachtlijsten in de jeugdzorg staan een soepele toegang tot zorg in de weg. Ook is niet altijd duidelijk wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is. Wie beoordeelt na signalering wat er precies aan de hand is en welke hulp- of dienstverlening daarbij past? Wie ziet er op toe dat ouders en kind(eren) daar ook daadwerkelijk terecht kunnen en komen? Of geeft ouders een duwtje in de rug als dat nodig is? Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 worden deze knelpunten aangepakt in de Operatie Jong, binnen de thema's zorgstructuren rond de school, vroegsignalering en gemeentelijke taken. Het ministerie van

VWS is daarnaast een traject gestart om de gemeentelijke taken, voorafgaand aan de jeugdzorg, verder te verduidelijken. In dat traject zijn met de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt over de functies die op lokaal niveau en onder gemeentelijke regie geboden dienen te worden aan ouders en jeugdigen met problemen rond opvoeden en opgroeien. Het betreft hier functies als advies en informatie, signalering, toegang/toeleiding, pedagogische hulp en coördinatie van zorg.

In het kader van Jong wordt beoogd om in 2007 een landelijk dekkend netwerk van zorg te hebben rond de scholen voor primair en voortgezet onderwijs dat voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. Het kabinet zorgt ervoor dat de onderwijs- en zorgsector deze kwaliteitseisen formuleren en kunnen beschikken over een instrument voor continue kwaliteitsborging (benchmark). De zorg binnen de scholen zelf wordt enerzijds verbeterd via versterking van de leerlingbegeleiding en door een betere overdracht tussen primair en voortgezet onderwijs. Anderzijds is de sector zelf een project gestart om een kwaliteitsimpuls te geven aan de zorgstructuur in het vmbo en het praktijkonderwijs. Het kabinet formuleert in september 2004 kwantitatieve doelstellingen. Na de ontwikkeling van een benchmark Kwaliteit van zorg en een nulmeting, maakt het kabinet eind 2005 afspraken met de relevante partijen over ieders inzet en over het afleggen van verantwoording om de structurele basisvoorziening van zorg in en rond de school te realiseren.

4.3 Maatregelen voor (zeer) gedragsmoeilijke leerlingen (repressie)

Reboundvoorzieningen³

Uit gesprekken met het veld en uit de beschikbare rapportages is een grote behoefte gebleken aan voorzieningen voor intensieve begeleiding en opvang voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen. Hierdoor krijgen leerlingen (en dus ook de school) de mogelijkheid om even buiten de reguliere onderwijssetting op adem te komen. Doordat leerlingen tijdelijk uit de school worden gehaald, heeft dit onmiddellijk positieve effecten in de school. In deze periode wordt ingezet op gedragsverandering, herstel van de gezagsverhoudingen, verbetering van de leerattitude en het inhalen van lesachterstanden. Daarnaast worden eventuele aanvullende maatregelen genomen, bijvoorbeeld de inzet van jeugdzorg. Tevens kan tijdens deze periode bekeken worden welke vervolgt traject het meest geëigend is (diagnosticering). De reboundvoorzieningen moeten tijdelijk zijn voor de leerling; doel is om leerlingen terug te geleiden naar het reguliere onderwijs. De leerling blijft dan ook ingeschreven op zijn of haar school.

Voor een deel voorzien de bestaande time-outvoorzieningen in deze behoefte (zie ook bijlage 1). Een aantal factoren maakt echter een aangescherpt type voorzieningen noodzakelijk, die zich het best laten duiden als reboundvoorzieningen.

Ten eerste zijn inhoud en klimaat van deze reboundvoorziening strenger en gaan meer uit van herstel van gezagsverhoudingen en discipline. Kern is dat de leerling niet alleen een periode wordt geboden om af te koelen. De reboundvoorziening vraagt een actieve houding van de leerling. Er is geen sprake van uitval, maar van een tweede kans die de leerling ook daadwerkelijk moet aangrijpen:

gedragsverandering en inzet op leerprestaties. Plaatsing in een reboundvoorziening is een belangrijk signaal voor de leerling dat er grenzen zijn overtreden. Verandering van gedrag is noodzakelijk.

Op de tweede plaats is een knelpunt van de huidige voorzieningen, dat zij vaak geen structurele basis kennen. Financiering van time-outvoorzieningen geschiedt uit verschillende bronnen (provincie, gemeente, scholen zelf) en er bestaat variëteit in doel en doelgroep, afhankelijk van de lokale situatie. Door voor reboundvoorzieningen structureel middelen beschikbaar te stellen aan de

³ De term rebound betekent in de sportwereld (basketbal, ijshockey) dat je jezelf in positie brengt om een tweede kans op scoren te creëren.

samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs, wordt een structurele basis geschapen voor de opvang van de groep gedragsmoeilijke leerlingen. In de praktijk kan dit betekenen dat bestaande time-outvoorzieningen worden omgebouwd tot reboundvoorzieningen.

Ten derde is, anders dan bij time-outvoorzieningen, een vast aangrijpingspunt nodig, waardoor een gebundelde inzet van middelen mogelijk wordt. Voor de nieuwe reboundvoorzieningen is dit het niveau van het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs. Alle scholen voor vmbo en praktijkonderwijs zijn aangesloten bij een dergelijk samenwerkingsverband. Deze samenwerkingsverbanden zijn op dit moment al verplicht om jaarlijks een zogenaamd zorgplan op te stellen. Met de verstrekking van middelen voor de reboundvoorzieningen wordt tevens de verplichting opgelegd om in dit zorgplan, aansluitend bij de regionale behoeften, de inrichting van de reboundvoorziening en de procedure van verwijzing van leerlingen op te nemen.

