

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	VO/TAB/2001/12989	Van Eekeren	
Onderwerp		Doorkiesnummer	
veiligheid in het onderwijs		6015	

In deze brief wordt verslag gedaan van en een beleidsreactie gegeven op de uitkomsten van het rapport '*Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag; evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs*' (uitgevoerd door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, het ITS).

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op veiligheid in het voortgezet onderwijs, een herhaling van de onderzoeksvragen uit 1993. In het onderzoek zijn ook vragen gesteld betreffende de evaluatie van de campagne 'De veilige school' (1995-2000). De Tweede Kamer heeft voor dit onderzoek een drietal vragen ingebracht: a) hoe is de relatie tussen lokaal beleid en schoolbeleid geregeld, b) welke maatregelen werken en c) wat zijn goede voorbeelden?

Hierbij ontvangt u de publieksversie van het onderzoeksrapport.

Aanleiding tot onderzoek

In 1993 is in opdracht van de toenmalige ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een onderzoek uitgevoerd naar 'leerling-geweld in het voortgezet onderwijs' door het ITS. Naar aanleiding van dat onderzoek is in 1995 de campagne 'De veilige school' gestart. Deze campagne heeft gelopen tot 2000, en bestreek alle onderwijssectoren.

Een herhalingsonderzoek is in 1999 toegezegd (Algemeen Overleg van 28 september 1999; Tweede Kamer, 26 800 VIII, nr. 4), waarbij het onderzoek uit 1993 als nulmeting fungeert.

Resultaten en aanbevelingen van het onderzoek

Resultaten

Het onderzoek richt zich op:

- 1) veiligheid in het voortgezet onderwijs; een herhaling van de onderzoeksvragen uit 1993;
- 2) de evaluatie van de campagne 'De veilige school' (1995-2000);
- 3) vragen van de zijde van de Tweede Kamer:
 - a. Hoe is de relatie tussen lokaal beleid en schoolbeleid geregeld?
 - b. Welke maatregelen werken?
 - c. Wat zijn goede voorbeelden?

1. Veiligheid in het voortgezet onderwijs

In het onderzoek wordt geconstateerd dat het grootste deel van de leerlingen zich veilig voelt in en om de school. Binnen de klas voelt men zich het veiligst (88% meestal of altijd). In de buurt van de school voelt men zich relatief minder veilig. Als de resultaten van 2000 vergeleken worden met de mate van gewelddadig gedrag (1993) en met pestgedrag (1991) kan geconstateerd worden dat de veiligheid in het voortgezet onderwijs in het jaar 2000 ten opzichte van 1991 (pesten) en 1993 (geweld) stabiel is gebleven.

2. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' (1995-2000)

De effecten van de campagne 'De veilige school' zijn geëvalueerd. Bij de start van de campagne zijn twee doelstellingen geformuleerd. De eerste doelstelling is het bestrijden van het taboe op spreken over geweld op school, de tweede doelstelling is het ondersteunen van scholen bij het werken aan veiligheid op school.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de eerste doelstelling van de overheidscampagne gehaald is. Geweld en veiligheid zijn bespreekbaar geworden op en rond de scholen. Voor het tweede doel zijn instrumenten ontwikkeld die de scholen kunnen ondersteunen. Ook buiten de campagne zijn instrumenten en materialen geproduceerd. Scholen maken naar eigen inzicht gebruik van instrumenten en materialen om zodoende invulling te kunnen geven aan het gewenste maatwerk voor hun school. Niet alle scholen blijken gebruik te maken van instrumenten of materialen. Reden hiervoor is dat ze dat in hun specifieke situatie niet nodig achten. Het onderzoek constateert dat de

campagne het schoolniveau heeft bereikt, maar nog niet is doorgedrongen tot op leerlingniveau. Daarmee wordt bedoeld dat leerlingen zelf nog niet actief bezig zijn met het veiligheidsvraagstuk op hun school, in tegenstelling tot hun directie en docenten.

