

Veiligheid als voorwaarde

**Werken aan
een structureel veiligheidsbeleid op school,
1995-2001**

**Frank Studulski
Miek Hoogbergen
Sardes**

Utrecht, maart 2002

Inhoudsopgave

INLEIDING.....	3
1. VEILIGHEIDSBELEID VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN.....	5
Inleiding.....	5
De campagne de Veilige school.....	5
Verskil in accenten tussen basis- en voortgezet onderwijs.....	6
Naar een meer structureel veiligheidsbeleid op school.....	7
Meer samenwerking op lokaal niveau.....	9
2. DEPARTEMENTALE ONDERSTEUNING VAN DE VEILIGE SCHOOL	11
2.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.....	11
Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) en Integrale Veiligheidsrapportage (IVR)...	11
Grote stedenbeleid.....	12
Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (CRIEM).....	13
Inhoudelijke projecten.....	14
2.2 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	15
Jeugdbeleid.....	15
De jeugdzorg.....	16
Jeugdgezondheidszorg.....	18
VWS op buurtniveau.....	18
2.3 Ministerie van Justitie	19
Van Montfrans.....	19
Leerplicht.....	20
Aanpak op wijkniveau.....	20
Geweld op straat.....	21
Interventies op maat.....	22
3. VEILIGHEIDSBELEID IN GEMEENTEN	24
Regierol van de gemeente.....	24
Lokale invulling in de praktijk.....	26
4. VEILIGHEIDSBELEID OP SCHOOLNIVEAU	28
De veilige school in cijfers.....	28
Maatregelen op schoolniveau.....	31
TOT SLOT	34
Inleiding.....	34
Conclusies.....	34
LITERATUUR.....	36

Inleiding

Scholen staan midden in de samenleving. Hoewel cijfers over veiligheid niet altijd eenduidig zijn, worden ook scholen in toenemende mate geconfronteerd met veiligheidsvraagstukken. Het gaat dan om allerlei vormen van overlast en onveiligheid zoals vandalisme, pesten, het gebruik van verbaal en fysiek geweld, wapenbezit en discriminatie. Deze ontwikkelingen bederven de sfeer in de klas en in de school en tasten de effectiviteit van het onderwijs aan. Bovendien heeft geweld de neiging te escaleren; wie zich bedreigt voelt, slaat al gauw terug.

Het verbeteren van de veiligheid op school en het verminderen van de overlast is noodzakelijk. Een veilig schoolklimaat is een basisvoorwaarde voor prettig en effectief leren en werken. Het kan bijdragen aan het voorkomen van schooluitval en tot de overdracht van normen en waarden.

Het veiligheidsbeleid in het basis- en voortgezet onderwijs heeft de afgelopen jaren een belangrijke impuls gekregen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft zich de afgelopen jaren ingezet om scholen te ondersteunen bij het werken aan veiligheid. Naast OCenW hebben ook andere departementen de afgelopen jaren beleidsmaatregelen genomen, die van invloed zijn op de veiligheid in het onderwijs of soms zelfs direct gericht zijn op het vergroten van de veiligheid in de school.

Naast de ondersteuning door het rijk is met name de gemeente betrokken bij veiligheid op school omdat zij de regie voert over het lokale jeugd- en veiligheidsbeleid. In het kader van de decentralisatie hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen voor zowel het ontwikkelen en uitvoeren van een integraal lokaal jeugd- en veiligheidsbeleid als het realiseren van samenhang daarin. Veel scholen besteden inmiddels aandacht aan het veiligheidsbeleid. Er is alleen weinig bekend over de wijze waarop en de mate waarin dat gebeurt.

De Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van OCenW op 6 september 2001 verzocht om een integrale beleidsvisie voor veiligheid.

Naar aanleiding daarvan heeft OCenW aan Sardes gevraagd het veiligheidsbeleid in beeld te brengen voor het basis- en voortgezet onderwijs mede in relatie tot de omgeving van de school. Er is afgesproken dat in de inventarisatie het accent zal liggen op een beschrijving van de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in scholen en de vraag hoe effectief het veiligheidsbeleid tot nu toe is geweest voor het basis- en voortgezet onderwijs.

Hiervoor heeft Sardes het veiligheidsbeleid in brede zin geïnventariseerd en dat voor scholen beschreven. Deze inventarisatie is hoofdzakelijk tot stand gekomen op basis van een analyse van documenten en aanvullende interviews met een aantal sleutelpersonen.

De notitie is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 gaat het om een beschrijving van het veiligheidsbeleid van OCenW vanaf het startpunt van de campagne De veilige school. In het tweede hoofdstuk wordt de inzet van andere departementen in relatie tot het veiligheidsbeleid in de school besproken. Het betreft de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - waaronder het Grote stedenbeleid - en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), alsmede relevante interdepartementale beleidsontwikkelingen.

De ontwikkelingen op lokaal niveau worden beschreven in hoofdstuk 3.

Het ondersteunen, stimuleren en regisseren van het veiligheidsbeleid in de school door de gemeente wordt in hoofdlijnen in beeld gebracht.

In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan het veiligheidsbeleid op schoolniveau. De beleidsontwikkelingen en -initiatieven van rijk en gemeente worden - voor zover daar onderzoek naar gedaan is - beoordeeld op hun invloed op de school.

Tot slot bevat de inventarisatie een aantal conclusies over de uitwerking van de maatregelen op schoolniveau en de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid tot nu toe.

1. Veiligheidsbeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Inleiding

Het denken over veiligheid op school krijgt meer vorm sinds 1994. In die tijd wordt vanuit het ministerie van Justitie veel aandacht gevraagd voor jeugdcriminaliteit (zie. Van Montfrans), hetgeen zich hoofdzakelijk buiten de school lijkt af te spelen. Scholen hebben lange tijd de illusie gehad deze maatschappelijke invloeden buiten de deur te kunnen houden. Het spreken over incidenten op school is eigenlijk een taboe voor scholen. Er zijn in 1994 geen gestructureerde werkwijzen om te werken aan veiligheid op school. De ouderorganisaties vragen in die tijd aandacht voor het bestrijden van pesten. In verschillende rapporten wordt wel de rol van de school beschreven binnen criminaliteitsbestrijding, maar het rapport 'Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs' (Mooij, 1994), geeft voor het eerst een min of meer compleet beeld van de veiligheidssituatie in het voortgezet onderwijs. Het rapport is in het onderwijs met veel ongelof en ook ontkenning ontvangen.

De campagne de Veilige school

Naar aanleiding van het onderzoek van Mooij adviseert de commissie 'Voorkoming en bestrijding van geweld op school' in juni 1995 een vierjarige campagne te voeren om de veiligheid in scholen te bevorderen. Er komt een brochure (De veilige school, 1995) en er wordt een Onderwijstelefoon opgericht, waar iedereen naar kan bellen met vragen over veiligheid op school. De campagne richt zich in eerste instantie op het voortgezet onderwijs en heeft twee doelstellingen:

1. het bestrijden van het taboe op spreken over geweld in het onderwijs;
2. het helpen van scholen bij het werken aan veiligheid.

De doelstellingen zijn vertaald in drie pijlers, namelijk het vergroten van de sociale binding, omgaan met calamiteiten en de zorg voor veilige voorzieningen.

In de campagne ligt het accent meer op de sociale dan fysieke veiligheid omdat halverwege de jaren negentig ook de ARBO-wetgeving gestalte heeft gekregen. De coördinatie van de campagne is toegewezen aan het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO). Door de opdracht bij het PMVO te beleggen, is ook benadrukt dat veiligheidsbeleid moet worden ingebed in andere onderwijsvernieuwingen. Bij de uitvoering van de campagne is het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) zo veel mogelijk betrokken.

Om scholen te laten zien hoe aan veiligheidsbeleid kan worden gewerkt zijn in het kader van de campagne een aantal instrumenten gemaakt. Deze instrumenten benadrukken een gestructureerde en cyclische werkwijze voor scholen. Alle scholen kunnen de materialen tegen een gering bedrag bestellen. De bekostiging van het werken aan veiligheid vindt plaats door de school zelf. Voor scholen in de GSB-gemeenten is het mogelijk op basis van een plan van aanpak een beroep te doen op financiële ondersteuning. (Grote stedenbeleid Cluster IV, Jeugd en veiligheidsgelden). Op deze manier wordt voor het eerst een verbinding gelegd met het Grote stedenbeleid.

In 1998 is door het PMVO een tussenrapportage gemaakt van de campagne. (Rapportage De veilige school, 1998). Onderzoek naar het gebruik van de brochure en de instrumenten laat zien dat deze na verloop van tijd in veel scholen in de kast zijn beland. Bij bijna de helft van de scholen die de instrumenten van de Veilige school hebben opgevraagd, blijkt dat werken met de instrumenten toch meer doorzettingsvermogen vraagt van de scholen. Deze bevindingen zijn aanleiding voor de campagne om het accent van het aanbieden van materialen aan scholen meer te verleggen naar de implementatie daarvan.

De campagne de Veilige school breidt zich langzamerhand uit van het voortgezet onderwijs naar het primair onderwijs, omdat ook in het primair onderwijs signalen zijn van onveiligheid. Een quick scan naar geweld in de basisschool (Van der Vegt, Van der Ploeg & Brink, 1999) laat zien dat aandacht voor veiligheid in het basisonderwijs nodig is.

Door de verspreiding van de brochure 'Mensen, grenzen en wensen / Kijken, kiezen en meten', is de campagne in het primair onderwijs vanaf 1999 een feit. Begin 2001 worden de op een CD-rom geplaatste instrumenten van de Veilige school naar alle scholen voor primair onderwijs gestuurd.

In 2001 is een onderzoek verricht naar de effecten van het veiligheidsbeleid voor scholen voor primair onderwijs (Diepeveen & Krooneman, 2001). Hieruit blijkt dat de veiligheidssituatie op school in het algemeen als goed tot redelijk is te typeren, maar dat het veiligheidsbeleid in het primair onderwijs zelden of nooit één samenhangend geheel is.

In 2000 wordt de campagne de Veilige school overgedragen aan een landelijke ondersteuningsfunctie. In het kader van een nieuw onderzoek naar de veiligheidssituatie in het voortgezet onderwijs, wordt tevens een evaluatie van de campagne de Veilige school uitgevoerd.

Uit dit onderzoek (Mooij, 2001) blijkt dat het eerste doel van de landelijke campagne voor de veilige school, het bespreekbaar maken van 'veiligheid' en 'geweld' op en rond scholen is gerealiseerd. Het tweede doel van de campagne, de scholen ondersteunen bij het werken aan veiligheid, is gerealiseerd tot op schoolniveau.

Verskil in accenten tussen basis- en voortgezet onderwijs

Bij het werken aan veiligheid zijn er verschillen in aandachtspunten tussen het basis- en voortgezet onderwijs.

In het primair onderwijs is vooral het onderwerp pesten van belang. De ouderorganisaties presenteren het Nationaal protocol tegen pesten en later de PestTest®. De PestTest is een (elektronisch) instrument waarmee een school kan achterhalen of er gepest wordt en in welke mate. De aandacht voor het pesten wordt nog eens ondersteund door een televisie-spot van SIRE ('Pesten is geen spelletje, Game over'). Pesten is een belangrijk aandachtspunt binnen de veilige school. Momenteel wordt door het APS gewerkt aan een vragenlijst voor scholen en ouders. Hiermee kunnen leerlingen worden bevraagd over hun ervaringen op school, zodat in verschillende (pest)situaties adequaat kan worden gereageerd. Voorts wordt ook een brochure opgesteld.

Na de brand in Volendam wordt duidelijk dat ook de fysieke veiligheid in scholen voor primair onderwijs aandacht behoeft. In november 2001 wordt door OCenW de campagne 'Veiligheid op de basisschool' gestart. Er worden handreikingen en

aandachtslijsten naar alle scholen gestuurd, waarbij brandpreventie en fysieke veiligheid wordt benadrukt. Voor de campagne is 125 miljoen gulden uitgetrokken.

In het voortgezet onderwijs wordt meer een relatie gelegd met het voorkomen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Herhaaldelijk blijkt dat jongeren die delicten plegen ook in veel gevallen de jongeren zijn die veelvuldig spijbelen en de school niet afmaken. Leerlingen die niet op school zijn, kunnen gaan zwerven op straat en 'rotzigheid' uithalen.

Veel scholen hebben een schoolintern verzuimbeleid. Scholen zijn verplicht het ongeoorloofd verzuim van leerplichtige jongeren te melden bij de gemeentelijke leerplichtambtenaar die de melding behandelt. Het toezicht op de leerplicht wordt verscherpt met het verschijnen van het Actieplan leerplicht (OCenW), in samenhang met het Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten (1999).

In dit Plan van Aanpak nemen Regionale Meld- en Coördinatie-functies (RMC's) en Leerplicht een prominente plek in op het gebied van de netwerkvorming en samenwerking op gemeentelijk niveau. Bovendien wordt voor de uitvoering van het beleid voortijdig schoolverlaten jaarlijks een bedrag van 60 miljoen gulden ingezet, waarvan 48 miljoen voor leerlingen met een verhoogd risico in de grote steden en 12 miljoen voor de structurele bekostiging van de RMC's. De RMC-functie heeft in december 2001 een wettelijke basis gekregen. Gemeenten krijgen in de RMC-wet de taak om bij niet-leerplichtige leerlingen tot 23 jaar beginnende uitval te melden. Op basis daarvan worden gerichte acties ondernomen om leerlingen terug te leiden naar het onderwijs of een passende plaats op de arbeidsmarkt.

Naar een meer structureel veiligheidsbeleid op school

Vanaf 1998/1999 neemt de maatschappelijke en politieke aandacht voor veiligheid toe. De aanleiding is ten eerste de massamediale aandacht voor veiligheid in de publieke ruimte (geweld op straat: hiervoor wordt door het kabinet een apart beleidstraject opgezet). Daarnaast is er een aantal voorvallen op scholen waaruit blijkt dat scholen 'het niet alleen kunnen'.

Het veiligheidsbeleid van OCenW wordt aangescherpt. Gestreefd wordt naar een meer structurele aanpak van het veiligheidsbeleid in de school. Dat is beschreven in de notitie Veiligheidsbeleid OCenW 2000-2003 voor PO, VO en BVE (1999). De notitie heeft drie kernboodschappen.

- Er komt een landelijke ondersteuningsfunctie voor veiligheid: Het Transferpunt jongeren, school en veiligheid.
- Veiligheid is kwaliteitsbeleid van de school. Aandacht voor veiligheid moet een onderdeel worden van het reguliere beleid van de school, en liefst gezien worden als kwaliteitsbeleid.
- Het gaat om het bevorderen van lokaal integraal veiligheidsbeleid. Werken aan veiligheid gebeurt in samenwerking met andere partners op lokaal niveau, namelijk de gemeente, politie, justitie en verschillende andere partners. Het Grote stedenbeleid biedt hier een kader voor, maar het zijn de lokale partners die elkaar moeten vinden, zo mogelijk ondersteund met een lokaal convenant.