Met de extra middelen wil ik vanaf 2007 in totaal ongeveer 1.500 plaatsen creëren waar op jaarbasis ongeveer 4.500 leerlingen kunnen worden opgevangen (uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur van drie tot vier maanden).

De rol van de inspectie ten aanzien van deze voorzieningen wordt bezien in het kader van het project Integraal Toezicht Jeugdzaken.

Verruiming van plaatsingsmogelijkheden in het ZMOK

De huidige criteria voor indicatiestelling voor toelating tot het onderwijs binnen cluster 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs (ZMOK) zijn strikt. Er moet sprake zijn van een (geclassificeerde) ernstige psychische stoornis die zich manifesteert niet alleen op school maar ook thuis of in de vrijetijdsbesteding, en van een ernstige structurele beperking in de onderwijsparticipatie, waarbij de zorg vanuit het reguliere onderwijs onvoldoende effect sorteert. In de praktijk blijkt dat er leerlingen zijn in het reguliere basis- en vooral voortgezet onderwijs die ernstige gedragsproblematiek hebben, zonder dat die te herleiden is tot een geclassificeerde stoornis. Deze gedragsproblematiek drukt zich met name uit in sterk agressief gedrag waar de reguliere school onvoldoende greep op kan krijgen. Binnen de reguliere school leidt het onhanteerbare gedrag tot ontwrichting van het onderwijs. Verwijdering van deze leerlingen is in het voortgezet onderwijs niet mogelijk zolang niet een andere school is gevonden waar de leerling geplaatst kan worden. De bereidheid van andere reguliere scholen tot plaatsing is er niet of niet meer. Soms hebben deze leerlingen al op meer scholen gezeten. Verwijzing naar het (v)so is niet mogelijk, omdat niet aan de indicatiecriteria wordt voldaan. Om in deze situatie een oplossing te bieden, schep ik binnen de regionale expertisecentra van cluster 4 een voorziening waarbinnen deze leerlingen geplaatst kunnen worden. Daartoe zal ik binnen de cluster-4 REC's 1.000 extra plaatsen realiseren waar leerlingen op ingeschreven kunnen worden bij het (v)so-cluster 4, ook als zij niet aan de criteria voldoen. Anders dan bij de rebound-voorziening blijven de leerlingen dus niet ingeschreven op hun oorspronkelijke school. Toelating op deze plaatsen geschiedt in onderling overleg tussen de REC's en de samenwerkingsverbanden WSNS en VO binnen de regio van het REC. In dit overleg zal regelmatig nagegaan worden voor welke leerlingen plaatsing binnen cluster 4 aangewezen is. In het overleg tussen REC's en samenwerkingsverbanden regulier onderwijs zal de noodzaak tot plaatsing duidelijk moeten blijken. Het onderwijsprogramma dat de leerlingen volgen, zal zo goed mogelijk afgestemd worden op de leerlingen. Zomogelijk wordt toegewerkt naar terugplaatsing binnen het reguliere onderwijs dan wel naar het behalen van een kwalificatie voor vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. In het onderwijs zal een sterk accent liggen op de orthopedagogische aanpak van de gedragsproblematiek. Aan de gezamenlijke REC's van cluster 4 zal gevraagd worden om te komen tot een plan voor de verdeling van de 1.000 plaatsen over de regio's en een goed uitgewerkte overleg- en

samenwerkingsrelatie tussen de REC's en de samenwerkingsverbanden. Daarbij zal voorzien worden in een zorgvuldige begeleiding en evaluatie van het traject.

Met het totaalpakket aan bovengenoemde maatregelen, bestaande uit versterking van de leerlingbegeleiding, uitbreiding van de opvangmogelijkheden van gedragsmoeilijke leerlingen en versterking van het netwerk rond de school, creëer ik de situatie waarbij de school niet alleen de verantwoordelijkheid krijgt om iedere leerling een passende plek te bieden, maar ook de daarbij behorende instrumenten. Artikel 27 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs blijft daarmee onverkort van toepassing.

4.4 Ondersteunende maatregelen

Aansluitend daarop neem ik in de ondersteunende sfeer nog een aantal maatregelen.

Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid

Het Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid (ondergebracht bij het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum) blijft een belangrijke voorziening die scholen adviseert, informeert en doorverwijst.

De komende tijd wordt met name worden gewerkt aan het vergroten van de bekendheid van het Transferpunt onder scholen. De aangekondigde betrokkenheid van de ouderorganisaties, besturenorganisaties, het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS), de Algemene Vereniging Schoolleiders in het primair onderwijs (AVS) en Schoolmanagers_VO heeft inmiddels vorm gekregen in de Adviesgroep voor het Transferpunt.

De gestage stroom telefonische vragen en e-mails aan de Onderwijstelefoon heeft duidelijk gemaakt dat zowel leerlingen als ouders behoefte hebben aan een gespecialiseerde voorziening waar zij terecht kunnen met hun vragen en problemen betreffend de school. Inmiddels is de afbouw van de zelfstandige functie van de Onderwijstelefoon gerealiseerd en is de nieuwe telefonische hulpverlening tot stand gebracht. Leerlingen en docenten kunnen terecht bij www.pestweb.nl en het daaraan gekoppelde telefoonnummer. Ouders en verzorgers kunnen terecht bij het ouderadviescentrum 5010. Hiermee zijn twee voorzieningen op maat ingericht, passend bij de doelgroepen en in dit tijdsgewricht. Ouders en verzorgers van schoolgaande kinderen vinden bij 5010 antwoord op elke vraag over onderwijs en alles wat ermee te maken heeft. Ook zullen ouders en verzorgers informatie kunnen vinden op de website www.50tien.nl. 5010 is een initiatief van de vier ouderorganisaties. Het adviescentrum wordt voor een periode van drie jaar door OCW gesubsidieerd. In het laatste jaar worden (onder andere) gebruik en waardering van het adviescentrum geëvalueerd.