3. Vragen VKC OCenW

a) Relatie lokaal beleid - schoolbeleid

Uit het onderzoek blijkt dat scholen (vestigingen) samenwerking aangaan met elkaar en met andere instellingen op lokaal niveau (o.a. jeugdzorg, politie, GGenGD). Er is binnen scholen en vestigingen extra aandacht gekomen voor het regionale of gemeentelijke veiligheidsbeleid. Dit blijkt bijvoorbeeld doordat veel scholen deelnemen aan een zorgplan, een criminaliteitspreventieplan en/of een raamplan voor samenwerking. Ook zijn er contactpersonen aangesteld, zowel bij de school zelf als bij de politie. Deelname aan lokaal beleid door scholen bij een versterkte aanpak van veiligheidsproblemen blijkt vooral uit de hoge mate waarin er in scholen sprake is van een consequent aangiftebeleid, preventieve voorlichting en extra controle op school.

b) Succesvolle maatregelen

Het onderzoek maakt duidelijk dat indien docenten en leerlingen gezamenlijk gedragsregels ontwikkelen en deze ook gezamenlijk controleren, het onderlinge gedrag van de meeste leerlingen binnen de school in prosociale (positief gericht sociaal gedrag) richting kan worden bevorderd. Hierdoor ontstaat een positiever en veiliger schoolklimaat. Overigens blijven er 'risico'-leerlingen die extra aandacht of specialistische ondersteuning nodig hebben.

c) Goede voorbeelden

Met betrekking tot de vraag naar goede voorbeelden geeft de onderzoeker geen concreet voorbeeld. De onderzoeker stelt dat de aanbevelingen gezamenlijk de randvoorwaarden voor een goede praktijk vormen. Essentieel daarin is dat in elke groep of klas risico's vroegtijdig worden onderkend en zonodig met specialistische ondersteuning worden aangepakt.

Aanbevelingen bij het onderzoek

In het rapport worden tien aanbevelingen gedaan, die enerzijds zijn gericht op scholen en anderzijds op de rijksoverheid. De aanbevelingen aan de scholen richten zich met name op het leerlingniveau. De grootste aandacht zou moeten uitgaan naar het bevorderen van prosociaal gedrag bij alle leerlingen. Essentieel is een preventieve aanpak in samenwerking tussen scholen en betrokken instanties zoals instellingen voor jeugdzorg, politie en GGenGD. Scholen moeten daartoe onderscheid maken tussen 'actueel' en 'mogelijk' antisociaal

gedrag van leerlingen en hierop passende maatregelen nemen. Om een dergelijke ontwikkeling mogelijk te maken wordt scholen aanbevolen om transparante, pedagogisch-didactische kernstructuren ter ondersteuning van alle leerlingen te realiseren. Het gaat er om dat scholen een pedagogische en didactische werkwijze hanteren die ingaat op de individuele ambities en mogelijkheden van de leerlingen. Leerlingen dienen zich serieus genomen te voelen in de ontwikkeling die zij doormaken en verdienen daarbij ondersteuning. De onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs dragen daaraan bij.

De aanbevelingen aan de rijksoverheid richten zich op het zorgen voor structurele condities die dergelijke ontwikkelingen ondersteunen. De rijksoverheid wordt aanbevolen integratie met de jeugdzorg en overige relevante disciplines te stimuleren.

Lopend beleid en beleidsreactie

Het conceptrapport is op 7 maart jl. besproken met experts vanuit onderwijs, wetenschap, leerlingen, inspectie en de departementen van Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De aanbevelingen in het onderzoek werden onderschreven door de experts. De uitkomsten van de expert-bijeenkomst zijn meegewogen in deze beleidsreactie. Voorts zijn de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek door het ministerie van OCenW afgezet tegen de lopende beleidsmaatregelen voor veiligheid in het voortgezet onderwijs. Een kader hiervoor biedt de notitie Veiligheidsbeleid 2000-2003 voor PO, VO en BVE, dat uw Kamer bij brief van 5 november 1999 (VO/TAB/1999/43846) is aangeboden. In deze notitie zijn twee uitgangspunten geformuleerd voor het veiligheidsbeleid op scholen:

1. kwaliteitsbeleid: veiligheidsbeleid moet een structureel karakter hebben en onderdeel zijn van het kwaliteitsbeleid en de kwaliteitszorg van de school;
2. lokaal integraal veiligheidsbeleid: het veiligheidsbeleid van de school moet verbonden zijn met het lokale integrale veiligheidsbeleid van de gemeente.

De aanpak die het onderzoek voorstelt past goed bij deze twee uitgangspunten. OCenW acht structurele aandacht voor veiligheid in alle onderwijssectoren noodzakelijk. Veiligheidsbeleid is primair een verantwoordelijkheid van de school zelf in het kader van het kwaliteitsbeleid. Veiligheid op scholen kan worden versterkt als naast de school ook jeugdzorg, politie en justitie hun verantwoordelijkheid nemen. Alle partijen dienen een bijdrage te leveren aan een pedagogisch veilig klimaat binnen en rond de school. OCenW is verantwoordelijk voor de ondersteuning van scholen bij het werken aan veiligheidsbeleid.