Transferpunt jongeren, school en veiligheid

Vanaf april 2000 biedt het Transferpunt, ondergebracht bij het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS), een landelijk aanspreekpunt voor vraagstukken op het gebied van veiligheid in en rond scholen, zowel voor scholen als gemeenten. Het Transferpunt produceert, verzamelt en verspreidt deskundigheid op het gebied

van schoolveiligheid en is een schakel tussen schoolpraktijk, overheid en diverse organisaties. Binnen het Transferpunt wordt een inhoudelijke verbinding gelegd tussen het beleid voor veiligheid op school, de Onderwijstelefoon en het (project) preventie seksuele intimidatie en homo-emancipatie.

De Onderwijstelefoon geeft hulp, advies en informatie aan leerkrachten, leerlingen, ouders, schoolleiders en ondersteunend personeel, uit het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, die problemen hebben met of vragen hebben over de veiligheid en/of leefbaarheid binnen de schoolsituatie. Het aantal gesprekken over pesten en geweld is relatief klein (circa 15%) maar vormt wel een harde kern.

Naar aanleiding van de evaluatie van de Onderwijstelefoon (Lubberman & Klein, 2000) heeft het ministerie van OCenW besloten de Onderwijstelefoon nog tot 2004 te financieren. De onderwijstelefoon richt zich nu vooral op slachtoffers van pesten en geweld op school.

Onderdeel van het Transferpunt is ook het (project) preventie seksuele intimidatie (PPSI), dat al sinds 1993 bestaat. Het is een landelijk steunpunt voor vragen, ondersteuning, deskundigheidsbevordering en het volgen van ontwikkelingen op het gebied van seksuele intimidatie. Het aantal klachten die de vertrouwensinspecteurs behandelen is weliswaar toegenomen, maar de stijging heeft waarschijnlijk te maken met de grote aandacht voor preventie en bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in het onderwijs.

Het thema bestrijding van homo-discriminatie op scholen is eveneens ondergebracht bij het Transferpunt. Dit thema vraagt extra aandacht binnen het veiligheidsbeleid van OCenW. In aanvulling op de nota homo-emancipatiebeleid (VWS, 2000), heeft OCenW in 2001 een aantal maatregelen getroffen om de negatieve bejegening van homoseksuele leerlingen en docenten te bestrijden.

Verplichtende maatregelen

Ter ondersteuning van een meer structureel veiligheidsbeleid in het basis- en voortgezet onderwijs is door OCenW een aantal kwaliteitsmaatregelen genomen die de veiligheid op scholen betreffen. Deze maatregelen zijn in wettelijke regelingen vastgelegd. Het gaat om de volgende maatregelen.

- Sinds 1 augustus 1998 moet op iedere school - conform de kwaliteitswet - een klachtencommissie, een klachtenregeling en een vertrouwenspersoon zijn.
- In 1998 wordt de wet op het voortgezet onderwijs veranderd. Artikel 27 bepaalt dat scholen leerlingen alleen mogen verwijderen als zij een vervangende school of instelling hebben gevonden voor de leerling. Doel van deze richtlijn is te voorkomen dat leerlingen zoek raken tussen verschillende instellingen.
- Sinds 1 januari 1999 zijn scholen verplicht om een schoolgids op te stellen waarin kan worden aangegeven op welke wijze wordt gewerkt aan een veilig schoolklimaat. Ook in de landelijke onderwijsgids voor ouders (PO en VO) wordt aandacht gegeven aan veiligheid op school.
- Per 1 juli 1999 is de wet bestrijding seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs ingevoerd. Het gaat om strafbare vormen van seksuele intimidatie en seksueel misbruik. Er is een meldingsplicht voor leraren, onderwijsondersteunend personeel en directeurs die vermoedens hebben van seksueel geweld en misbruik, en er is een aangifteplicht komen te liggen

bij het bevoegd gezag zodra die een redelijk vermoeden heeft. Bij amendement op de wet op het onderwijstoezicht is eind 2001 bepaald dat fysiek of psychisch geweld (pesten) ook kan worden aangemeld bij de vertrouwensinspecteurs.

- De onderwijsinspectie toetst in het kader van regulier en integraal schooltoezicht scholen op veiligheid als onderdeel van de kwaliteitskenmerken 'pedagogisch klimaat' en 'schoolklimaat'.

Tot slot is het de bedoeling dat de onderwijsinspectie discriminatie van homoseksuele leerlingen en leerkrachten expliciet gaat opnemen in haar toezicht. Hiervoor stelt de inspectie een onderzoek in naar geschikte beoordelingsaspecten. In de tweede helft van dit jaar worden relevante beoordelingsaspecten vastgesteld en ingebed in het toezichtskader waarmee de inspectie de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt.

Meer samenwerking op lokaal niveau

Voor een goede aanpak van leerlingen met gedragsproblemen zijn scholen aangewezen op samenwerking met andere instanties op lokaal niveau. Het is van belang dat een goede verbinding en afstemming tot stand komt met gespecialiseerde voorzieningen voor jeugdigen. Die samenwerking wordt gestimuleerd door de volgende initiatieven:

- In 1999 is de tweede generatie convenanten voor het Grote stedenbeleid met de G25 afgesloten. Bij het opstellen van de Meerjarige Ontwikkelingsplannen is op verzoek van OCenW een kwalitatieve indicator toegevoegd die scholen betreft bij het bevorderen van integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Dat is neergelegd in doelstelling 8: 'verbeteren van de veiligheid, tevens aandacht voor de veiligheid op scholen'.
- De zorg voor leerlingen in het onderwijs, inclusief de versterking van een professionele zorgstructuur, is de afgelopen jaren versterkt. In het primair onderwijs is gewerkt aan de implementatie van 'Weer samen naar school'. Het streven is om leerlingen met een lichte handicap te integreren. Daarvoor wordt vanuit de scholen voor speciaal onderwijs ondersteuning geboden. Hiervoor zijn samenwerkingsverbanden tussen scholen gevormd. Binnen het voortgezet onderwijs zijn de leerwegen in het Vmbo tot stand gekomen. De leerwegen worden ondersteund door een zorgstructuur, die leerlingen die extra aandacht nodig hebben voorziet van deskundige begeleiding binnen en buiten de school. Veel scholen beschikken inmiddels over een zorgadviesteam, waarin vertegenwoordigers van de school en andere organisaties overleggen over de aanpak en (zodanig) doorverwijzing van leerlingen met problemen.
- Ter ondersteuning van de uitvoering van artikel 27 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is door de Vereniging voor het management van scholen voor voortgezet onderwijs (VVO) een checklist opgesteld die het voor scholen duidelijk maakt hoe snel en adequaat gereageerd kan worden op leerlingen die probleemgedrag vertonen. De checklist laat ook zien op welke ondersteuning-, opvang-, en zorgvoorzieningen in de regio kan worden teruggevallen (Van Dijk & Van der Maas, 2001). In 2002 worden regionale conferenties georganiseerd die op lokaal niveau de samenhang binnen het zorg- en ondersteuningsnetwerk beter op elkaar afstemmen. Binnen die samenhang in het systeem kunnen nog verbeteringen worden aangebracht, voor betere samenwerking (zie ook Melisse & Walraven, 2001).

- De brede school wordt door gemeenten steeds meer ingezet als een instrument dat bijdraagt aan veiligheid in en rond de school. De brede school kan een functie vervullen in het versterken van de sociale infrastructuur en cohesie in de wijk. Brede scholen zijn ontstaan als netwerken bestaande uit de school en andere voorzieningen met als doel het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren.

De genoemde maatregelen en initiatieven helpen scholen om een eigen invulling te geven aan een veilig leer- en werkklimaat. Daarbij kunnen zij - naast het Transferpunt - een beroep doen op ondersteuning van de schoolbegeleidingsdiensten en de landelijke pedagogische centra. Deze instellingen hebben ieder een eigen aanbod ontwikkeld van projecten en aanpakken voor het werken aan veiligheid op school. Voorbeelden zijn het project 'De vreedzame school' van het School Advies Centrum (SAC) in Utrecht en het Taakspel (afgeleid van het 'Good behaviour game') van het Centrum Educatieve Dienstverlening (CED) in Rotterdam. Ook andere instellingen in de gemeente (politie, HALT, GGD, Riagg, etc) hebben veelal een aanbod voor scholen.

2. Departementale ondersteuning van de veilige school

Veiligheidsbeleid op school is ook een onderwerp van aandacht voor andere departementen. Hiervoor zijn verschillende redenen. Ten eerste wordt de school gezien als een vindplaats van problemen. Ten tweede wordt de infrastructuur van het onderwijs gezien als een aangrijpingspunt voor beleidsmaatregelen van preventieve aard. De verschillende departementen benaderen het veiligheidsvraagstuk en -beleid ieder op een eigen wijze.

2.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Veiligheid op school is in principe een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid, dat wordt gecoördineerd door het ministerie van BZK. Het ministerie van BZK hanteert verschillende beleidskaders voor veiligheid. De belangrijkste zijn het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP), de Integrale Veiligheidsrapportage (IVR), het Grote stedenbeleid (GSI) en de CRIEM-nota.

De coördinatie van het Grote Stedenbeleid valt onder de minister van Grote steden- en integratiebeleid (GSI). Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het bevorderen van maatschappelijke kansen wordt ook gezien als instrument van criminaliteitspreventie. In de nota 'Kansen krijgen, kansen pakken' (GSI, 1998) worden de verschillende beleidsmaatregelen, die met name zijn gericht op allochtone jongeren, met elkaar in verband gebracht.

De uitvoering van de CRIEM-projecten is gestart bij Justitie en BZK maar valt inmiddels onder de verantwoordelijkheid van de minister van GSI.

Daarnaast is BZK betrokken bij twee projecten gericht op het vergroten van de veiligheid op school.

Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) en Integrale Veiligheidsrapportage (IVR)

De overheid heeft een extra impuls gegeven aan de bevordering van de veiligheid in ons land door het Integraal Veiligheidsprogramma (1999). Het IVP borduurt voort op het Integraal Veiligheidsbeleid, zoals neergelegd in de Nota veiligheidsbeleid 1995-1998, en richt zich met name op het voorkomen van onveiligheid in de publieke ruimte. Een belangrijk oogmerk van het IVP is het vinden van manieren van samenwerking tussen publieke en private actoren bij het werken aan veiligheid.

Het IVP (1999) benadrukt een brede integrale aanpak waarbij verschillende departementen betrokken zijn. De rijksoverheid kan dat echter niet alleen. Voor het structureel verbeteren van de veiligheid is het van belang dat ook mede-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven een bijdrage leveren. Samenwerking, afstemming en blijvende stimulering zijn sleutelbegrippen binnen het IVP. Eén van de speerpunten in het IVP betreft jongeren en veiligheid. Ter ondersteuning van het lokaal veiligheidsbeleid brengt het ministerie van BZK in 1998 de Gids voor veiligheid uit, met vragen over veiligheid en antwoorden. Later wordt via het project lokaal jeugdbeleid ook ondersteunend materiaal uitgebracht, zoals de handreiking voor de ontwikkeling van een plan van aanpak Jeugd en Veiligheid (Van Lier, Linmans & Naber, 2001).

De voortgang van de veiligheidssituatie in Nederland wordt regelmatig geëvalueerd via de jaarlijkse Integrale Veiligheidsrapportages (IVR). De IVR is een breed overzicht van de stand van zaken en voortgang van de veiligheidsmaatregelen van alle overheidsinstellingen. Het gaat hier om veiligheidsbeleid in brede zin, waaronder brandpreventie, rampenbestrijding, verkeersveiligheid, maar ook jeugdcriminaliteit.

Grote stedenbeleid

Vanaf het begin van het Grote stedenbeleid is een relatie gelegd met de veilige school. In de loop van de jaren is, zoals ook in de vorige paragraaf is aangegeven, de veilige school een structureel onderdeel geworden van het Grote stedenbeleid.

Het Grote stedenbeleid is ontstaan doordat in grootstedelijke gebieden maatschappelijke problemen cumuleerden. Het kan worden gezien als een vervolg op het traject Sociale Vernieuwing. Vanuit het rijk ontstaat het initiatief om de problemen op een samenhangende wijze te bestrijden. Dat is vastgelegd in afspraken in 1995 met de vier grootste steden en vervolgens in 1995 en 1996 met 21 grote en middelgrote steden. De beide convenanten bevatten afspraken ten aanzien van het te voeren beleid in de steden op de terreinen werk, economie, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. De aanbevelingen van de commissie Van Montfrans (1994) over jeugdcriminaliteit worden omgezet in de uitwerking van het onderdeel Jeugd en Veiligheid. Elke gemeente maakt, op basis van een analyse van de lokale situatie, een plan van aanpak. Naast jeugd en veiligheid is ook het onderdeel leefbaarheid van belang voor veiligheid in de wijk.

In vervolg op de eerste convenantsperiode zijn in 1999 met de 25 grote steden doorstartconvenanten afgesloten. Daarnaast is aan vijf andere steden de mogelijkheid geboden om bepaalde wijken bij het GSB onder te brengen om de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en veiligheid te verbeteren. De aandachtsgebieden zijn voor deze periode (2000-2003) ingedeeld in een fysieke, een economische en een sociale pijler. Jeugd en veiligheid is onderdeel van de sociale pijler. Inmiddels is de convenantsperiode verlengd met één jaar.

In de doorstartconvenanten hebben de steden samen met het rijk zich tot doel gesteld om 'een aanmerkelijke verbetering van de veiligheid, onder meer tot uitdrukking komend in een afname van criminaliteit en overlast en een verbetering van de veiligheidsbeleving' te realiseren. Veiligheid op school is in de tweede generatie convenanten opgenomen als kwalitatieve indicator in de meerjarige ontwikkelingsplannen (MOP's) van de gemeenten. Een van de speerpunten op het terrein van veiligheid betreft de jeugd.

In de maatwerkconvenanten zijn ook afspraken gemaakt over het terugdringen van de oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheden in de jeugdcriminaliteit. Om jeugdcriminaliteit op gemeentelijk niveau effectief te kunnen aanpakken zijn methodieken ontwikkeld zoals de individuele trajectbegeleiding.