Platform Veiligheid en geweld in de bve-sector

De rol van de rijksoverheid is de bve-instellingen te stimuleren in hun pogingen om een veilig schoolklimaat te bereiken. Daarom is enkele jaren geleden met steun van OCW het Platform Veiligheid en geweld in de bve-sector opgericht. Dit platform is ondergebracht bij de Bve Raad. Het moet blijvende aandacht verzekeren voor veiligheid en geweld binnen de regionale opleidingscentra en vakinstellingen. Het platform, waarin de meeste instellingen vertegenwoordigd zijn, wordt aangestuurd door een actieve stuurgroep waarbij OCW een waarnemer heeft. Door instrumenten zoals een model veiligheidsplan te ontwikkelen en werkconferenties te organiseren, heeft het platform ervoor gezorgd dat iedere instelling nu een eigen veiligheidsbeleid heeft of verder ontwikkelt.

Hoewel aan de projectsubsidie van OCW per 2003 een eind is gekomen, blijft het platform Veiligheid en geweld door de inzet van de Bve Raad zelf voortbestaan als netwerk voor bve-instellingen op het gebied

van integraal veiligheidsbeleid. Het platform onderhoudt hiertoe een website, organiseert jaarlijks een landelijke bijeenkomst waarop good practices worden uitgewisseld en herhaalt eens per twee jaar de genoemde monitor onder deelnemers.

Recente ontwikkelingen dragen bij aan het succes van het platform. Zo zijn in januari 2004 ook de resultaten van de eerste grootschalige monitor bij het personeel in de bve-sector gepubliceerd (uitgegeven door het Centrum voor innovatie van opleidingen (Cinop)). De Bve Raad heeft besloten deze monitor in de komende twee jaar voort te zetten. De laatste conferentie 'Werken aan veiligheid' op 25 maart 2004 kende een hoge opkomst. De uitkomsten (onder meer stemresultaten en een diepte-analyse) komen voor de zomer beschikbaar als een uitgave van de Bve Raad en zullen uiteraard ook op de genoemde internetsite worden geplaatst.

Monitor Veiligheid in het onderwijs

Structurele aandacht voor veiligheid veronderstelt een goed beeld van de veiligheidssituatie op scholen. Daarvoor is het noodzakelijk de problematiek met regelmaat in kaart te brengen. Een aantal aspecten van veiligheid komt al aan de orde in bijvoorbeeld de onderwijmeter, in het leerlingenonderzoek van het Nibud, in het onderzoek 'Sociale veiligheid op de basisschool' door Regioplan en in opzichzelfstaande onderzoeken. Om meer zicht te hebben in de ontwikkelingen en trends in deze problematiek, is het nodig te beschikken over cijfers die vergelijkbaar zijn. Daarom zal ik in aansluiting op en in samenhang met reeds bestaande voorzieningen, vergelijkbaar met de monitor in de bve-sector, zoeken naar een adequate en zo volledig mogelijke monitoring van veiligheid. De monitor wordt in 2004 opgestart voor het voortgezet onderwijs. Op basis van evaluatie zal ik de monitor al dan niet uitbreiden naar het primair onderwijs.

Campagne 'Meld misdaad anoniem'

In samenwerking met het ministerie van Justitie zijn contacten gelegd met de Landelijke Stichting Tegen Zinloos Geweld om in het voortgezet onderwijs een campagne te organiseren met als doel op scholen het onderwerp veiligheid en daarbij het wapenbezit in het bijzonder te agenderen. Deze contacten moeten op termijn uitmonden in een opdrachtverstrekking. Terugdringen van wapenbezit op scholen is een belangrijke doelstelling van deze campagne. In samenwerking met de Stichting M wordt een meldlijn gepresenteerd waar leerlingen anoniem informatie kunnen geven over wapenbezit op school. Voorts zal materiaal ter beschikking van scholen en leerlingen worden gesteld waarmee in lessen gewerkt kan worden aan verandering van kennis, houding en gedrag ten aanzien van verboden wapenbezit. In de jongerenmedia (mailing, advertenties in jeugdbladen, radiospots op jongerenzenders en websites) zal veel aandacht geschonken worden aan de start en het verloop van de campagne.

Seksuele diversiteit

Een specifiek punt van aandacht betreft tolerantie rond seksuele diversiteit. Alle scholen hebben de brochure 'Iedereen is anders', ontwikkeld door de Inspectie van het Onderwijs in samenwerking met het APS, ontvangen. De Inspectie vraagt scholen nu expliciet naar hun beleid gericht op het vergroten van tolerantie inzake seksuele diversiteit.

Uit de leermiddelenscan, uitgevoerd door het Nationaal Informatiecentrum Leermiddelen, blijkt dat er aanknopingspunten zijn in de leermiddelen om tolerantie te bevorderen. In het najaar van 2004 wordt een drietal conferenties georganiseerd om te voorzien in een follow-up van de scan door uitgevers, schrijvers en schoolbesturen bij elkaar te brengen en te stimuleren tot het benutten van deze mogelijkheden in de leermiddelen.

Daarnaast zal ik in het kader van de activiteiten gericht op deskundigheidsbevordering van docenten (zie paragraaf 4.1) specifieke aandacht vragen voor homo-emancipatie.