Hoogste prioriteit heeft op dit moment de veiligheid op leerlingniveau. De aanbeveling van de onderzoeker om in zowel primair als voortgezet onderwijs te werken aan 'pedagogisch-didactische kernstructuren', is essentieel hierbij. Leerlingen dienen hierbij individueel benaderd te worden zodat optimaal aangesloten kan worden bij hun persoonlijke ambities en potenties. In het onderzoeksrapport wordt tevens geconstateerd dat de vernieuwingen in het onderwijs bijdragen aan het versterken van het prosociale gedrag tussen leerlingen. Juist de onderwijsvernieuwing, waarin de zelfstandigheid van de leerling, een begeleidende rol van de leraar en leerlingparticipatie meer vorm krijgt, biedt goede mogelijkheden om ook aan veiligheid verder invulling te geven in de klas. Verder blijkt uit het rapport dat een brede preventieve aanpak bij scholen nodig is, om zo vroeg mogelijk risico's te onderkennen en in samenwerking met andere instanties van passende maatregelen te voorzien.

Aan de hand van de volgende vier punten wordt voorgesteld het veiligheidsbeleid in scholen nader te ondersteunen en uit te bouwen.

1) Bundeling en ondersteuning

Om de scholen te ondersteunen zijn in het kader van de campagne "De veilige school" concrete instrumenten ontwikkeld waarmee scholen hun veiligheidsbeleid vorm kunnen geven, zoals de Onderwijstelefoon. Op basis van de evaluatie van de onderwijstelefoon, waarover u bent bericht bij brief van 19 december 2000 (kenmerk VO/TAB/2000/52343), is afgesproken dat de Onderwijstelefoon tenminste tot 2004 verlengd wordt. De opbrengsten van de campagne "De veilige school" zijn in 2000 overgedragen aan het transferpunt "jongeren, school en veiligheid". Het transferpunt biedt alle scholen (en gemeenten) gespecialiseerde hulp en ondersteuning bij vraagstukken over veiligheid.

Scholen zouden regelmatig de veiligheid en/of de stand van zaken wat betreft het prosociale gedrag moeten meten. Het transferpunt biedt hiervoor een geschikt instrument, de thermometer.

Aan scholen wordt tevens ondersteuning geboden bij de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs. Daartoe is er bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) het Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (LCOJ) door VWS en OCenW ingericht. Aandacht wordt hierbij besteed aan de wijze waarop Bureau Jeugdzorg (BJZ) 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. Aan het LCOJ is gevraagd om in 2002 te rapporteren over de mate waarin verbetering is bereikt in deze samenwerking. Hierover en over de hier ondergenoemde VVO checklist is uw Kamer al eerder geïnformeerd middels de brief over het onderzoek naar (boven-) schoolse voorzieningen (kenmerk VO/TAB/2000/ 3919) op 13 februari 2001.

Goede informatie uitwisseling tussen jeugdzorg en onderwijs is noodzakelijk. OCenW zal in overleg met VWS bezien hoe een gezamenlijk begrippenkader gestimuleerd kan worden. Bij de eventuele opzet daarvan dient zo mogelijk aangesloten te worden bij het Leerling Volg Systeem (LVS).

Om gedragsmoeilijke leerlingen beter te ondersteunen, is door de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO) in overleg met OCenW een checklist ontwikkeld. Deze checklist maakt voor scholen duidelijk 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. De VVO draagt er zorg voor dat de checklist bekend wordt en gebruikt gaat worden door scholen. Voor de zomer zal gestart worden met het organiseren van regionale bijeenkomsten voor scholen waarin de zorg voor gedragsmoeilijke leerlingen centraal staan.