Met het recente programma 'De buurt aan zet, kwaliteitsinzet door inzet van bewoners' is een extra financiële impuls gegeven aan het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt in de dertig steden, voor een periode van drie jaar. Om inwoners en andere betrokkenen bij de wijk te stimuleren en aan te spreken op hun verantwoordelijkheid wordt een pro-actieve en nieuwe aanpak gekozen. Inwoners en betrokkenen krijgen een trekkingsrecht op het voor de gemeente beschikbare budget dat zij mogen inzetten voor maatregelen in het kader

van veiligheid en leefbaarheid. Elke GSB-gemeente heeft twee wijken aan mogen wijzen voor verbetering op buurtniveau.

In maart 2002 verschijnt een tussentijdse evaluatie van het Grote stedenbeleid met inzicht in de aanpak, vorderingen en resultaten in de uitvoering (BZK, 2002).

GSB in Europees perspectief

De Europese Unie ondersteunt het Nederlandse Grote stedenbeleid met inhoudelijke en financiële bijdragen vanuit de structuurfondsen en het URBAN-programma. Elf aandachtsgebieden in negen Nederlandse steden kregen in URBAN I steun vanuit de Europese Structuurfondsen. In URBAN II (2000-2006) ontvangen drie steden (Rotterdam, Amsterdam en Heerlen) additionele financiering. Doel van het URBAN II-programma (2000-2006) is om op een wijkgerichte, innovatieve wijze invulling te geven aan een duurzame sociaal-economische situatie door het realiseren van meer werkgelegenheid in kansrijke sectoren, het bevorderen van sociale en economische participatie van kwetsbare groepen, het verhogen van het kennisniveau en het bevorderen van het gevoel van veiligheid.

De uitvoering van het Grote stedenbeleid op lokaal niveau wordt besproken in hoofdstuk 3.

Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (CRIEM)

Allochtone jongeren blijken meer dan gemiddeld in aanraking te komen met politie en justitie. Mede op basis van de bevindingen van de parlementaire enquête 'Inzake Opsporing' (commissie Van Traa), verschijnt in 1997 de CRIEM-nota. De ministeries van BZK en Justitie werken samen om criminaliteit onder kinderen en jongeren uit etnische minderheidsgroepen te voorkomen en terug te dringen. De maatregelen richten zich op repressie (Justitie) en preventie (BZK) en vallen uiteen in drie beleidssporen:

1. een landelijk sluitende aanpak voor jongeren die reeds strafbare feiten hebben begaan;
2. het voorkomen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten;
3. het bevorderen van voor- en vroegschoolse educatie.

De doelstelling van het CRIEM-beleid is om de bestaande beleidsinstrumenten efficiënter en effectiever in te zetten. Daarbij zijn samenwerking en een strakkere bestuurlijke regie van belang.

In 1998 verschijnt in het verlengde van CRIEM een advies van de commissie Marokkaanse Jeugd (commissie Azzougarh), getiteld: Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet (perspectieven voor de Marokkaanse jeugd in Nederlandse samenleving in de XXIe eeuw). De aanbevelingen van de commissie zijn meegenomen in het CRIEM-traject.

De ministeries van BZK en Justitie hebben in het kader van CRIEM ieder een eigen traject van projecten uitgezet.

Het ministerie van Justitie heeft sinds 1998 onder meer in 29 gemeenten (de zogenaamde G25 plus een viertal extra gemeenten), individuele trajectbegeleiding (ITB) opgezet voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen die al 'over de schreef' zijn gegaan. ITB wordt uitgevoerd door de afdelingen jeugdreclassering van de

gezinsvoogdij-instellingen. De ITB maakt inmiddels deel uit van het reguliere beleid. De niet-GSB-gemeenten die meedoen aan de CRIEM-pilots van BZK kunnen de komende periode ook ITB opnemen in hun aanpak. Bezien wordt of ITB landelijk beschikbaar kan komen.

Het CRIEM-traject van BZK start in 1999 met (aanvankelijk zeven, later) acht pilotgemeenten (Amsterdam, Bergen op Zoom, Den Helder, Enschede, Epe, Hengelo, Rotterdam en Utrecht). Hier gaat het om de uitvoering van het tweede en derde beleidsspoor, waarbij vooral wordt gestreefd naar meer bestuurlijke en organisatorische samenwerking tussen verschillende lokale partijen. In 2001 verschijnt een evaluatie van deze pilots door de commissie Bandell. Deze evaluatie is nog eens ondersteund door een onderzoek van Regioplan (Brink, Van Gemert & Van der Vegt, 2001). Zowel de commissie als Regioplan concluderen dat de experimenteerperiode te kort is om zichtbare resultaten te kunnen verwachten. Naar aanleiding hiervan wordt besloten, de beleidssporen aan te houden en de projecten voort te zetten, onder de noemer 'Preventiebeleid 2001–2004'. Gemeenten worden ondersteund bij de preventie van criminalisering van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Daarbij gaat het erom dat lokale partners op een integrale wijze samenwerken en ervaringen uitwisselen met andere gemeenten. Het aantal gemeenten wordt uitgebreid van 8 naar 24. De strikte doelgroepbepaling uit de CRIEM-nota van 1997 wordt losgelaten. Het beleid richt zich nu op jongeren uit alle etnische minderheidsgroepen.

De gemeenten hebben de mogelijkheid om in hun plannen voor het vervolgbeleid 2001-2004 internaatachtige voorzieningen voor allochtone jongeren die dreigen af te glijden naar criminaliteit op te zetten. Plaatsing van jongeren in internaten sluit goed aan bij de opvattingen die allochtonen hebben over de opvoeding in het land van herkomst. De internaten hebben een preventieve doelstelling, om jongeren meer structuur in de opvoeding te bieden.

Inhoudelijke projecten

Het ministerie van BZK ondersteunt twee specifieke trajecten die veiligheid op school bevorderen. Het betreft het schooladoptie-project van de politie en het project conflicthantering dat samen met OCenW wordt uitgevoerd.

Schooladoptie

Op initiatief van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond wordt sinds 1995 de samenwerking tussen scholen (vooral het primair onderwijs) en de politie gestimuleerd. Schooladoptie houdt in dat scholen door de politie worden 'geadopteerd'. De 'adoptie-agenten' verzorgen een serie van circa 10 tot 14 lessen voor de groepen 7 en 8 van de basisschool. De lessen gaan over discriminatie, geweld, alcohol, de politie, verdovende middelen, vandalisme, vuurwerk, gokken, winkeldiefstal, verkeer(sregels), openbaar vervoer en milieu. In ieder geval worden tien van deze lessen opgenomen in het lesrooster. Welke lessen dat zijn, wordt besloten in overleg met de scholen. De doelstellingen van het schooladoptieproject (Doe effe normaal) is om kinderen te weerhouden van het plegen van overtredingen en wellicht zelfs misdrijven. Daarnaast willen ze ook een brug slaan tussen school, kind en gezin en het verkleinen van de afstand tussen jongeren en politie. Inmiddels is er een bereik van 2400 scholen met 120.000 leerlingen. Het schooladoptieproject wordt door leerlingen gewaardeerd. Bijna alle 21 regio's van de politie doen mee aan

het project. Het meten van de werkelijke effecten is lastig omdat er geen nul-meting is verricht en leerlingen onderdeel zijn van een sociaal systeem dat voortdurend invloed uitoefent op het gedrag van leerlingen.

Schooladoptie sluit goed aan bij het zogenaamde 'gebiedsgebonden politiewerk'. Kernbegrippen in deze vorm van politiezorg zijn: kleinschalig, probleemgericht, verbetering van leefbaarheid en veiligheid, kennen en gekend worden, netwerken, 'partnership' en coalities. Op deze manier komt de politiezorg dicht bij de burgers te staan. De politie wil meer werken 'aan de voorkant van het probleem' en richt zich daarbij ook steeds meer op een preventieve benadering op wijkniveau.

Traject conflicthantering

Op initiatief van BZK en OCenW is een traject gestart om het leer- en werkklimaat in de school veiliger te maken voor leerlingen en docenten. De opdracht is verstrekt aan Sardes om samen met de Landelijke pedagogische Centra en nascholingsinstellingen scholen te helpen om op een constructieve manier leerlingen en docenten te leren met conflicten om te gaan. Dit traject wordt bekostigd uit de GSB-gelden rest van Nederland.

In dit vierjarige traject (2001-2004) worden in eerste instantie de intermediairs en de docenten benaderd en aangesproken op hun eigen sociaal competente gedrag. Het nieuwe van de werkwijze is dat er structureel wordt gewerkt aan conflicthantering en sociale competenties en dat het zich ook richt op het gedrag van de docenten. Dit traject 'Conflicthantering en Sociale Competentie in Onderwijs' (afgekort C&SCO, spreek uit kasko) levert bouwstenen en gereedschappen voor scholen om hun eigen aanpak op te bouwen rond een veilig leer- en werkklimaat.

Het C&SCO-traject is het eerste project dat op school-, leerlingen- en docentenniveau een verandering probeert te stimuleren die bijdraagt aan een veiliger schoolklimaat.

2.2 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van lokaal jeugdbeleid en voeren daarover de lokale regie. Veiligheid op school kan daarvan een onderdeel zijn. Het ministerie van VWS stimuleert gemeenten tot een planmatige aanpak van het jeugdbeleid. Voor de bevordering van gezondheid en veiligheid op school is afstemming gewenst met de instellingen van de jeugdgezondheidszorg. Voor kinderen en jongeren die problemen hebben of geven wordt een beroep gedaan op de jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg speelt hierin een centrale rol. Vanuit VWS wordt ook een buurtgerichte aanpak gestimuleerd.

Jeugdbeleid

Lokaal integraal jeugdbeleid draagt bij aan veiligheid en leefbaarheid. De uitvoering van het gemeentelijk jeugdbeleid wordt door VWS ondersteund. Tussen 1995 en 1998 heeft het project Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid (OLPJ, commissie Groenman) initiatieven genomen en ondersteuning geboden aan gemeenten om jeugdbeleid weer op de agenda te zetten, het aanbod te regisseren en de jeugd te betrekken (zie Ten Napel, 1998). In 1998 bracht de projectgroep haar eindverslag uit. De OLPJ concludeert dat het jeugdbeleid in de lift zit, alhoewel er een verschil is waar te nemen tussen grote en kleine gemeenten.

Het gedachtegoed van de commissie heeft de basis gelegd voor de uitwerking van het Bestuursakkoord Nieuwe stijl in Jeugd in Ba(la)ns (1999 en 2001). In het BANS akkoord zijn richtinggevende afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten over het jeugdbeleid opgenomen. De belangrijkste uitgangspunten van dit Bestuursakkoord nieuwe stijl zijn:

- beleid maken mét jeugd (en hun opvoeders) en niet over hun hoofden heen;
- balans brengen in het jeugdbeleid (niet alleen focussen op problemen);
- niet wachten tot problemen ontstaan;
- er gezamenlijk voor zorgdragen dat de instellingen een samenhangend aanbod realiseren, dat een adequaat antwoord geeft op de vragen van de jeugd en hun ouders;
- projectenbeleid in onderling overleg inzetten ter versterking van het structurele aanbod.

In het BANS akkoord van 1999 is prioriteit gegeven aan de uitwerking van het beleid voor de 0-6-jarigen.

In de afgelopen jaren heeft het inzicht veld gewonnen dat door vroege interventie en ontwikkelingsstimulering bij jonge kinderen gewerkt kan worden aan het bestrijden van ontwikkelingsachterstanden en criminaliteitspreventie. Dit is onderbouwd in de beleidsbrief 'Naar een solide basis, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit', van de ministeries van Justitie, OCenW en VWS (1998). In het kader van veiligheidsbeleid wordt daarom aansluiting gezocht bij de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE). Dit is als gezamenlijk beleid ingezet door OCen W en VWS en gericht op het voorkomen van ontwikkelingsachterstanden.

Een andere uitwerking van de OLPJ vinden we in het Project Lokaal Jeugdbeleid (belegd bij de VNG), dat tussen 1999 en 2002 ondersteuningsactiviteiten voor gemeenten aanbiedt voor verschillende onderdelen van het jeugdbeleid, waaronder veiligheid. Het Project Lokaal Jeugdbeleid wordt ondersteund door VWS en BZK.

Jeugdparticipatie is een belangrijk onderdeel van het jeugdbeleid. Het ministerie van VWS laat ieder jaar een Nationaal Jeugddebat organiseren waarin jongeren in debat gaan met bewindslieden. Hiermee kunnen jongeren op landelijk niveau een voorbeeldfunctie vervullen voor het jeugdbeleid op lokaal niveau. Veiligheid en criminaliteit zijn meerdere malen onderdeel van de agenda van het nationaal jeugddebat geweest.

De jeugdzorg

De jeugdzorg speelt in het terugdringen van gedragsproblemen bij jongeren en overlast op school een belangrijke rol. Sinds de nota Regie in de jeugdzorg (1994) is gewerkt aan meer samenhang en afstemming binnen de jeugdzorg. Tussen rijk, provincie en gemeenten is het volgende afgesproken:

- De gemeenten voeren de regie over een gericht preventief jeugdbeleid.
- De provincies en (drie) grote steden zijn verantwoordelijk voor een samenhangende curatieve jeugdzorg.
- Het rijk zorgt voor een richtinggevend kader voor preventief en curatief jeugdbeleid (het macro-kader), en voor facilitering van ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau.

In 2003 zal een nieuwe wet op de jeugdzorg worden ingevoerd. Daarin wordt gestreefd naar een sluitend netwerk en een adequate basisstructuur van instellingen

voor jeugdigen, die hun werkzaamheden op elkaar afstemmen en samenwerking ten behoeve van op de vraag afgestemd aanbod. Het Bureau Jeugdzorg is de toegangspoort voor de jeugdhulpverlening. Het regionale Bureau Jeugdzorg dient een herkenbaar, laagdrempelig en bekend punt te zijn waar iedereen terecht kan met problemen of dreigende problemen in de opvoeding van jeugdigen. Het Bureau Jeugdzorg beoordeelt het verzoek om hulp en stelt vast welke zorg nodig is. Daarnaast begeleidt het Bureau Jeugdzorg de jongeren en hun ouders tijdens de hulpverlening. Het Bureau Jeugdzorg voert ook de taken van de (gezins)voogdij en jeugdreclassering uit en omvat het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. De ontwikkeling van de Bureaus Jeugdzorg is in alle regio's jeugdhulpverlening ter hand genomen. Dit blijkt in de praktijk lastig te zijn door de cultuurverschillen tussen de instellingen. Mede hierdoor ontstaat een grote diversiteit aan Bureaus Jeugdzorg. Er zijn zowel verschillen in de vormgeving als in de positie van de bureaus (Bakker & De Bruyn, 1999).