Huiselijk geweld

In opdracht van het ministerie van OCW heeft DSP-groep een breed nascholingsprogramma ontwikkeld, gericht op docenten in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Dit is een OCW-bijdrage aan het kabinetsprogramma "Privégeweld – publieke zaak" met overheidsacties om huiselijk geweld te bestrijden.

Huiselijk geweld komt vaak voor. Naar schatting 50.000 kinderen en jongeren worden jaarlijks thuis mishandeld en een veel groter aantal is getuige van huiselijk geweld. Thuis is voor hen geen veilige omgeving meer en dit heeft gevolgen voor hun sociaal-emotionele ontwikkeling. Vaak ontstaan er daardoor leer- en gedragsproblemen op school.

Het nascholingsprogramma is bedoeld om docenten te leren de signalen op te vangen van kinderen en jongeren die thuis slachtoffer of getuige zijn van geweld. Verder wordt aandacht besteed aan stappen die de school kan zetten bij vermoedens van huiselijk geweld. Deelname van docenten aan het nascholingsprogramma kan bijdragen aan het bespreekbaar maken van huiselijk geweld binnen de school en aan het opzetten of aanscherpen van het schoolbeleid op dit punt.

Een handreiking bij de aanpak door de school is te vinden in de voorbeeldprotocollen die onderdeel vormen van het pakket. De uitgebreide tekst van de voorbeeldprotocollen is beschikbaar gesteld op internet, op het adres: www.minocw.nl/veiligeschool/publicaties#2004.

Reactie op motie 62 (29 200 VII) over veiligheid in de schoolgids

In deze motie wordt de regering verzocht ervoor te zorgen dat scholen worden verplicht om in de schoolgids het thema veiligheid op te nemen. De schoolgids bevat voor ouders, voogden, verzorgers en leerlingen informatie over de werkwijze van de school. In de WPO en de WVO wordt een aantal onderwerpen opgesomd die in ieder geval een plek in de schoolgids moeten krijgen. Tot op heden is hierbij het onderwerp veiligheid niet opgenomen. Ik zal daarom in een komende wijziging van deze wetten alsnog deze verplichting opnemen.

Reactie op motie 73 (29 200 VIII) over schoolinternaten.

Bij de behandeling van de OCW-begroting 2004 is motie 73 aangenomen, gericht op een plan van aanpak voor de financiering van schoolinternaten. Aanleiding voor deze motie was de constatering "dat de toekomstige financiering van schoolinternaten ongewis is, mede omdat de bijdrage van het ministerie van OCW in 2004 stopt". In mijn brief over de bij de begrotingsbehandeling aangenomen moties en amendementen (FEZ/BTA/2004/2762, 13 februari 2004) heb ik opgemerkt dat ik bij de reactie op motie 73 het evaluatieonderzoek zou betrekken dat RegioPlan heeft uitgevoerd naar aanleiding van de eenmalige subsidie die door de Ministeries van VWS en OCW aan een twintigtal internaatchtige voorzieningen is toegekend. Dit onderzoek is in april aan uw Kamer aangeboden (kenmerk DJB/APJB-2447238).

De subsidie die door de ministeries van VWS en OCW werd toegekend aan een twintigtal internaatchtige voorzieningen had de vorm van een eenmalige bijdrage in de exploitatiekosten. De subsidie werd toegekend aan verschillende typen 'internaatchtige voorzieningen', waartoe zowel projecten voor alleen dagopvang als voor zowel dag- als nachtopvang kunnen worden gerekend. De middelen zijn toegekend aan gemeentelijke initiatieven en aan initiatieven vanuit etnische zelforganisaties. De gemeentelijke initiatieven zijn ingebed in de lokale zorgstructuur en worden gefinancierd door gemeenten, scholen en organisaties voor jeugdhulpverlening. De voorzieningen die

uit particulier, merendeels Turks, initiatief zijn opgericht worden voornamelijk gefinancierd door ouderbijdragen en donaties van ondernemers uit de eigen etnische groep. Zowel bij het kenbaar maken van de subsidie als bij het toekennen, is gewezen op het eenmalige karakter ervan.

Het onderzoek toont verder aan dat de gefinancierde internaten zich vooral richten op jongeren met behoefte aan onderwijsondersteuning. De leerlingen die de internaten bezoeken, doen dit op vrijwillige basis en gaan daarnaast gewoon naar school. De particuliere initiatieven zijn gericht op emancipatie door middel van verbetering van de onderwijsresultaten en niet te verwarren met de door mij in voorliggend plan van aanpak aangekondigde rebound-voorzieningen.

Met betrekking tot motie 73 vat ik de uitkomsten van het evaluatieonderzoek van Regioplan als volgt op. De evaluatie toont aan dat de eenmaligheid van de subsidie van meet af aan duidelijk onder de aandacht van de gesubsidieerde instellingen is gebracht. De instellingen hebben er bij hun besteding blijk van gegeven zich hiervan bewust te zijn. Ik onderschrijf dat dergelijke lokale en particuliere initiatieven een belang kunnen hebben voor de onderwijsresultaten van allochtone jongeren. Ik zie echter in de ondersteuning van dergelijke lokale en particuliere initiatieven geen structurele rol voor het Rijk weggelegd en zal dus, anders dan aangekondigd in eerder genoemde brief van 13 februari, geen plan van aanpak voor dergelijke, hierboven beschreven, schoolinternaten opstellen.

5. Financiering

In bijlage 2 is een financieel overzicht van de intensiveringen in het veiligheidsbeleid opgenomen. Hieronder worden de verschillende onderdelen toegelicht.