2) Agendabepaling

Blijvende aandacht voor veiligheidsbeleid op scholen is nodig. OCenW stelt dit aan de orde in haar overleg met het onderwijsveld, VWS, Justitie en BZK. Om het onderwerp ook op lokaal niveau onder de aandacht te brengen, is begin 2000 door het ministerie van OCenW het initiatief genomen om een aantal opdrachtgevers en uitvoerders bijeen te brengen die initiatieven ontplooiden op het gebied van jeugd en veiligheid. Doel hiervan was de ondersteuning van scholen vanuit verschillende hoeken op het terrein van jeugd en veiligheid te bundelen tot één gezamenlijke scholierencampagne (het programma 'jongeren, school en veiligheid'). Hiervoor is door de ministeries van Justitie, VWS, BZK en OCenW budget beschikbaar gesteld. Het transferpunt en het Landelijk Platform tegen Geweld Op Straat, in samenwerking met andere deskundige instellingen, zijn hierbij betrokken. Nog voor de zomer 2001 zal worden gestart met een estafette langs steden en scholen, waarin een anti-geweldscode, een lessenserie over risicogedrag en wapengeweld onder de aandacht worden gebracht. Deze activiteiten moeten een opstap zijn naar een meer planmatige aanpak van veiligheid op scholen.

De publieksversie van het onderzoek zal beschikbaar worden

gesteld aan scholen. Daarnaast verschijnt er een themanummer van Uitleg over het onderwerp veiligheid (4 april a.s.). Om de 'good practices' - zoals door de onderzoeker aange-dragen - bredere ingang te laten vinden bij docenten in het voortgezet onderwijs, wordt een conferentie georganiseerd door het ITS voor en met docenten waarin deze aanpak centraal zal staan.

3) Wet- en regelgeving

Veiligheid is als kwaliteitskenmerk 'pedagogisch handelen' en 'schoolklimaat' opgenomen in het bovengenoemde toetsingskader. Het oordeel van de inspectie wordt weergegeven in de rapportage regulier schooltoezicht (RST) over de school. In overleg met de inspectie zullen de mogelijkheden worden onderzocht om veiligheid als aparte indicator op te nemen in het toetsingskader.

Samenwerking en afstemming tussen de verschillende lokale instellingen wordt waar nodig verder verankerd in wet- en regelgeving. Op die manier kunnen instellingen elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden en worden de samenwerkingsrelaties minder vrijblijvend. In het beleidskader 'Wet op de jeugdzorg' is hierin voorzien. De samenwerking tussen de 'voorliggende' voorzieningen waaronder onderwijs en jeugdzorg is hierin één van de belangrijke thema's. Een ontwerp van de wet op de jeugdzorg (het beleidskader) is besproken in uw Kamer (juni 2000). Inzet hierbij is eenduidige toegang tot en het recht op jeugdzorg. Uitgangspunt is dat het kind centraal staat en dat instanties zich hierop aanpassen.

Een knelpunt op lokaal niveau is de overdracht van dossiers en informatie tussen jeugdgezondheidszorg, primair- en voortgezet onderwijs. Privacywet- en regelgeving maakt dit lastig maar onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft onlangs het rapport Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid uitgebracht. Eén van de onderwerpen in het rapport is jeugd en veiligheid. De motie Lambrechts c.s. (26 800 VIII, nr. 53, knelpunten in wet- en regelgeving bij het ontwikkelen van integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau) is in het SCP-rapport betrokken. In de kabinetsreactie op het SCP-rapport, die in het voorjaar volgt, zal onder meer ingegaan worden op de hierboven genoemde motie Lambrechts c.s. en de overdracht van dossiers en informatie.

4) Monitoring en onderzoek

Goed meten, monitoren en evalueren zijn voorwaarden voor effectief en doelmatig beleid. Kwantitatief onderzoek dat regelmatig de veiligheid in het onderwijs op landelijk niveau vergelijkt, kan worden versterkt. Bekeken wordt of het Scholierenonderzoek van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) een mogelijkheid biedt om de

veiligheid in voortgezet onderwijs landelijk te monitoren. Dit onderzoek wordt elke 2 à 3 jaar gehouden. Het ITS en het NIBUD zijn gevraagd een secundaire analyse uit te voeren van gegevens uit het huidige onderzoek van het ITS en die van het Scholierenonderzoek 1999-2000 van het NIBUD dat op hetzelfde tijdstip gehouden is. Deze analyse moet inzicht bieden in de vraag of gegevens uit het Scholierenonderzoek voldoende inzicht bieden in de veiligheid in het onderwijs. Uw Kamer zal nader bericht ontvangen of het mogelijk is om via het NIBUD scholierenonderzoek per 2 á 3 jaar een onderzoek te verrichten naar veiligheid op scholen in het voortgezet onderwijs.

De Staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)