De afstemming en samenwerking tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid, waaronder ouder – kindzorg, onderwijs, jeugdgezondheidszorg en jeugd en veiligheid, is daarbij van groot belang. Dat is één van de aandachtspunten in de jeugdparagraaf van het BANS akkoord (1999). Door alle provincies wordt aandacht besteed aan de aansluiting tussen jeugdbeleid en jeugdzorgbeleid. Maar de daadwerkelijke aansluiting in de praktijk schiet te kort. Dit belemmert vooralsnog de totstandkoming van een samenhangend aanbod voor jeugdigen waarbij ook het onderwijs is betrokken. (Bakker & De Bruyn, 1999).

De aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg is speerpunt van beleid tussen VWS en OCenW. Het gaat om het zo vroeg mogelijk signaleren van problemen, het voorkomen van uitval uit het onderwijs, het samenwerken tussen leerlingenzorg en jeugdzorg bij jeugdigen met leer- en gedragsproblemen en de nazorgtrajecten bij terugkeer in de school.

Als ondersteunend beleid financieren de ministeries van VWS en OCenW gedurende de periode 2000-2003 het Landelijk Expertisecentrum Onderwijs Jeugdzorg (LCOJ) dat bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) is ondergebracht. Het centrum richt zich op het opzetten en in stand houden van de infrastructuur van en rond onderwijs en jeugdzorg. Daarbij gaat het vooral om de vraag hoe het Bureau Jeugdzorg haar preventief-ambulante capaciteit kan inzetten voor het onderwijs. Een belangrijk accent in het activiteitenprogramma ligt op het verbeteren van zorgbreedtecommissies (met inzet BJZ) en bovenschoolse zorgstructuren en opvangvoorzieningen. Een aantal regionale conferenties wordt in 2002 georganiseerd over bovenschoolse zorgstructuren, opvangvoorzieningen en de checklist van de VVO. In 2002 rapporteert het LCOJ over de voortgang.

In de afstemming tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg speelt het schoolmaatschappelijk werk een belangrijke functie. Het schoolmaatschappelijk werk heeft tot doel problemen bij jongeren te signaleren en passende hulp te zoeken. De gemeente investeert steeds meer in maatschappelijk werkenden in scholen. Op steeds meer scholen in het voortgezet onderwijs is inmiddels schoolmaatschappelijk werk of een andere vorm van zorg georganiseerd. Het is zo een belangrijk onderdeel van een eerste vangnet op de school als onderdeel van de leerlingbegeleiding en het zorgbeleid.

Jeugdgezondheidszorg

Een ander belangrijk onderdeel in de voorzieningen van jeugdigen op lokaal niveau is de jeugdgezondheidszorg. Het consultatiebureau en de GGD spelen een belangrijke rol in de zorg voor risicokinderen. Zij zijn een belangrijke vindplaats van mogelijke achterstanden en problemen op het gebied van gezondheid en sociaal-emotionele ontwikkeling.

In het kader van de preventieve aanpak verzorgt de GGD voor leerlingen vaak zelf cursussen en voorlichting. Gezond gedrag en veilig gedrag doen vaak een beroep op dezelfde competenties van leerlingen. Daarom werkt de GGD veelal samen met de politie en het bureau HALT voor preventie op scholen. Een belangrijk thema is alcohol- en druggebruik, omdat dit in toenemende mate kan leiden tot allerlei vormen van overlast en onveiligheid.

Het Trimbos-instituut biedt landelijk ondersteuning voor voorlichting over genots- en verslavende middelen. Het project 'De gezonde school en genotmiddelen' bereikt 65-75% van de scholen voor voortgezet onderwijs. Er is ook een project voor het primair onderwijs. Aan voorlichting over gezondheid in meer algemene zin en seksualiteit, met speciale aandacht voor allochtonen en homoseksualiteit, wordt gewerkt door het Nederlands Instituut voor Gezondheid (NIGZ). Ook deze instelling richt zich op het basis- en voortgezet onderwijs.

Een nieuwe ontwikkeling is de tijdelijke regeling vroegsignalering (vooruitlopend op de Wet Collectieve preventie), die een nieuwe kans biedt om de samenhang (ketenbenadering) te versterken. De activiteiten van de consultatiebureaus en de GGD worden beter op elkaar afgestemd door de introductie van een basispakket voor de jeugdgezondheidszorg. Daardoor wordt het beter mogelijk taal- en ontwikkelingsachterstanden vroegtijdig te onderkennen. Hierdoor kan ook een betere doorgeleiding naar de VVE-programma's op de peuterspeelzalen plaatsvinden. De gemeente voert de regie en wil samen met de betrokken instellingen een samenhangend netwerk van voorzieningen voor de jongste leeftijdsgroep tot stand brengen.

VWS op buurniveau

Ook het ministerie van VWS heeft het initiatief genomen voor activiteiten op wijkniveau, door het subsidiëren van twee projecten. Het project 'Heel de buurt' is gestart in de loop van 1998 en eindigt in 2002. De pilots die worden uitgevoerd op 10 locaties richten zich op een samenhangende aanpak op vier terreinen, leefbaarheid, gezondheid, werk, educatie en onderwijs. In 2000 is een tussenbalans opgemaakt (De Boer, 2000). Problemen zijn gesignaleerd bij de start van de pilots en in de samenwerking op het niveau van bestuur en management. Om beter te kunnen inspelen op lokale kennis en ervaring wordt nu flexibeler omgegaan met het opgestelde landelijke concept.

Het andere project is het experiment verlengde schooldag voor het voortgezet onderwijs (1997-2001). Dit project richt zich op het versterken van de sociale competenties van leerlingen, in aansluiting op de school.

VWS is samen met Justitie betrokken bij Communities that Care, O&O op wijkniveau. Deze projecten worden behandeld bij het ministerie van Justitie.

2.3 Ministerie van Justitie

Het beleid van het ministerie van Justitie dat zich richt op de criminaliteitsbestrijding van kinderen en jongeren draagt direct en indirect bij aan een veilige school. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig richt het ministerie van Justitie zich meer op maatregelen die kunnen voorkomen dat kinderen en jongeren het slechte pad opgaan ('voorkomen is beter dan genezen'). Daarbij is Justitie aangewezen op andere beleidsterreinen omdat het eigen apparaat eigenlijk pas kan ingrijpen als het kwaad al is geschied. Dit heeft geleid tot de noodzaak nieuwe partners in de aanpak te betrekken, waaronder jeugdzorg, jeugdhulpverlening en onderwijs. Het onderwijs is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Een schakeling van het jeugdstrafrecht met de jeugdzorg vindt plaats in de Bureaus Jeugdzorg, die nu worden ingericht in het kader van Regie in de jeugdzorg c.q. de implementatie van de Wet op de jeugdzorg (nota criminaliteitsbeheersing, 2001, p. 39).

Natuurlijk moet wel een onderscheid worden gemaakt binnen jeugdcriminaliteit naar vormen van vergrijp. Soms gaat het om incidenteel normoverschrijdend gedrag dat hoort bij het opgroeien, soms gaat het om instrumentele en georganiseerde criminaliteit. De aanpak van deze laatste vorm behoort niet tot de verantwoordelijkheid van de school. De school is wel een belangrijke vindplaats van leerlingen met gedragsproblemen die mogelijk tot ontspoord gedrag, spijbelen en wellicht tot criminaliteit kunnen leiden. De gedachte dat goed onderwijs bij uitstek een vorm van criminaliteitspreventie is, is beschreven in het rapport 'Diploma's en goed gedrag. De maatschappelijke functie van het onderwijs vanuit justitieel perspectief' (Junger -Tas, 2000). Inmiddels is van haar een volgend rapport in voorbereiding, waarin maatregelen in en om de school nader worden uitgewerkt.

Justitie is betrokken bij de veilige school als het gaat om de naleving van de leerplicht, projecten op wijkniveau en (alternatieve) jeugdstraffen. Voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit is het advies van Van Montfrans het richtinggevende kader.

Van Montfrans

In 1994 verschijnt het rapport 'Met de neus op de feiten' van de commissie Van Montfrans met een aantal aanbevelingen voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. Het advies van Van Montfrans is verwerkt in een plan van aanpak Jeugdcriminaliteit (1995), dat als onderdeel jeugd & veiligheid van het Grote stedenbeleid is opgenomen. Gemeenten dienen een integraal beleid te ontwikkelen op lokaal niveau voor de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Daarvoor worden financiële middelen beschikbaar gesteld.

Uit de verschillende rapportages over wat de 'Van Montfrans-maatregelen' worden genoemd, blijkt dat de partners op lokaal niveau meer met elkaar in gesprek raken, maar dat dit tegelijkertijd een moeizaam proces is. In 1998 is het plan van aanpak jeugd en veiligheid geëvalueerd ('Vier jaar Van Montfrans'). Op basis van deze evaluatie is besloten dit beleid de komende periode voort te zetten met bijzondere aandacht voor verjonging, verharding en de blijvende oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheden (nota 'Jeugdcriminaliteit', 2002).

In de nota 'Criminaliteitsbeheersing' (2001, p. 39) wordt aangegeven dat de uitwerking van het Van Montfrans-beleid na zeven jaar zijn grens bereikt lijkt te hebben. 'De aard en omvang van de jeugdcriminaliteit hebben zich niet voldoende in de gewenste richting ontwikkeld, de aard van de problematiek en daarmee de

gedachte over de meest gereede aanpak zijn aan verandering onderhevig. Steeds duidelijker is dat de noodzakelijke integrale aanpak een nieuwe uitdaging betekent voor de samenwerking tussen de partners op dit terrein.'

Leerplicht

De naleving van de leerplicht wordt door Justitie als een belangrijk aangrijpingspunt gezien voor het bestrijden van jeugdcriminaliteit, omdat schoolverzuim, spijbelen en voortijdig schoolverlaten als belangrijke voorspellers van risicogedrag en crimineel gedrag worden gezien. Hoewel niet iedere voortijdig schoolverlater een crimineel wordt, hebben wel veel jongeren die op het criminele pad zijn geraakt de school voortijdig verlaten.

Leerlingen die de leerplicht ontduiken zijn strafbaar. In eerste instantie moet de school voorzien in een goed verzuimbeleid (preventie, registratie, zorg). Bij de uitvoering van de leerplicht zijn veel verschillende actoren betrokken. Belangrijke schakel is de leerplichtambtenaar van de gemeente (wettelijk verplicht sinds 1969). Deze speelt ook een rol bij het tot stand brengen van het netwerk rond de school, waar ook de RMC-functie een onderdeel van is. Binnen het netwerk moeten soms creatieve oplossingen worden gezocht voor leerlingen met een sociaal-emotionele problematiek. De capaciteit is niet altijd voldoende en de mogelijkheden van doorverwijzing en de aansluiting op de jeugdzorg verlopen niet altijd soepel. Uitwijkmogelijkheid is dan een time-out-project.

Inmiddels worden geldboetes opgelegd aan de ouders van de verzuimer of (sinds 1994) aan de jongere zelf. De geldboetes bij luxe-verzuim worden doorgaans opgelegd aan de ouders die hun kind meenemen op vakantie buiten de schoolvakanties. De leerstraf BASTA is voor jongeren zelf. De leerstraf wordt momenteel in twee steden ondersteund door een cursus voor ouders ('Ouders present'). Bezien wordt of dit in de toekomst kan worden uitgebreid.

Naleving van de leerplicht is ook onderdeel van het Justitie-project 'Handhaven op Niveau', dat zich richt op handhaving van bestuurswetten. Sinds 2000 loopt in dit kader een pilotproject in Breda, dat is gericht op het ontwikkelen van best practices. Recent is besloten in het kader van Handhaven op Niveau in te zetten op de verdere ontwikkeling van modellen voor een samenhangende aanpak van de vele verschillende elementen in de leerplighthandhaving.

Aanpak op wijkniveau

Ook op wijkniveau wordt door Justitie geëxperimenteerd met preventieve programma's. Daarbij gaat het onder meer om projecten in het kader van opvoedingsondersteuning. Deze projecten komen voort uit twee rapporten van professor Junger-Tas: Jeugd en Gezin I en II (1996, 1997). Deze rapporten beschrijven het verband tussen sociaal (crimineel) gedrag en maatschappelijke factoren die daarop van invloed zouden kunnen zijn. Uit de analyses blijkt dat het niet mogelijk is om op individueel niveau te voorspellen of een kind crimineel gedrag zal ontwikkelen. Daarom zouden preventie-programma's zich moeten richten op het wijk- of buurtniveau. Hiervoor wordt het wijkgerichte programma 'Communities that care' geïmplementeerd. Het ministerie van Justitie subsidieert samen met VWS de uitvoering van dit programma in verschillende steden. Binnen Communities that care wordt nadrukkelijker aandacht gevraagd voor vroegtijdige onderkenning en mogelijkheden voor opvoedingsondersteuning omdat factoren die kunnen leiden tot later probleemgedrag al op zeer jonge leeftijd kunnen worden onderkend. Het

programma omvat het ontwikkelen van een planmatige en wijkgerichte aanpak waarbij de verschillende professionals in de wijk intensiever met elkaar samenwerken. Geprobeerd wordt om de sociale cohesie in de buurten te versterken. Dit programma bestaat uit twee deelprojecten. Het ene deel is O&O en het andere deel CtC. Er zijn vier pilots voor CtC (Rotterdam (Oude Noorden), Amsterdam (Amsterdam-Noord), Arnhem (Presikhaaf West) en Zwolle (Zwolle-Zuid)) en twee pilotgemeenten voor O&O (Almelo, Groningen). De commissie Opstelten zal eind 2002 bezien wat de opbrengsten van de pilots zijn en adviseren over de implementatie van het project naar andere wijken in Nederland.

Een ander initiatief op wijkniveau is Justitie in de buurt. De kern van Justitie in de buurt is dat het gaat om een probleemgerichte, integrale aanpak en het zichtbaar maken van justitie in de buurt. Met het - tot 1999 experimentele - project 'Justitie in de Buurt' (JIB) wordt beoogd justitie dichterbij de burgers en hun problemen te brengen. JIB is niet alleen een vooruitgeschoven post van het Openbaar Ministerie (OM) in de buurt, maar het doel is ook dat justitie samen met de wijkbewoners gaat proberen om 'ontsporing' te voorkomen. Samenwerking met scholen behoort ook tot de mogelijkheden. Justitie in de buurt heeft een preventieve taak in het leveren van een bijdrage aan de veiligheid en de rechtshandhaving ter plaatse. Op dit moment zijn er 20 JIB-bureau's.