Vergroting van sociale competenties van leerlingen

Voor het starten van een onderzoekstraject is in 2004 € 150.000 beschikbaar. In de periode van 2005 tot en met 2007 is jaarlijks € 300.000 beschikbaar, waardoor in totaal ruim € 1 miljoen voor dit traject beschikbaar is.

Leerlingbegeleiding in het PO

Er zijn 600 scholen in de G4 en de G32 waar minimaal 30% van de leerlingen een gewicht van 0,9 heeft. Deze scholen ontvangen vanaf 2005 middelen om voor één dag per week een maatschappelijk werker beschikbaar te hebben voor leerlingbegeleiding.

Leerlingbegeleiding in het VO

Voor leerlingbegeleiding is in het Hoofdlijnenakkoord een bedrag beschikbaar gesteld oplopend tot € 25,5 miljoen per jaar vanaf 2007. Deze extra investering wordt gedeeltelijk naar voren gehaald, zodat het al vanaf 2005 mogelijk wordt om een aanzienlijke versterking te realiseren. Dit betekent voor 2005 een extra investering van € 7,5 miljoen en voor 2006 € 6,4 miljoen.

Aanvullend daarop wordt ingezet op een verdere versterking van de leerlingbegeleiding door een extra investering van € 5 miljoen in 2005, € 10 miljoen in 2006, oplopend tot een structurele investering van € 19 miljoen vanaf 2007. Hierdoor kunnen in totaal ruim 800 extra leerlingbegeleiders worden aangesteld.

Verruiming van plaatsingsmogelijkheden in het ZMOK

Er wordt vanaf 2006 ruimte geboden om ongeveer 1.000 extra plaatsen in het ZMOK te creëren voor een groep leerlingen vanaf de hoogste groepen in het basisonderwijs met ernstige gedragsproblematiek. Hiervoor wordt een extra investering van € 15 miljoen in het ZMOK-onderwijs gedaan. Ook in 2005 worden extra ZMOK-plaatsen gecreëerd door een extra investering van € 9 miljoen.

Rebound-voorzieningen

Om bij de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs een rebound-voorziening te creëren is vanaf 2007 een bedrag van € 20 miljoen beschikbaar. Dit is € 0,25 miljoen per samenwerkingsverband, met de mogelijkheid om te differentiëren tussen samenwerkingsverbanden (G30 versus de andere samenwerkingsverbanden). Hiermee kunnen in totaal ongeveer 1.500 plaatsen worden gerealiseerd waar op jaarbasis ongeveer 4.500 leerlingen kunnen worden opgevangen (uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur van drie tot vier maanden).

In de periode tot 2007 wordt via een oplopende reeks van middelen (in 2005 € 10 miljoen en in 2006 € 17 miljoen) een geleidelijke versterking van de bovenschoolse opvangvoorzieningen mogelijk gemaakt. Gestart wordt met voorzieningen in de grote steden.

Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid

Voor het Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid wordt jaarlijks een bedrag van € 0,8 miljoen beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van scholen en voor www.pestweb.nl en het daaraan gekoppelde telefoonnummer.

Monitor veiligheid in het onderwijs

Voor de uitvoering van de monitor is jaarlijks € 50.000 beschikbaar. Ik zal nog bezien of de monitor jaarlijks of tweejaarlijks wordt uitgevoerd.

6. Afsluiting

De onderzoeksresultaten die ten grondslag liggen aan dit plan van aanpak bevestigen het beeld dat het op de meeste scholen veilig is. Dat neemt niet weg dat zich een groot aantal incidenten voordoet dat de veiligheid op school in gevaar brengt. Bovendien blijkt dat een aantal scholen met zeer zware problematiek kampt en zich soms met ernstige incidenten geconfronteerd ziet. Het belang van structurele aandacht voor veiligheid staat daarmee buiten kijf. Dat betekent dat er niet moet worden gereageerd op incidenten, maar dat er preventief aan een pro sociaal en veilig schoolklimaat dient te worden gewerkt. Voor scholen die met heel specifieke problemen te maken hebben, zijn er passende oplossingen. Ook veiligheid is maatwerk. Elke school moet zelf kiezen hoe zij haar veiligheidsbeleid wil inrichten en om dat zo optimaal mogelijk te doen, moet zij dat in samenwerking met andere betrokkenen organiseren.

Om het de scholen mogelijk te maken deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, neem ik maatregelen zowel op het preventieve, curatieve als repressieve vlak. Met de versterking van leerlingbegeleiding, de uitbreiding van ZMOK-plaatsen, het creëren van rebound-voorzieningen en het treffen van ondersteunende maatregelen, bied ik scholen enerzijds de mogelijkheid om vroegtijdig te signaleren en op te treden en anderzijds om zonedig stevig in te grijpen. Hiertoe doe ik een aanzienlijke extra investering ten behoeve van een veilig schoolklimaat olopend tot bijna € 90 miljoen structureel vanaf 2007.

Over de voortgang in de uitvoering van voorliggend plan van aanpak zal ik uw Kamer nader informeren bij de begrotingsbehandeling 2005. Over de effecten van dit nieuw ingezette veiligheidsbeleid zal ik rapporteren in de loop van 2006. Deze rapportage over veiligheid in het onderwijs geschiedt in samenhang met andere aspecten van het veiligheidsbeleid en met de Operatie Jong.

Bijlage 1

Rondetafelgesprekken en hoorzittingen

Het Ministerie van OCW heeft op 5, 6 en 7 april 2004 drie rondetafelgesprekken georganiseerd met (praktijk)deskundigen, beleidsbepalers en beleidsbeïnvloeders over veiligheid in en om het onderwijs.

De belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken zijn:

- Leg het accent op preventie van veiligheidsproblemen, door het onderwijs, de leerlingbegeleiding en de zorg binnen scholen te versterken, door betrokkenheid van ouders te vergroten en door interventies in het gezin te plegen;
- Zorg voor een effectieve en geformaliseerde samenwerking tussen scholen en de voorzieningen in de keten van externe jeugdvoorzieningen;
- Creëer mogelijkheden voor tussentijdse opvang van gedragsmoeilijke leerlingen;
- Zorg voor meer handen en ogen in de school: leerlingbegeleiding, maatschappelijk werk, onderwijsondersteunend personeel (conciërges, schoolcontactpersonen).

De resultaten van de hoorzittingen van de Tweede Kamer kwamen hiermee in grote mate overeen. Het belangrijkste verschil was, dat in de hoorzittingen het accent werd gelegd op de verruiming van de regelgeving voor de mogelijkheid tot verwijdering van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Verder speelde in de hoorzittingen in de TK multiculturaliteit nauwelijks of geen rol in de overwegingen, terwijl dit punt in de rondetafelgesprekken meermalen aan de orde kwam.

Research voor Beleid, onderzoek naar geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel

In opdracht van het ministerie van OCW heeft Research voor Beleid onderzoek gedaan naar geweld tegen leraren en onderwijsondersteunend personeel in het basis- en voortgezet onderwijs.

Volgens de eerste bevindingen voelt de overgrote meerderheid van de respondenten, (92%) zich veilig tot zeer veilig. 2% Voelt zich onveilig. De overige respondenten voelen zich veilig nog onveilig of weten het niet. Dit stemt overeen met resultaten uit eerdere onderzoeken.

Er zijn in de veiligheidsbeleving slechts geringe verschillen tussen het basisonderwijs, het speciaal onderwijs/speciaal basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Ook tussen de verschillende typen van het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo, vwo zijn slechts geringe verschillen in de veiligheidsbeleving. Ook seksuele geaardheid en mate van verstedelijking zijn niet van invloed op de veiligheidsbeleving. Wel voelen respondenten op scholen met een meerderheid van allochtone leerlingen zich iets minder veilig.

De gevolgen voor het functioneren op het werk door agressie en geweld op school zijn tamelijk beperkt.

In het speciaal onderwijs/speciaal basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs (met name praktijkonderwijs en vmbo) zijn deze gevolgen iets groter dan in het basisonderwijs. Dat geldt vooral voor de respondenten die aangeven minder plezier in het werk te hebben door geweld en agressie. De variabelen 'mate van verstedelijking', 'geeft les in bovenbouw of onderbouw' en 'seksuele geaardheid' zijn niet van invloed op de relatie tussen agressie en geweld en het functioneren. Het aantal respondenten dat door agressie en geweld minder plezier heeft in het werk is iets hoger op scholen waar de meerderheid van de leerlingen allochtoon is.

Bij vragen over de toe of afname van de veiligheid in de afgelopen vijf jaar geven de meeste respondenten aan dat de veiligheid gelijk is gebleven. In het speciaal onderwijs/speciaal basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs is het aantal respondenten dat aangeeft dat de veiligheid op school is afgenomen het grootst.

Van geweld tussen leerlingen met een wapen is één op de negen respondenten een of enkele malen in het afgelopen jaar getuige geweest. Geweld met een wapen tussen leerlingen komt relatief het vaakst voor in het speciaal onderwijs/speciaal basisonderwijs en in het praktijkonderwijs.

Een kwart van de respondenten wordt, eens per jaar of eens per maand, verbaal bedreigd met geweld door leerlingen. Dit gebeurt vaker in het speciaal onderwijs/speciaal basisonderwijs en minder vaak in het basisonderwijs. Eén op de negen respondenten geeft aan dat hij of zij, eens per jaar of eens per maand, wordt bedreigd door ouders. Leerlingen of ouders gebruiken zelden of nooit geweld met een wapen tegen respondenten. Er zijn geen opvallende verschillen tussen de onderwijstypen binnen het voortgezet onderwijs.

Zeven op de tien respondenten geeft aan dat het schoolklimaat dusdanig is dat een werknemer voor zijn seksuele geartheid kan uitkomen, bijna één op vijf de respondenten is het hiermee oneens. Grievende opmerkingen over joden c.q. het bagatelliseren van de holocaust is in het afgelopen jaar ongeveer de helft van de docenten overkomen, meestal is dat één of enkele keren per jaar of per maand. Dit komt het meest voor in het speciaal onderwijs, in het praktijkonderwijs en op het vmbo. Grievende opmerkingen over de islam is in het afgelopen jaar ongeveer twee op de drie docenten overkomen, meestal is dat één of enkele keren per jaar of per maand. Grievende opmerkingen over de islam komen in alle schooltypen ongeveer evenveel voor.

Grievende opmerkingen over homoseksualiteit is in het afgelopen jaar ruim twee op de drie docenten overkomen, meestal is dat één of enkele keren per jaar of per maand. Dit komt het meest voor in het speciaal onderwijs, in het praktijkonderwijs en op het vmbo.

Op vrijwel alle scholen wordt aandacht besteed aan manieren om goed met elkaar om te gaan en bestaan heldere regels met betrekking tot omgangsvormen. Tussen de 50 en 66% van de scholen hebben voldoende fysieke maatregelen, psychosociale hulpverlening, beleid en voorlichting aan leerlingen. Vooral voorlichting aan leerkrachten en ouders, trainingen voor leerkrachten en het gebruik van een draaiboek zijn volgens een meerderheid te weinig aanwezig.