Een andere maatregel die aangrijpt bij de buurt als sociale en organisatorische eenheid is buurtbemiddeling. Van buurtbemiddeling wordt veel verwacht. Het ministerie van Justitie subsidieert sinds 1997 Buurtbemiddelingsprojecten, waarbij het doel is om op vrijwillige basis een conflict onder begeleiding van een derde te bespreken en gedragsregels voor de toekomst op te stellen. Ook zijn op twee scholen projecten gaande met verzoeningskamers, voor het uitpraten en oplossen van conflicten ('Echt Recht').

Geweld op straat

Naast deze initiatieven op wijkniveau krijgt ook de aanpak van geweld op straat meer aandacht. Het beleid voor de bestrijding van geweld op straat ontstaat in de tweede helft van de jaren negentig naar aanleiding van veel maatschappelijke verontwaardiging over geweldsincidenten met dodelijke afloop in het publieke domein (bijvoorbeeld Meindert Tjoelker). Voor het kabinet was dat aanleiding om een interdepartementale notitie uit te brengen met 'maatregelen ter voorkoming en bestrijding van Geweld op straat' (1998).

Over de maatregelen uit de nota vindt vervolgens een Twaalfstedendebat plaats, in aanwezigheid van bewindslieden. In het verslag van de Twaalfstedentocht (Ferwerda & Beke, 1998) zijn (63) verschillende aanbevelingen opgenomen. In 1999 verschijnt een vervolgnota over geweld op straat met een uitwerking van de aanbevelingen. In de nota wordt aangegeven dat drie onderwerpen nadere aandacht behoeven, namelijk:

- het bevorderen van het opnemen van veiligheidsbepalingen in schoolreglementen;
- het bevorderen dat lokaal meer aandacht besteed wordt aan het vroegtijdig signaleren van toekomstig crimineel gedrag van jongeren (beneden de twaalf jaar);
- het bevorderen dat lokaal invulling wordt gegeven aan het veilig uitgaan in uitgaanscentra.

Het gaat hierbij vooral om het intensiveren van bestaande beleidsmaatregelen. Bestrijding van geweld op straat is vooral een zaak van de lokale overheid. Voorts wordt in 1999 voor een periode van drie jaar het Landelijk Platform bestrijding geweld op straat opgericht, onder leiding van de heer Deetman. Dit platform coördineert de verschillende burgerinitiatieven die worden ontwikkeld en brengt een handreiking uit voor het vervaardigen van een anti-geweldcode (voor verschillende sectoren). In samenwerking met het Transferpunt jongeren, school en veiligheid heeft het landelijk platform in 2000 de brochure 'Doe mee geweld nee!' uitgebracht. Het platform brengt ook de 'Aanpak geweld op straat' uit (2001), dat nu verspreid wordt via het Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV) van de VNG.

Inmiddels zijn er ook verschillende initiatieven van burgers (Stichting Kappen nou, Stichting Stop zinloos geweld (lieveheersbeestje)). De verschillende burgerinitiatieven zijn verenigd in de LovR (Landelijke organisatie voor veiligheid en Respect).

Interventies op maat

De eerder genoemde pedagogische maatregel BASTA, is maar een klein onderdeel van het rijke assortiment van maatregelen en sancties dat ingezet wordt om jongeren een waarschuwing te geven, te corrigeren of te straffen. De ernst en de aard van de interventies loopt natuurlijk op naar de ernst van het vergrijp of delict.

Voor de relatie met het onderwijs zijn veelal de lichtere interventies van belang. Het gaat dan om interventies die door de politie kunnen worden toegekend, zoals HALT of STOP.

Sinds 1995 bestaat de mogelijkheid voor de politie om jongeren op een alternatieve manier te straffen: HALT (maximaal 20 uur). Bij de herziening van het Jeugdstrafrecht in 1995 kregen de HALT-bureaus een wettelijke basis. Vaak gaat het om herstellen van de aangerichte schade of delict gerelateerde werkzaamheden. De doelstelling van de alternatieve leer- of werkstraf is jongeren te wijzen op de effecten van hun daden. Bovendien krijgen ze door het kiezen van een HALT-straf geen strafblad. Een van de jeugd en veiligheid maatregelen van het GSB was het aantal alternatieve straffen te laten toenemen. Dit is ook gelukt. Er zijn ongeveer 62 HALT-bureaus. De HALT-bureaus coördineren de alternatieve straffen die aan jongeren worden voorgeschreven, maar meer nog houden zij zich bezig met de preventie en bestrijding van veel voorkomende jeugdcriminaliteit ook op scholen. De activiteiten van HALT bestaan, naast het uitvoeren van de HALT-procedure, uit een breed scala aan preventieprojecten, het signaleren van mogelijke problemen bij de doelgroep en het adviseren van betrokkenen bij de HALT-aanpak.

STOP is een alternatieve manier van corrigeren voor 'twaalfminners'. Vanaf 1 mei 1999 zijn de HALT-bureaus in alle arrondissementen gestart met een reactie op delictgedrag van jongeren onder de 12 jaar. De STOP-reactie is op vrijwillige basis. Het evaluatierapport van het landelijk experiment STOP-reactie voor minderjarigen onder 12 jaar is begin juni 2001 aangeboden aan de TK. Op basis van het experiment is duidelijk geworden dat ouders, kinderen en professionals tevreden zijn over de toepassing van de STOP-reactie voor kinderen. Per 1 augustus 2001 is overgegaan tot landelijke invoering.

Ook ouders zijn inmiddels een belangrijk aangrijpingspunt voor justitie om preventief danwel correctief invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van kinderen en jongeren.

In de nota 'Niet vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning' (2000) en het daarop volgende plan van aanpak (2001) en de tussenrapportage van het project 'Justitieketen en opvoedingsondersteuning' (maart 2002) wordt gewezen op ondersteuningsmaatregelen en advies die met lichte drang of dwang worden aangeboden aan ouders. Het gaat hier om een aanbod aanvullend op ondertoezichtstelling, de ontheffing en de ontzetting. Ook deze maatregelen komen tot stand binnen het netwerk van lokale actoren zoals het HALT-bureau, politie, justitie, kindbescherming, gezinsvoogdij en jeugdhulpverlening.

De relatie met de school komt wel onder druk te staan als de leerling een vergrijp heeft gepleegd, daarvoor is opgepakt, en in afwachting van zijn of haar veroordeling weer in vrijheid wordt gesteld. De versnelling van de doorlooptijden heeft de volle aandacht van het ministerie van Justitie en hier wordt in de nota Criminaliteitsbeheersing (2001) ook op gewezen. Een lastig punt is de afbakening tussen de verantwoordelijkheid van de school en het justitiële apparaat. Natuurlijk is dit afhankelijk van de aard van het vergrijp, maar waar de grens van de verantwoordelijkheid in de praktijk ligt, is vaak afhankelijk van de verantwoordelijkheid die de school zichzelf toekent. Dat dit soms tot problemen leidt, is duidelijk geworden in het rapport van Melisse en Walraven (2001). Scholen houden de problemen te lang binnenshuis.

Jongeren die zwaardere vergrijpen plegen, raken al snel buiten het bereik van het onderwijs en komen in het justitiële circuit terecht. Dit geldt in het bijzonder voor de kleine groep jongeren die tot de harde kern worden gerekend (4,5%). Voorbeelden van jeugdstraffen zijn: werk- en leerstraffen (taakstraffen) tot een maximum van 240 uur, eventueel aangevuld met een cursus sociale vaardigheden, of deelname aan speciale projecten zoals de zeilboot 'de Tukker', geldboete (kan ook in combinatie met andere straffen), voorwaardelijke vrijheidsstraf, jeugddetentie (minimaal één dag tot maximaal twee jaar), plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ); hierbij heeft verblijf in de jeugdinrichting ook een behandelend karakter en een verplicht reclasseringscontact (begeleiding). Jongeren die verkeren in een justitiële jeugdinrichting krijgen ook onderwijs.

3. Veiligheidsbeleid in gemeenten

De gemeente is voor de scholen een belangrijke partner. De veilige school is een belangrijk aandachtspunt in het Grote stedenbeleid en het jeugdbeleid. Van de gemeente wordt gevraagd de verschillende beleidskaders op lokaal niveau met elkaar te verbinden en integraal jeugdbeleid tot stand te brengen. De bestuurlijke kaders daarvoor zijn neergelegd in de convenanten met de G25 en de BANS akkoorden. Hierin zijn de complementaire bestuursrollen tussen rijk, de provincies en de gemeenten afgesproken.

Voor het afstemmen van de verschillende sectoren vervult de gemeente een regierol. Van de gemeente wordt verwacht een sluitend aanbod te creëren voor alle kinderen en jongeren met name in het kader van het veiligheidsbeleid, en te zorgen voor goede afstemming tussen de verschillende instellingen (ketenbenadering).

Regierol van de gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en de uitvoering van een integraal jeugd en veiligheidsbeleid. Integraal betekent 'allesomvattend', maar het betekent ook een goede verhouding tussen preventief, curatief en repressief. Een belangrijk overleg binnen de gemeente over jeugd en veiligheid is het 'driehoeksoverleg' (burgemeester, OM en politie). In 1995 wordt op gemeentelijk niveau nog geen structureel beleid gevoerd ter bestrijding van jeugdcriminaliteit. Netwerken voor jeugd en veiligheid zijn er niet of zijn nauwelijks ontwikkeld en er is nog weinig gezamenlijk overleg. (Vier jaar van Montfrans, 1998).

De invloed van het Grote stedenbeleid is dat de instellingen in de gemeente meer met elkaar overleggen. Wel kan de gestructureerde samenwerking op het gebied van jeugd en veiligheid nog worden verbeterd. Het jeugd en veiligheidsbeleid heeft een sterk preventieve inkleuring gekregen, waarbij met de gezamenlijke inzet pas een eerste begin is gemaakt (zie Brinkman, 1998). De samenhangende aanpak van thema's als jeugd en veiligheid is inmiddels op de stedelijke agenda gezet (BZK, maart 2002).

Voor het uitvoeren van veiligheidsbeleid (preventief, curatief en repressief) zijn vele actoren betrokken. Met sommige instellingen heeft de gemeente een (eenzijdige) subsidie-relatie; met anderen kan men medewerking en inzet alleen door afspraken en overtuiging tot stand brengen. Instellingen en gemeenten werken vanuit het besef van wederzijdse afhankelijkheid. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de afspraken tussen de verschillende actoren vast te leggen in een convenant. Het is aan de gemeente om in dit complexe netwerk van instellingen regie te voeren. Het invulling geven aan de gemeentelijke regierol blijft echter lastig voor de steden (BZK, maart 2002).

Ook bestaat de mogelijkheid om samenwerking tussen de verschillende partners te delegeren naar het wijkniveau. De wijkaanpak berust op de aanname dat een wijk een sociale eenheid is (een menselijke maat) en dat ook in de aanpak van onveiligheid het aantal betrokken actoren overzichtelijk is. Tevens kan de wijkaanpak de betrokkenheid van de burgers bevorderen. In tweederde van de gemeenten wordt de wijkaanpak toegepast en een kwart is bezig met de invoering ervan.

Een aantal departementale projecten sluit aan bij deze wijkgerichte aanpak, zoals Communities that care, O&O op wijkniveau, Heel de buurt, of zelfs Justitie in de buurt.

Complicerende factoren voor het voeren van regie over het jeugd en veiligheidsbeleid op lokaal niveau zijn in verschillende rapportages gesignaleerd. In de SCP-rapportage 'Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid' (Gilsing ea, 2000) wordt gesignaleerd dat op gemeentelijk niveau een overproductie van beleid gaande is, die betrekking heeft op veel verschillende actoren en diverse beleidsniveaus. Tevens worden zorgen geuit over de veelheid van projecten, die naast het bestaande beleid worden opgezet. De regierol van de gemeente staat daarmee duidelijk onder druk.

Een ander probleem is dat binnen de sociale pijler door de gemeente over ongeveer 40 specifieke regelingen apart verantwoording moet worden afgelegd. De verantwoordingsregimes van verschillende departementen blijven naast elkaar bestaan. Daardoor komt de bestuurslast van de gemeente onevenredig hoog te liggen. (SER, 2002, p. 23). Inmiddels zijn er eerste stappen gezet in de ontschotting van diverse rijksregelingen (BZK, maart 2002).

Gemeentelijke ondersteuning

De gemeente wordt bij de uitvoering van het integraal jeugdbeleid ondersteund door het rijk en de VNG.

Bij het opstellen van de plannen voor de G25 hebben de departementen niet alleen een toetsende maar ook een adviserende rol gespeeld. Ook tijdens de uitvoeringsperiode vindt overleg plaats tussen departementen en steden. Een kwaliteitstoets is uitgevoerd door de visitatiecommissie van de G25 zelf, de commissie Brinkman.

Naast de ondersteuning van de gemeenten bij de planvorming en uitvoering binnen het GSB, initiëren departementen ook eigenstandig projecten op lokaal niveau. Vaak worden deze projecten ondersteund of uitgevoerd door intermediaire instellingen. Soms gaat het om landelijk gesubsidieerde instituten (zoals het NIZW of het Transferpunt jongeren, school en veiligheid), soms gaat het om regionaal of lokaal georganiseerde instellingen, zoals de BJZ, de RMC's of de HALT-bureaus.

Daarnaast ondersteunt de Vereniging van Nederlands Gemeenten alle gemeenten bij het uitvoeren van lokaal veiligheidsbeleid. Hiervoor heeft de VNG, samen met BZK en Justitie een landelijk Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV) ingericht. Dit ILV biedt kennis, handleidingen en aanpakken voor lokale veiligheid. Het ILV verzamelt informatie op het gebied van lokale veiligheid en stelt zich ten doel die informatie te verspreiden. Daarbij richt het ILV zich primair op de informatiebehoefte van gemeenten, politie en justitie. Ook andere instanties die een bijdrage kunnen leveren aan de lokale veiligheid kunnen echter van de diensten van het ILV gebruik maken.

Voor het tot stand komen van lokaal jeugdbeleid is het project lokaal jeugdbeleid ingericht bij de VNG (1999-2002). Dit project ondersteunt gemeenten bij het ontwikkelen en vormgeven van lokaal jeugdbeleid met een cursusaanbod (workshops) en mogelijkheid voor consultatie, waaronder ook jeugd en veiligheid. Dit initiatief voort uit het project Ontwikkeling Lokaal Preventief jeugdbeleid (OLPJ, 1995-1998). Er is op zes thema's een aanbod: regie in het jeugdbeleid; participatie; jeugdzorg; jeugd en veiligheid; sluitende aanpak 0-6 jaar; onderwijs.