Klachten over geweld en agressie worden volgens ruim twee op de drie respondenten op school naar behoren afgehandeld, daarentegen is 17% van mening dat deze klachten te weinig naar behoren worden afgehandeld.

De grote meerderheid van de respondenten geeft aan zich gesteund te voelen door zowel collega's, als schoolleiding bij het optreden tegen onhandelbare leerlingen. 3% Meldt zaken nooit of meestal niet bij de schoolleiding omdat men denkt dat het toch geen zin heeft, 17% van de respondenten doet dit soms. 3% Geeft aan dat de schoolleiding altijd of meestal agressie en geweld verdoezelt uit angst voor de goede naam van de school, volgens 9% van de respondenten gebeurt dit soms, 2% geeft aan dat dit altijd of meestal gebeurt in het belang van de betrokken leerling(en) en 12% soms.

Onderwijsinspectie en Inspectie Jeugdzorg, onderzoek naar het Terra College

In opdracht van OCW en VWS hebben de Inspecties van het Onderwijs en Jeugdzorg naar aanleiding van de ernstige gebeurtenis op het Terra College gezamenlijk een diepgaander onderzoek uitgevoerd naar het veiligheids- en zorgbeleid. In een tussensverslag zijn de volgende conclusies getrokken.

- De essentie van een goed veiligheidsbeleid is een goede leerlingenzorg, waarbij een duidelijke sturing door het management essentieel is. Hierbij gaat het om de inhoudelijke kaders en de borging van de afspraken, die daarop betrekking hebben. Andere cruciale elementen in het veiligheidsbeleid zijn onder meer het direct tegengaan van lesuitval, spijbelgedrag, en pestgedrag en het met respect omgaan met elkaar als personeel en leerlingen.

- Zorgbeleid moet uitgebalanceerd zijn, geïntegreerd en gedragen door de hele organisatie. De rol van het zorgadviesteam behoeft inkadering, afstemming en beleidsmatige aandacht van het management en de ketenpartners. Ouders, maatschappelijk werk en de politie maken in ieder geval onderdeel uit van de keten.
- Veiligheidsbeleid moet onderdeel zijn van een beleidscyclus, gericht op analyse, planning, actie, evaluatie en bijstelling. Het is van belang dat het management in deze cyclus alle belanghebbenden bij de school (personeel, leerlingen, ouders, etc.) op een systematische manier betreft bij het creëren en in stand houden van een schoolklimaat én een fysieke omgeving waarin iedereen zich prettig en veilig voelt.
- Goed veiligheidsbeleid vraagt om een investering in leerlingbegeleiding. De leerlingbegeleiding zal verder geprofessionaliseerd moeten worden. Daarnaast is professionalisering van alle personeelsleden gewenst zodat zij signalen van probleemgedrag bij jongeren herkennen en adequaat kunnen optreden.
- Goede communicatie met betrekking tot veiligheidsbeleid impliceert dat de signalen bij de juiste (daartoe aangewezen) collega terechtkomen en dat de daaruit voortvloeiende acties naar de signaalgever worden teruggekoppeld.
- Zorgbeleid moet niet uitsluitend probleemgestuurd zijn, dat wil zeggen van toepassing worden verklaard nadat er problemen zijn gesignaleerd, maar pro-actief, dat wil zeggen gericht op het voorkomen van problemen en het verminderen van veiligheidsrisico's.

LCOJ Monitor Onderwijs en Zorg

Begin 2004 heeft het LCOJ in opdracht van OCW vragenlijsten verstuurd naar alle gemeenten, scholen voor voortgezet onderwijs, samenwerkingsverbanden en provincies om nader zicht te krijgen op de samenwerking tussen het onderwijs en andere jeugdvoorzieningen. Een eerste analyse van een deel van de vragenlijsten van gemeenten, scholen en samenwerkingsverbanden laat het volgende beeld zien:

- Scholen werken samen met een keur aan andere jeugdvoorzieningen. De jeugdgezondheidszorg en de leerplichtambtenaar (meer dan 90%) zijn de belangrijkste samenwerkingspartners, direct gevolgd door het schoolmaatschappelijk werk, bureau jeugdzorg en de politie (70 tot 90%).
- De samenwerking met deze partners is nauwelijks geformaliseerd. Afspraken worden slechts in een minderheid van de gevallen schriftelijk vastgelegd.
- Op de meeste scholen (ongeveer 85%) zijn één of meer zorgadviesteams (ZAT's) aanwezig. Deze teams zijn een overlegvorm ten behoeve van de leerlingenzorg waarin naast schoolfunctionarissen ook functionarissen van externe voorzieningen participeren.
- De jeugdgezondheidszorg, de leerplichtambtenaar, het schoolmaatschappelijk werk en bureau jeugdzorg zijn de kernpartners in de ZAT's. Daarnaast is er een groot aantal andere partners (bijvoorbeeld politie, jeugdzorginstellingen en de RMC-functionaris) die in meerdere of mindere mate een bijdrage aan de ZAT's leveren.
- Ook voor de ZAT's geldt dat de samenwerking doorgaans niet is geformaliseerd: over deelname aan de ZAT's zijn slechts in een minderheid van de gevallen schriftelijke afspraken met gemeente en provincie en de doelen en de taken van de individuele deelnemers zijn slechts in een beperkt aantal van de ZAT's (10%) schriftelijk vastgelegd.
- Meer dan 80% van de scholen is tevreden of zeer tevreden over de inzet van externe partners in de ZAT's. Ook over de resultaten en het functioneren van de ZAT's zijn scholen tevreden. Het oordeel is gemiddeld 'ruim voldoende', namelijk rapportcijfer 7+.

- Ten opzichte van een in 2003 door LCOJ opgestelde rapportage over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdvoorzieningen⁴ lijkt zich een licht positieve ontwikkeling te hebben voorgedaan.
- Over de uiteindelijke effecten van de samenwerking, bijvoorbeeld voor het voorkomen en aanpakken van problemen en schooluitval, is nog weinig bekend.

LCOJ onderzoek naar time outvoorzieningen

Een time-out voorziening betreft een programma voor gedragsmoeilijke leerlingen in het voortgezet onderwijs waarbij leerlingen tijdelijk uit de reguliere onderwijssetting worden gehaald, maar waarbij het de bedoeling is om leerlingen zo snel mogelijk weer terug te geleiden. In de tussenliggende periode wordt ingezet op herstel van de onderwijsloopbaan en versterking van de sociaal-emotionele competenties van de leerling. De mate waarin teruggeleiding naar het regulier onderwijs gerealiseerd wordt, is afhankelijk van de doelgroep en de afspraken over terugplaatsing. In opdracht van het ministerie van OCW heeft het LCOJ een inventariserend onderzoek verricht naar time-outvoorzieningen. De resultaten zijn als volgt.

- Er zijn in totaal 42 time-outvoorzieningen. Instroomgroepen van ROC's en REC-voorzieningen die leerlingen doorschakelen naar het ZMOK of vormen van vervolgonderwijs zijn hierbij niet meegeteld.
- Van deze 42 voorzieningen zijn er 16 gevestigd in de 4 grote steden.
- 86% Van de leerlingen is afkomstig van het vmbo, 14% van het havo/vwo.
- 70% Stroomt terug naar het oorspronkelijke onderwijs, 26% gaat naar een andere vorm van onderwijs, van 4% is onbekend, waar zij naar toe zijn gegaan
- Het gemiddeld aantal deelnemers per voorziening op jaarbasis is 30, de verblijfsduur is gemiddeld 18 weken.
- De bekostiging vindt plaats door onderwijs, gemeenten en provincies, waarbij geput wordt uit verschillende bronnen (onderwijsachterstandenbeleid, jeugdzorg).

Arbeidsinspectie, onderzoek naar het beleid met betrekking tot agressie en geweld op scholen

De Arbeidsinspectie heeft een onderzoek uitgevoerd naar het beleid van scholen met betrekking tot veiligheid en geweld in het voortgezet onderwijs. De Arbeidsinspectie richt zich daarbij uitsluitend op de werknemers binnen de schoolorganisatie. In een tussentijdse rapportage concludeert de Arbeidsinspectie het volgende. Ongeveer de helft van alle ondervraagde werknemers wordt niet of nauwelijks geconfronteerd met agressie en geweld. Ongeveer een derde van de werknemers wordt wel eens geconfronteerd met agressie en geweld. Ongeveer een zesde van alle ondervraagde werknemers wordt structureel geconfronteerd met agressie en geweld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een werknemer dagelijks wordt geïjnd of wekelijks wordt bedreigd.

Er zijn duidelijke verschillen waar te nemen tussen enerzijds havo/vwo en anderzijds vmbo en brede scholengemeenschappen, waarbij werknemers op laatstgenoemde scholen vaker geconfronteerd worden met agressie en geweld. Dit geldt niet alleen in de contacten met tot scholieren maar ook met derden en ouders.

De ondervraagde leerkrachten en conciërges worden in de zelfde mate blootgesteld aan agressie en geweld door scholieren. Conciërges worden echter vaker geconfronteerd met agressie en geweld door derden.

⁴ Naar structurele samenwerking tussen de leerlingenzorg in het voortgezet onderwijs, de jeugdzorg en instellingen op het gebied van welzijn, gezondheidszorg en veiligheid

De meeste scholen voeren wel op de één of andere manier beleid rondom agressie en geweld. Het beleid is echter vaak onvolledig. Het gaat om de volgende beleidsaspecten:

1. Incidenten worden niet altijd gemeld. Een goede registratie is nodig om het beleid jaarlijks tegen het licht te kunnen houden en daarnaast vormt het een mogelijkheid om onderling af te stemmen.
2. Het beleid wordt vaak niet jaarlijks geanalyseerd en met de medezeggenschapsraad besproken c.q. geëvalueerd.
3. Oorzaken van agressie en geweld worden niet altijd aangepakt.
4. Werknemers worden niet pro-actief getraind in het omgaan met agressie en geweld.

Enquête Schoolmanagers VO

Schoolmanagers_VO heeft een enquête onder haar leden uitgezet naar veiligheid en agressie op school. De resultaten van deze enquête die gebaseerd zijn op de reacties van 272 schoolleiders, wijken niet af van het beeld dat uit andere onderzoeken naar voren komt. Het overgrote merendeel van de respondenten (76%) beschouwt zijn of haar school als veilig (15% vindt haar school zelfs "zeer veilig"). Van voorvallen als bedreiging, vandalisme en diefstal melden de meeste scholen dat die niet meer dan "soms" voorkomen. Bijna alle ondervraagde scholen (95%) werken rond het thema veiligheid intensief samen met externe voorzieningen. De meeste scholen (bijna 80%) hebben behoefte aan afspraken rond een gedragscode (m.b.t. tolereerbaar leerlingengedrag), maar het grootste deel daarvan wil dat op schoolniveau en niet op landelijk of regionaal niveau.

Als sterke behoeften signaleert men:

- Extra middelen voor onderwijsondersteunend personeel voor toezicht;
- Ondersteuning door externe voorzieningen;
- Adequate opvang, zowel in kwaliteit als capaciteit van probleemleerlingen.