Lokale invulling in de praktijk

De gemeenten geven ieder een eigen invulling aan het veiligheidsbeleid. Binnen de G25 is regelmatig onderzoek gedaan naar de uitvoerende praktijk. Over de praktijk van het jeugd en veiligheidsbeleid buiten de GSB-gemeenten is weinig bekend. Ook deze gemeenten hebben problemen met jongeren en veiligheid. De indruk is dat het GSB en de aanbevelingen van Van Montfrans een voorbeeldwerking hebben voor niet-GSB-gemeenten. Er wordt gestreefd naar het in beeld brengen van probleemjongeren en doelgroepen, samenwerking tussen de partners, plannen van aanpak en convenanten. Lokale instellingen als HALT, GGD en de politie werken vaak samen in preventieprojecten voor gezondheid en veiligheid. Ook door additionele experimenten en projecten van departementen, wordt in verschillende gemeenten extra ingezet op integraal veiligheidsbeleid.

Samenwerking in de gemeente

De verschillende gemeenten hebben een eigen invulling gegeven aan het veiligheidsbeleid. Gemeenten hebben veelal een aanpak gekozen die aansluit bij de lokale problemen. Dat betekent dat het niet eenvoudig is om een beeld te geven van de organisatie van het lokale jeugd en veiligheidsbeleid.

De wijze waarop invulling aan het veiligheidsbeleid wordt gegeven, loopt nogal uiteen. Uit een quick scan van Sardes (2000) in de G25 blijkt dat in meer dan de helft van de gemeenten wordt samengewerkt met andere instellingen. Veelal is dat de politie en het Openbaar Ministerie; soms ook met de GG&GD en de jeugdzorg. De samenwerking wordt in eenderde van de gemeenten formeel vastgelegd in een convenant, waarbij meestal ook scholen zijn betrokken.

Soms wordt een relatie gelegd met het onderwijsachterstandenbeleid, waarover de gemeente ook de regie voert.

Voor gemeenten zijn er verschillende motieven om te beginnen met een lokaal veiligheidsbeleid. Soms gaat het om overlast en jeugdcriminaliteit, soms vormt aandacht in de media de aanleiding, maar ook de campagne de Veilige school is een stimulans. Veel gemeenten maken of gebruiken eigen projecten en materialen, die door lokale instellingen worden aangeboden. Dit heeft in een aantal gemeenten geleid tot eigen acties. Een bekende actie is bijvoorbeeld 'Op onze school zijn alle wapens verboden' in Rotterdam. Dit betrof een postercampagne op een beperkt aantal scholen en het herschrijven van de schoolregels. Een ander voorbeeld is Arnhem ('Rem op geweld'), waar men ook een campagne tegen het wapenbezit heeft gevoerd.

Voor de aanpak van geweld op school is voor gemeenten het voortgezet onderwijs vaak de belangrijkste doelgroep, waarbij veelal wel uitbreiding is voorzien naar het basisonderwijs.

Zoals gezegd hebben gemeenten verschillende organisatievormen gekozen voor het opzetten van lokaal integraal veiligheidsbeleid. Sommige gemeenten kiezen voor het aanstellen van een coördinator, die een stuurgroep aanstuurt en een plan of een convenant maakt. Een convenant is een belangrijk instrument om partners en doelstellingen tot elkaar te brengen. Naleving van een convenant vraagt echter wel commitment. In de middelgrote steden leidt planvorming wel tot het initiëren van een aantal projecten. Maar de uitvoering daarvan heeft nog niet de kenmerken van een samenhangend en gestructureerd beleid. Slechts in een enkel geval is sprake van

een samenhangend programma dat de verschillende projecten over een langere periode structureert.

Andere gemeenten bouwen voort op voorzieningen voor jeugdigen die reeds werkzaam zijn. De gezondheids- en welzijnsvoorzieningen spelen hierin een belangrijke rol. De meest voorkomende netwerken zijn: netwerken rond 0-4-jarigen, netwerken voor 4-12-jarigen rond basisscholen, en netwerken voor 12-plus, rond scholen voor voortgezet onderwijs. De netwerken rond het voortgezet onderwijs zijn minder ontwikkeld.

Samenwerking op wijkniveau

Sommige gemeenten kiezen voor een meer wijkgerichte aanpak van het veiligheidsbeleid. Het samenwerken van de verschillende partners op het niveau van de wijk is ingewikkeld. Een veelvoorkomend samenwerkingsverband is het buurtnetwerk in een specifieke wijk. Hierin wordt de buurt als vertrekpunt gekozen om de preventie en hulpverlening aan kinderen en hun ouders te organiseren. Deze netwerken hebben tot taak verbindingen te leggen tussen de instellingen die in een bepaald gebied werkzaam zijn, zoals bijvoorbeeld consultatiebureaus, kinderopvanginstellingen, scholen, maatschappelijk werk, sportclubs, eerste lijnszorg en jeugdgezondheidszorg.

Er zijn hoge verwachtingen over het probleemoplossend vermogen van de wijkaanpak, terwijl sommige problemen juist om een regionale aanpak vragen. Een wijkaanpak gaat uit van een gestructureerde benadering, waarbij een analyse van de problemen op wijkniveau een onderdeel is. Nog maar weinig steden maken een dergelijke analyse.

Door gemeenten wordt de brede school ingezet als instrument voor de bevordering van de veiligheid op school. Dit gebeurt vooral in het basisonderwijs. De meeste brede scholen zijn georiënteerd op de ontwikkelingen in de wijk/buurt. De meerwaarde van de brede school is dat de verschillende sectoren en professionals meer samenwerken aan een ononderbroken ontwikkeling van het kind en vanuit een integrale visie werken. Dit betekent dat ook de thuissituatie en de buurt worden betrokken bij de ontwikkeling van het kind. Longitudinaal werken, integraal en intersectoraal werken komen samen in de brede school aanpak.

Indien veiligheid een aandachtspunt is voor een brede school, dan zal het ook expliciet als doelstelling moeten worden benoemd.

Alle 25 GSB-steden werken aan de totstandkoming van brede scholen. Voor heel Nederland geldt dit voor 36% van de gemeenten. De G25 onderscheiden zich daarbij in ambitieniveau en tempo. De G25 willen relatief brede scholen realiseren en ook het tempo van realiseren van brede scholen ligt hoger. Daarnaast krijgt bij de G25 de realisatie van brede scholen in kwetsbare wijken meer prioriteit (BZK, maart 2002).

4. Veiligheidsbeleid op schoolniveau

In de voorgaande hoofdstukken is toegelicht op welke wijze departementen, gemeenten en instellingen beleid en activiteiten ontwikkelen op het terrein van veiligheid en onderwijs. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het beleid een uitwerking heeft gekregen op schoolniveau.

Veel scholen worden in toenemende mate geconfronteerd met vraagstukken op het gebied van onveiligheid. Voor een aantal scholen is dit aanleiding geweest om maatregelen te nemen. De maatregelen die zij kiezen zijn verschillend. Scholen nemen vaak pas maatregelen als zich een incident, of een reeks van incidenten voordoet. Veel scholen hebben de neiging de problemen te lang voor zichzelf te houden.

In de afgelopen jaren is het maatschappelijk klimaat veranderd. Geweld en onveiligheid lijken zich vaker voor te doen. Vooral onder jongeren is verharding, verkleuring en verjonging van anti-sociaal gedrag zichtbaar. Dit zijn problemen die de school niet alleen kan oplossen. Zowel scholen voor basis- als voortgezet onderwijs maken steeds meer deel uit van een netwerk van instellingen die gezamenlijk de ontwikkeling van kinderen en jongeren begeleiden ter voorkoming van gewelddadig en anti-sociaal gedrag.

De instellingen spannen zich in om het gedrag van jongeren te beïnvloeden. Vooral instellingen als de politie, het OM, het HALT-bureau, werken meer vanuit een perspectief dat zich richt op de bestrijding van de jeugdcriminaliteit, waarbij de school als vindplaats wordt benut. Scholen zelf zijn in eerste instantie gericht op een veilig schoolklimaat.

In dit hoofdstuk wordt eerst een kwantitatieve indruk gegeven van de veiligheidssituatie in scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Vervolgens worden de maatregelen besproken die scholen hebben genomen om de veiligheid te bevorderen. Daarbij wordt ook de relatie van scholen met hun omgeving betrokken.

De veilige school in cijfers

Zoals al eerder aangegeven verschillen veiligheidsproblemen in het basis en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs vraagt bevordering van een veilig schoolklimaat om bestrijding van spijbelen, vandalisme, seksuele intimidatie en diefstal.

In het basis onderwijs ligt meer nadruk op pesten en normen en waarden.

Situatie voortgezet onderwijs

Uit twee onderzoeken die zijn gedaan naar veiligheid in het voortgezet onderwijs (Mooij, 1994 en 2001) blijkt dat de veiligheid in het voortgezet onderwijs zowel wat betreft pesten als geweld (tussen 1993 en 2000) stabiel is gebleven.

Het is moeilijk aan te tonen of dit is toe te schrijven aan het veiligheidsbeleid, waaronder de campagne de Veilige school.

De veiligheid op scholen kan worden bepaald op basis van een aantal indicatoren. In onderstaand schema is het onderzoek van 1994 op een aantal van deze aspecten vergeleken met het onderzoek van 2001.

Tabel: een vergelijking van een aantal antwoordcategorieën uit de onderzoeken van 1994 en 2001

	1994	2001*)	
Was slachtoffer van fysiek geweld	15 %	21% 18% 7% 13%	Jouw eigendom op school gestolen Jouw eigendom op school vernield Op school geslagen of geschopt Met een wapen bewerkt/gestoken
Was slachtoffer van (im)materieel geweld.	43%	60% 48% 26% 25%	Strafwerk gekregen Uitgescholden door leerlingen Uitgescholden door docenten Jouw eigendom op school weggemaakt
Maakte zich schuldig aan storend schoolgedrag	51%	48% 9% 49% 23%	Strafwerk gekregen Een medeleerling gehanteerd Een les verstoord Onnodig verzuimd
Was dader van materieel geweld	7%	7% 10% 7% 8%	De schoolinrichting vernield Buiten school vernielingen aangericht Handastelijkheden begonnen met jongens Handastelijkheden begonnen met meisjes
Was dader van fysiek planmatig geweld	15%	8% 7% 15% 13%	Begonnen een groepje leerlingen lastig te vallen Groep buiten school lastig vallen Op school ingeschat of geweld zou lonen Op school ingeschat hoe groot de pakkans was
Was wel eens met een wapen op school geweest	11%	8%	was wel eens met een wapen op school geweest
Was wel eens buiten school gewapend	17%	12%	was wel eens buiten school gewapend
Wel eens in bezit van een wapen	25%	21%	Wel eens in bezit van een wapen

*) Voor een aantal antwoordcategorieën bleek het niet mogelijk een eenduidige vergelijking te maken. Derhalve zijn de volledige antwoorden weergegeven.

Bron: Mooij, 1994, 2001

Er is ook een inschatting gemaakt van de veranderingen in scholen ten aanzien van de drie pijlers van de campagne de Veilige school. De veranderingen in onderstaand schema geven een indruk van de maatregelen die scholen hebben genomen in de afgelopen periode. Opvallend is dat alle veranderingen in onderstaande tabel positief zijn, en dat de meeste verandering bij schoolactiviteiten op het gebied van veiligheid te meten is op de wettelijk verplichte onderdelen, zoals het instellen van een klachtenregeling, -commissie en vertrouwenspersoon. Dit maakt wel duidelijk dat veiligheid als aandachtspunt is gestegen op de agenda van de school.

Tabel: Pijlers van het veilige schoolbeleid: gemiddelde inschattingen (m) van schooldirecties en klassendocenten in 1993 en in 1999, (schaal nul tot en met acht)

Pijler en activiteit	Schooldirecties	Klassendocenten
Zorg voor sociale binding: leren omgaan met elkaar		
Actieve rol leerlingen binnen en buiten de lessen	3,8 naar 4,9	3,6 naar 4,7
Trainen en onderhouden van sociale vaardigheden	2,7 naar 4,5	3,3 naar 4,8
Goede begeleiding van leerlingen binnen en buiten de lessen	5,5 naar 6,5	5,1 naar 6,1
Heldere, door allen gedragen schoolregels	5,7 naar 6,1	5,2 naar 5,5
Planmatig en deskundig omgaan met calamiteiten		
Zorgen voor goede calamiteitenplannen	2,6 naar 4,9	3,0 naar 4,7
Trainen van personeel om bij calamiteiten op te treden	2,0 naar 4,5	1,8 naar 3,2
Instellen klachtenregeling, -cie en vertrouwenspersoon o.a. wegens seksueel geweld	1,7 naar 6,9	3,1 naar 6,4
Zorg voor veilige voorzieningen in gebouw / omgeving, veilig gebruik		
Zorgplan wegens ARBO-wet	1,6 naar 5,6	2,7 naar 5,5
Goede afspraken over gebruik gebouw en omgeving	4,5 naar 5,3	5,0 naar 5,7
Goede afspraken met het netwerk rond de school (politie, GG&GD, RIAGG, jeugdhulpverlening)	2,8 naar 5,4	4,3 naar 5,9

Bron: Mooij, 2001, p. 37 en 52

Op hoofdlijnen maakt het onderzoek van Mooij (2001) het volgende duidelijk. Het grootste deel van de leerlingen voelt zich veilig in en om de school. Echter, in de buurt van de school (tussen school en huis) voelt men zich het minst veilig. Dit betreft vooral de weg van school naar huis.

In het onderzoek van Mooij is ook de campagne de Veilige school geëvalueerd. Geconstateerd wordt dat de eerste doelstelling van de campagne (bestrijding taboe) is gehaald. Er zijn instrumenten gemaakt en verspreid om scholen te helpen bij het werken aan veiligheid. De campagne heeft scholen wel bereikt, maar is nog niet doorgedrongen op het leerlingniveau. Leerlingen zijn zelf nog niet actief bezig met het veiligheidsvraagstuk, in tegenstelling tot docenten en directie.

Er zijn ook nog andere bronnen die kunnen worden gebruikt om een indruk te krijgen van de veiligheidssituatie op scholen, zoals de rapportages van de inspectie over seksuele intimidatie, de rapportages van de Onderwijstelefoon, de registratie van de RMC-functies en schoolverzuim. Deze bronnen geven echter geen betrouwbaar, volledig of eenduidig beeld van de veiligheidssituatie in de school.

Situatie primair onderwijs

Een eerste indruk van de veiligheidssituatie in het basisonderwijs ontstaat aan de hand van een quick scan naar de veiligheidssituatie op basisscholen in 1999. (Van der Vegt, Van der Ploeg & Brink, 1999)

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Op 40-50% van de scholen was het afgelopen jaar sprake van pesten, bedreiging en fysiek geweld. ▪ Op 30% van de scholen is minimaal éénmaal een 'wapen' (bijna altijd een zakmes) in beslag genomen. Het gebruik van wapens komt haast niet voor. ▪ Vernielingen komen nauwelijks voor. ▪ Op 1 op de 20 scholen is er sprake geweest van verbale seksuele intimidatie of van seksueel geweld. ▪ Bedreiging, fysiek geweld en seksueel geweld komen vaker voor op scholen met veel leerlingen met achterstanden ▪ Er is geen toename van geweld te constateren in vergelijking met enkele jaren geleden. Bij pesten wordt zelfs een afname waargenomen. <p>Bijna alle scholen hebben recentelijk preventieve en repressieve maatregelen tegen geweld genomen.</p>

Uit een evaluatieonderzoek in het primair onderwijs in (de tweede helft van) 2001 (Diepeveen & Krooneman) valt op dat de veiligheidssituatie op de school in het algemeen redelijk tot goed is te noemen, ondanks het feit dat er wel eens incidenten gebeuren.

Scholen streven naar redelijk algemene doelen, zoals een 'veilig leef- en werkklimaat'. De CD-rom die een jaar eerder door OCenW aan alle basisscholen is rondgestuurd, is wel bekend, maar er wordt nauwelijks gebruik van gemaakt.

Op circa eenderde van de scholen wordt actief beleid ontwikkeld om veiligheid op school te vergroten. Scholen die de veiligheid meten, vormen echt een uitzondering. Alle scholen ondernemen op de een of andere manier activiteiten om veiligheid op school te bevorderen. Aan de formele verplichtingen (klachtenregeling, vertrouwenspersoon, etc) wordt op alle scholen voldaan. Hiervoor heeft men ook contacten met ondersteuners buiten de school (GGD, politie, gemeente, buurtnetwerk, ARBO-dienst).

Veiligheid wordt door de inspectie meegenomen als aandachtspunt bij het bezoeken en beoordelen van basisscholen. In het onderwijsverslag over het jaar 2000 meldt de inspectie dat basisscholen evenals in vorige jaren hun leerlingen veiligheid en structuur bieden. Bijna alle leraren tonen respect voor hun leerlingen, bevorderen hun zelfvertrouwen, en stimuleren ook dat leerlingen elkaar met respect bejegenen. Op bijna alle scholen hanteert men met succes duidelijke gedragsregels en een meerderheid van de scholen voert gericht beleid om pesten te voorkomen of tegen te gaan. Ruim de helft van de leerlingen zegt het afgelopen jaar wel eens door andere leerlingen te zijn getreiterd. Op achterstandsscholen wordt de situatie over het algemeen problematischer beoordeeld.

Maatregelen op schoolniveau

De maatregelen die scholen zelf hebben genomen vallen uiteen in schoolinterne maatregelen en maatregelen die de relatie met hun omgeving betreffen. Veel scholen hebben veiligheid inmiddels opgenomen in beleidsteksten van de school (schoolgids). Daarnaast hebben scholen de wettelijke verplichtingen van de Kwaliteitswet nageleefd (klachtencommissie, klachtenprocedure, regeling). Voor het organiseren van veiligheidsbeleid kiezen scholen er geregeld voor om een personeelslid te belasten met het onderwerp veiligheid als onderwerp. Wil een school echt beleid voeren dan zal men eerst de veiligheidssituatie in kaart moeten brengen (meten). Uit de onderzoeken blijkt dat scholen dit nog niet altijd doen.

De aanpak van de scholen varieert. Zo zijn er scholen die eerst een veiligheidsplan opstellen en op basis daarvan aan de slag gaan. In andere gevallen wordt een veiligheidscoördinator aangesteld, schoolmaatschappelijk werk ingesteld, een schoolagent aangesteld of deelgenomen aan lokale projecten. Na het kiezen van een aanpak of een project, zal het onderwerp veiligheid onderdeel moeten worden van het kwaliteitsbeleid van de school. Dit betekent een positieve actieve keuze van de school om te komen tot een veilig schoolklimaat. Daarbij is meer samenwerking ontstaan met instellingen buiten de school.

Uiteindelijk gaat het erom dat het gedrag van de leerlingen en de docenten voor iedereen veilig is. Een veilig schoolklimaat begint bij verantwoordelijk gedrag van de docenten, waarbij docenten ook vertrouwen hebben in kinderen. Ook respectvol

omgaan met elkaar is een belangrijk aspect van een veilige school. Het gaat zowel om leerlingen onderling, leerlingen en docenten als docenten en ouders. Daarnaast is het een school die pesten en conflicten kan signaleren en hanteren. Een ordelijk schoolklimaat met duidelijke regels, waar iedereen zich aan houdt, zijn daar een voorwaarde voor.

Schoolintern

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben veelal fysieke maatregelen ter bevordering van de veiligheid op school. Techno-preventie wordt als eerste aangepakt. Daarbij gaat het om het plaatsen van hekken, kluisjes en soms ook camera's, alsmede het fysiek inrichten van sociaal samenhangende onderdelen van de school, zoals bijvoorbeeld aparte onderdelen voor de brugklassen of afdelingen (Van Dijck, 1999). Voorts nemen scholen maatregelen die de basisveiligheid vergroten: heldere schoolregels, afspraken met de politie en hulpverlening, weerbaarheidstraining van het personeel.

Door een verharding van het maatschappelijk klimaat en een toename van gedragsmoeilijke leerlingen is er bij scholen meer behoefte aan structurele en effectieve maatregelen. Time-out-voorzieningen behoren tot deze structurele aanpak. Scholen tonen minder schroom om te gaan werken aan veiligheid en doen daarbij steeds meer een beroep op instellingen buiten de school voor hulp en deskundigheid.

Als scholen aan de slag willen met veiligheid is het niet eenvoudig een juiste aanpak te kiezen. Veel instellingen sturen projecten en programma's naar scholen. Deze producten sluiten veelal niet aan bij de cultuur van de school. Voor scholen is het niet altijd duidelijk welke initiatieven nu effectief zijn en continuïteit bieden. Toch maken scholen van dit aanbod gebruik, vooral vanuit het lokale aanbod (GGD's, schoolbegeleidingsdiensten, Riagg, politie, anderen). Binnen de campagne de Veilige school is inhoudelijke afstemming van verschillende aanbieders wel een aandachtspunt geweest. De materialen van de campagne veilige school zijn als voorbeeldmaterialen aan alle scholen verspreid. Veel instellingen zien het onderwijs als een belangrijke doelgroep voor hun producten en materialen.

In het basisonderwijs spelen de zorg voor omgaan met calamiteiten en gebouw en omgeving minder en is de vraag hoe men met elkaar omgaat veel belangrijker. Een veilige school is vooral een school waarin alle betrokkenen positief met elkaar omgaan.

Normen en waarden zijn in het basisonderwijs vaak de invalshoek voor een discussie over veiligheid. Hierbij wordt vaak verwezen naar de notitie van de toenmalige minister van onderwijs Ritzen: de pedagogische opdracht van het onderwijs. Naar aanleiding van deze discussie over normen en waarden kiezen scholen in eerste instantie voor vorming op het gebied van sociale vaardigheden, mede omdat docenten op scholen een lacune in de omgangsvormen en sociale competenties signaleren van zowel leerlingen als ouders.

De bestaande lespakketten sociale vaardigheden kunnen nog worden verbeterd, omdat er vaak weinig invloed is op het gedrag van kinderen. Gedrags- en attitudeveranderingen vragen een meer integrale en langduriger aanpak, die diep ingrijpt op de omgangscultuur op de school. In feite gaat de school daarmee het pad van de schoolontwikkeling op. Deze benadering markeert een omslag in het werken

aan veiligheid op school, namelijk van een organisatorische naar (onderwijs)inhoudelijke aanpak.

Relatie met de omgeving

Omdat dezelfde jongeren gebruik maken van verschillende voorzieningen, maakt de school deel uit van een netwerk waarin afstemming is tussen de school, de politie, het bureau HALT, de jeugdhulpverlening (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk) de jeugdzorg (Bureau Jeugdzorg), de gemeente (de leerplichtambtenaar), de RMC-functie (met eventueel een 'time-out' voorziening) en afhankelijk van de situatie bijvoorbeeld ook het gemeentelijk vervoersbedrijf, de GGD of de horeca.

Buurtnetwerken jeugdhulpverlening, zorg-advies-teams of jeugd-adviesteams zijn de meest zichtbare samenwerkingsverbanden tussen verschillende partners. Dit is een model dat op veel scholen wordt toegepast, en dat ook door verschillende actoren wordt gezien als een perspectiefvol model. Punt van aandacht is nog wel de samenstelling van het team, omdat de politie en vertegenwoordiging van politie en justitie nog niet altijd vanzelfsprekend is.

Het is van belang dat scholen weten waar ze terecht kunnen met hun vragen (sociale kaart). Een probleem hierbij is dat sommige instellingen een relatief lange wachttijd kennen voor intake en/of behandeling, terwijl de problemen van jongeren vaak acuut zijn. Sommige scholen hebben daarom nauwsluitende afspraken met instellingen, zodat snelle behandeling wél mogelijk is.

Voor het uitwisselen van gegevens van leerlingen dienen gemeenten, instellingen en scholen zelf afspraken te maken (protocollen) in verband met de privacywetgeving.

De contacten tussen de politie en de school zijn geïntensiveerd. In een aantal gevallen heeft de betrokkenheid van de politie tot nieuwe samenwerkingsvormen geleid, zoals de bekende politie-post die in de school is gevestigd, en de politie-agent op school. Toch verloopt de relatie tussen de school en de politie niet altijd naar wens. Ondanks het feit dat door de politie wordt gewerkt op basis van een gebiedsgebonden aanpak is de politie voor scholen niet altijd een betrouwbare partner. De politie laat de school nogal eens lang wachten, waardoor problemen kunnen escaleren en ook het pedagogische effect verloren gaat.

Tot slot

Inleiding

Veiligheid is als onderwerp sinds de commissie Van Montfrans, het grote Stedenbeleid en de betreuenswaardige voorvallen in de publieke ruimte hoger op de maatschappelijke en politieke agenda gekomen. Ook op scholen is veiligheid inmiddels een belangrijk aandachtspunt geworden. De uitwerking van de aanbevelingen van Van Montfrans brengt netwerkvorming en samenwerking op gang. In 1995 zijn scholen nog schuw en terughoudend bij het spreken over veiligheid op school. De campagne de Veilige school heeft ertoe bijgedragen dat in het onderwijs veiligheid bespreekbaar is geworden.

De verharding van het maatschappelijk klimaat en de toename van gedragsmoeilijke leerlingen maakt het voor scholen nodig extra aandacht te besteden aan het veiligheidsbeleid. De laatste jaren stappen scholen over van een 'incidentenaanpak' naar meer structurele maatregelen. Daarbij wordt in toenemende mate een beroep gedaan op instellingen buiten de school, die ondersteuning en hulp bieden. Door betere afspraken komt langzamerhand een sluitend netwerk tot stand. Het veiligheidsbeleid vanuit de verschillende departementen en gemeenten stimuleert zo'n structurele aanpak inclusief de betrokkenheid van verschillende instellingen op lokaal niveau.

Conclusies

Op verschillende manieren wordt in het basis- en voortgezet onderwijs gewerkt aan een veiliger leer- en werkklimaat. De praktijk in de school leidt tot de volgende conclusies:

- Het onderwerp veiligheid staat op de agenda van de school. Scholen nemen in eerste instantie technische maatregelen, vooral in het voortgezet onderwijs; daarnaast worden de verplichte maatregelen nageleefd, zoals het instellen van een klachtenregeling, klachtencommissie en vertrouwenspersoon. Voorts liggen organisatorische maatregelen voor de hand, zoals het aanscherpen van school- en gedragsregels.
- Structureel georganiseerde aandacht voor de individuele leerling maakt eveneens onderdeel uit van een veilige school. Zowel in het basis- als voortgezet onderwijs hebben scholen een leerlingvolgsysteem en begeleidingssysteem waarbij tijdig leer- en gedragsproblemen worden gesignaleerd. Zo'n zorgstructuur binnen de school biedt leerlingen extra hulp en ondersteuning.
- Technische en organisatorische maatregelen maken nog geen veilige school. Werken aan veiligheid vraagt van de school ook een investering in de omgangsvormen (normen en waarden) en het schoolklimaat. Werken aan een veilige school vraagt een gerichte verandering van het gedrag van zowel docenten als leerlingen. Een aanpak die zich meer richt op een attitude- en gedragsverandering van leerlingen en docenten wordt door de overheid in een meerjarig perspectief gestimuleerd. De toepassing ervan op schoolniveau is nog beperkt.

- Veiligheid op school kan alleen tot stand komen als de school goede relaties heeft met de instellingen in de omgeving. Er is steeds meer sprake van een netwerk in en om de school om ontwikkelingsbedreigende situaties en schooluitval te voorkomen. Scholen waren gewend om veel problemen zelf op te lossen. Door een versterking van de zorg- en veiligheidsinfrastructuur buiten de 'vindplaats' school, kan het onderwijs beter functioneren. Deze netwerkontwikkeling wordt vanuit verschillende sectoren gestimuleerd.
- Netwerkvorming kan het beste op lokaal niveau plaatsvinden. Veel gemeenten kiezen voor een wijkgerichte aanpak. Dit wordt ook vanuit het rijk gestimuleerd, in verschillende projecten. Wijkgerichte benaderingen maken een aanpak zeer concreet en persoonlijk, maar biedt niet voor alle problemen een oplossing. Een wijkgerichte aanpak lijkt meer geschikt voor het basisonderwijs, dan voor het voortgezet onderwijs.
- Scholen die werken aan veiligheid kunnen kiezen uit een veelheid van projecten en programma's. Voor de school is het belangrijk een keuze te kunnen maken die aansluit bij de cultuur en de pedagogische opvattingen van de school. Het Transferpunt en de schoolbegeleidingsdiensten zouden daarin een belangrijke functie kunnen vervullen. Er is meer afstemming gewenst tussen de aanbieders van de verschillende producten. Over de inhoud, de ervaringen en organisatie van de bevordering van veiligheidsbeleid op scholen zou meer uitwisseling plaats kunnen vinden.

Veiligheid op school komt vooral tot stand in een integraal lokaal veiligheidsbeleid. De condities voor het realiseren van dit lokale veiligheidsbeleid worden vooral bepaald door de beleidskaders van het GSB en specifieke ondersteuning en projecten van BZK, Justitie en VWS. De schoolspecifieke invulling van een integraal veiligheidsbeleid wordt door OCenW aan de scholen overgelaten. Ook de landelijke ondersteuningsfunctie voor veiligheid (Het Transferpunt) biedt alleen een kader met voorbeelden van aanpakken, terwijl scholen meer behoefte hebben aan directe ondersteuning. Een professionele toerusting en een goed instrumentarium voor leerkrachten om op een goede manier om te kunnen gaan met anti-sociaal en probleemgedrag in de klas en om de sociale competentie van leerlingen te bevorderen zijn daarbij essentieel.

Literatuur

- Akker, A. van den (1996). *Een hoorn des overvloeds zonder exotische vruchten*. Utrecht: GG&GD
- Baas, N. (1998). Praatjes voor de vaak? Het effect van voorlichting op school, in: *SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie*, 12^e jrg., nr. 2, p. 18-20
- Bakker, I. & De Bruyn, N. (1999). *Jeugd en samenwerking, Aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorgbeleid: acht voorbeelden uit de praktijk*, Utrecht: NIZW.
- Bakker, I., Bakker, K., Dijke, A. van, & Terpstra, L. (1997). *O+O=O² Naar een samenhangend beleid en aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering voor kinderen en ouders in risicosituaties*. Utrecht: NIZW
- Bandell, Commissie (2001). *Op weg naar een andere cultuur : de eerste stap(pen) gezet, advies van de externe commissie CRIEM*, Den Haag: GSI
- Beke, B., Prior, F. & Poppes, L. (2000). *Programma 'Jongeren, school en veiligheid', goede afstemming met eigen beleidsverantwoordelijkheid, een brugnotitie*. (Ministeries van OCenW, Justitie, BZK, het landelijk platform tegen geweld op straat, PMVO/PMPO De veilige school, Platform Geweld en veiligheid in de BVE-sector).
- Bieleman, B., Maarsingh, H. & Meijer, H. (1998). *Aangeschoten wild, onderzoek naar jongeren, alcohol, drugs en agressie tijdens het uitgaan*, Groningen: Intraval
- Boer, N. de (2000). *Heel de buurt halverwege*, Utrecht: NIZW
- Brink, G. van den (2001). *Geweld als uitdaging. De betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. Utrecht: NIZW
- Brink, M., Gemert, F.H.M. van, & Vegt, A.L. van der (2001). *Evaluatie Criem-pilots*, Amsterdam: Regioplan
- Commissie Azzougarh (1998). *commissie Marokkaanse Jeugd, Samen vol vertrouwen de toekomst tegemoet (perspectieven voor de Marokkaanse jeugd in Nederlandse samenleving in de XXIe eeuw)*. Den Haag: BZK.
- Commissie Brinkman (1998). *Groot onderhoud der steden. Samenwerking in samenhang. Visitatiecommissie GSB*, Den Haag: B&A
- Dam, G. ten, en Volman, M. (1999). *Scholen voor sociale competentie, een pedagogisch-didactische benadering*. Lisse: Swets & Zeitlinger
- Diepeveen, M. & Krooneman, P. (2001). *'De Veilige school' een evaluatieonderzoek in het primair onderwijs*, Amsterdam: Regioplan
- Dijck, H. van (1998). *De school is kleiner dan ze groot is*. Arnhem/Nijmegen: Interstudie

- Dijk, E. van & Frielink, S. (1998). *Veiligheid op scholen in Amsterdam-Oost (conceptrapport voor intern gebruik)*. Amsterdam: Amsterdams Samenwerkingsverband Veiligheid op school (ASVOS)
- Dijk, E. van & Frielink, S. (1998). *Veiligheid op scholen in Amsterdam-West (conceptrapport voor intern gebruik)*. Amsterdam: Amsterdams Samenwerkingsverband Veiligheid op school (ASVOS)
- Dijk, R. van & Maas, C. van der (2001). *(concept) Handleiding voor de aanpak van leerlingen met gedragsproblemen*, Utrecht: VVO
- Ferwerda, H.B. & Beke, B.M.W.A. (1998). *Nationaal debat geweld op straat: hoofdlijnen en suggesties voor beleid*; in opdracht van BZK, Arnhem/Middelburg: Advies- en onderzoeksgroep Beke
- Ferwerda, H. (2001). Jeugd en straf: van HALT tot PIJ, in: *J* tijdschrift over jongeren*, jrg. 2, nr 1, p 4-9
- Gilsing, R., Roes, T., Veldheer, V. & Vorthoren, M. (2000). *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. SCP, Den Haag: SCP
- Ince, D., Beumer, M., Jonkman, H., & Pannebakker, M. (2001). *Veelbelovend en effectief. Overzicht van preventieve projecten en programma's in de domeinen Gezin, School, Jeugd, Wijk, eerste editie CtC-gids*, Utrecht: NIZW
- Inspectie (2000). *Klachten seksuele intimidatie en seksueel misbruik 1999, overzicht van door de inspectie ontvangen klachten*. Utrecht: Inspectie
- Inspectie (2001). *Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs
- Jeugd in Ba(la)ns, (1999). *Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*. Den Haag: BZK, VWS, IPO, VNG
- Jeugd in Ba(la)ns 2 (2001). *Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*. Den Haag: BZK, VWS, IPO, VNG
- Junger-Tas, J. (1996). *Jeugd en gezin I*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Junger-Tas, J. (1997). *Jeugd en gezin II*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Junger-Tas, J. & Kesteren, J. van (1998). *Bullying and delinquency in a Dutch school population*, Leiden: Universiteit Leiden
- Junger-Tas, J. (2000). *Diploma's en goed gedrag. De maatschappelijke functie van het onderwijs vanuit justitieel perspectief*, Den Haag: Ministerie van Justitie
- Kaïm, S., Hogendoorn, E. & Borg, I. ter (1995). *Pesten en geweld op de scholen*. Amsterdam: LAKS

- Kallenbach, I. (1997). *Niet gehoord? Toch verwoord, dertien maanden Onderwijstelefoon in beeld: een evaluatieverslag (30 november 1995 – december 1996)*. Utrecht: APS
- Kallenbach, I. (1998). *Scholieren bellen met de Onderwijstelefoon (0800-1608), rapportage over leerlingen die in 1996 en 1997 gebeld hebben met 0800-1608*. Utrecht: APS
- Kallenbach, I. (1998). *Bellen uit onvrede. Evaluatieverslag Onderwijstelefoon 1997*. Utrecht: APS
- Kallenbach, I. (1999). *Wegwijs in onderwijs, het evaluatieverslag van de Onderwijstelefoon in 1998*. Utrecht: APS
- Kallenbach, I. (2000). *School in beeld. Evaluatieverslag van de Onderwijstelefoon in 1999*. Utrecht: APS
- LAKS (1995). *De Checklist om een gouden school te worden* (klapper), Amsterdam: LAKS
- LAKS (1999). *De Leefbare school* (Checklist op Internet, plus ondersteunend boekje). Amsterdam: LAKS
- Landelijk Platform tegen geweld op straat (2001). *Aanpak geweld op straat*. Den Haag: platform
- Lauwerijssen, M. & Ruigrok, J. (2000). *Geweld rond je kind*. Kampen: Kok
- Lier, L. van, Linmans, A. & Naber, P. (2001). *Handreiking voor de ontwikkeling van een plan van aanpak Jeugd en Veiligheid*, project lokaal jeugdbeleid, Den Haag: VNG
- Lubberman, H.J.H. & Klein, A.S. (2000). *De Onderwijstelefoon: verleden, heden en toekomst, Een evaluatie van vijf jaar onderwijstelefoon*. Leiden: Research voor Beleid.
- Melisse, R. & Walraven, G. (2001). *Doorgaan totdat je niet meer kunt?* Utrecht: Sardes
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). *Notitie Veiligheidsbeleid 1995-1998*, Den Haag: BiZa
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). *Convenant Grote stedenbeleid (G4)*. Den Haag: BiZa
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996). *Convenant Grote stedenbeleid (G15)*. Den Haag: BiZa

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999-2002*. Den Haag: BZK/GSI (TK vergaderjaar 1998-1999, 26 333, nr. 2)

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998). *Gids voor veiligheid, 99 vragen over veiligheid en hun antwoorden*. Den Haag: BiZa

Ministerie van BiZa / BZK (diverse jaren). *Integrale veiligheidsrapportage*. Den Haag: BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). *Integraal veiligheidsprogramma*. Den Haag: BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Steden op stoom, tussenstand GSB 1994-2002*. Den Haag: BZK

Ministerie van Justitie (1994). *Met de neus op de feiten. Advies aanpak jeugdcriminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie

Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, OCenW, SZW en VWS. (1998). *Vier jaar Van Montfrans. Uitvoering plan van aanpak jeugdcriminaliteit*. Den Haag: ministerie van Justitie

Ministerie van Justitie (2001). *Nota Criminaliteitsbeheersing*. TK 2000-2001, 27 834, nr. 2

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Een goed voorbereide start*. Zoetermeer: OenW

Ministerie van OCenW (1995). *De veilige school*. brochure. Zoetermeer: ministerie van OCenW.

Ministerie van OCenW (1995). *Lokaal onderwijsbeleid*. Zoetermeer: OCenW

Ministerie van OCenW (1997). *Safe(r) at school. Report of a conference*. Zoetermeer: OCenW

Ministerie van OCenW. (1999). notitie Veiligheidsbeleid OCenW 2000-2003 voor PO, VO en BVE. Meegestuurd bij brief VO/TAB/1999/43846 aan de Tweede Kamer. Zoetermeer: OCenW

Ministerie van OCenW (1999). *Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten*. Zoetermeer: OCenW

Ministerie van OCenW (1999). *Actieplan Leerplicht*. Zoetermeer: OCenW

Ministerie van OCenW (1999). *Seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs: meldplicht en aangifteplicht*. (brochure) Zoetermeer: OCenW

Ministerie van OCenW en VWS (2000). *Brede scholen*. Zoetermeer: OCenW

- Ministerie van VWS (1994). *Regie in de jeugdzorg*. Rijswijk: VWS
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (1995). *Lokaal preventief jeugdbeleid, Perspectief voor jeugdigen; kansen voor gemeenten*, Rijswijk: VWS.
- Ministeries van VWS, Justitie, OCenW (1998). *Naar een solide basis, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit*, Rijswijk: VWS
- Mooij, T. (1994). *Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs*, Nijmegen: ITS
- Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag, Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS / KU Nijmegen
- Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag in het voortgezet onderwijs, evaluatie van de campagne 'de veilige school'* (samenvattend verslag van het onderzoek). Nijmegen: ITS
- Napel, M. ten, (1998). *Jeugdbeleid, jong beleid. Advies over de verdere ontwikkeling van lokaal preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: OLPJ
- PMVO (1997). *Maat, toonsoort, instrumenten en uitvoering*. Den Haag: APS/PMVO
- PMVO (1998). *Rapportage De Veilige school (30 november 1995 – 18 mei 1998)*, Den Haag: PMVO
- PMVO (1999). *Brochure de veilige school, Mensen, grenzen en wensen; Kijken, kiezen en meten*. Primair onderwijs. Den Haag: PMVO
- PMVO (1999). *Brochure de veilige school, Mensen, grenzen en wensen*. Voortgezet onderwijs. Den Haag: PMVO
- Prior, F. & Walraven, G. (1999). *Sociale competentie zelf leren*. Utrecht: Sardes
- Prior, F. (en anderen) (2000). *Veiligheid staat op de kaart. Lokaal werken aan 'jongeren, school en veiligheid'*. Utrecht: APS en Sardes
- Rossem, T. van & Tilborg, L. van (1996). *Almanak voortijdig schoolverlaten 1996*. Utrecht: Sardes
- RMO (1998). *Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen*. Advies 6. Den Haag: RMO
- RMO (2001). *Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht*. Advies 18, Den Haag: RMO
- RMO (2001). *Van uitzondering naar regel, maatwerk in het grotestedenbeleid*. Den Haag: RMO

- Rob/Rfv (2001). *Steden zonder muren; toekomst van het grote stedenbeleid*. Den Haag: Rob/Rfv
- Schoots-Wilke, H., Spee, I. & Fiddelaers-Jaspers, R. (eindred.) (2000). *Als een ramp de school treft: omgaan met calamiteiten in het onderwijs*. Den Bosch: KPC
- Schuyt, C.J.M. (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst: beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning*, Amsterdam/Rijswijk
- Sociaal Economische Raad (1998). *Samen voor de stad*, Den Haag: SER
- Sociaal Economische Raad (2002). *Steden op koers, Ontwerpadvies over het grotestedenbeleid*, en Haag: SER
- Terlouw, G.J. & Kamphorst, G.J. (1999). *Doe effe normaal, De politie op school, schooladoptie in Rotterdam-Rijnmond*. Den Haag: WODC
- Tilborg, L. van, & Spit, B. (reds.), (1998). *Almanak voortijdig schoolverlaten 1998*. Utrecht: Sardes
- Tilborg, L. van, & Es, W. van, (reds.), (2001). *Almanak voortijdig schoolverlaten 2001*. Utrecht: Sardes
- Transfergroep Rotterdam en Bureau Flohr en Verheijen (2001). *'Doe effe normaal' effecten van een lesprogramma*. Rotterdam
- Tweede Kamer (1997). *Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden*. TK 1997-1998, 25 726, nr. 1
- Tweede Kamer (2001). *Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden*, vergaderjaar 2000-2001, 25 726, nr. 9
- Tweede Kamer (1998). *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat*, Vergaderjaar 1997-1998, 25 907, nr. 1
- Tweede Kamer (1999). *Voorkoming en bestrijding van geweld op straat, voortgangsnotitie*, vergaderjaar 1998-1999, 25 907, nr. 4
- Tweede Kamer (2000). *Niet vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning, (nota)*, TK 1999-2000, 27 197, nr. 1
- Tweede Kamer (2001). *Niet vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning, (plan van aanpak)*, TK 2000-2001, 27 197, nr. 3
- Tweede Kamer (2000). *Homo-emancipatiebeleid. Brief (en notitie) van de staatssecretaris van VWS*. Vergaderjaar 1999-2000, 27 017, nr. 1
- Tweede Kamer (2001). *Homo-emancipatiebeleid. Brief (en nota) van de staatssecretaris van VWS*. Vergaderjaar 2000-2001, 27 017, nr. 2

Tweede Kamer (2001). *Homo-emancipatiebeleid. Brief van de staatssecretaris van OCenW*. Vergaderjaar 2000-2001, 27 017, nr. 5

Tweede Kamer (2001). *Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg)*. TK vergaderjaar 2001-2002, 28 168, nr. 3

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

Venne, L. van de & Gijtenbeek, J. (1998). *Convenanten veilige school*, Amsterdam: SCO

Visser, A. (2001). *Bij de les blijven, De onderwijstelefoon in 2000*, Utrecht: APS