

Veiligheid op scholen en opvang van probleemjongeren

Inleiding

Geweld onder jongeren is een maatschappelijk vraagstuk dat moet worden aangepakt. Bij het voorkomen van gewelddadig gedrag van jongeren hebben de ouders een belangrijke taak maar ook scholen en anderen. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen berust primair bij hun ouders. Daarnaast hebben ook scholen hierin een taak.

preventie en samenhang in de voorzieningen

De scholen worden geconfronteerd met veel maatschappelijke problemen die met de leerlingen mee de school binnenkomen. Agressie en geweld kunnen een grote belasting vormen voor het schoolklimaat, en de veiligheid aantasten. Scholen zelf werken met name aan preventie. Scholen hebben een intern systeem van leerlingbegeleiding waarmee zij problemen bij en met leerlingen aanpakken. Op preventie moet ook de nadruk liggen; wanneer zaken eenmaal uit de hand lopen, zijn de oplossingen moeilijker te realiseren en tegen veel hogere kosten voor de maatschappij. De school zorgt voor een veilig schoolklimaat en een adequate leerlingbegeleiding, maar zij kan niet alles alleen. Zij wordt dan overvraagd. Voor de begeleiding en opvang van leerlingen met ernstige problemen moet de school een beroep kunnen doen op een sluitend netwerk van externe voorzieningen voor kinderen en jongeren. De school heeft behoefte aan samenhang in de voorzieningen. Het rijk moet bevorderen dat die voorzieningen hun werk goed doen om samenhang te kunnen creëren tussen onderwijs, jeugdzorg en criminaliteitsbestrijding.

De Tweede Kamer heeft gevraagd om een integraal standpunt veiligheid op scholen en opvang van probleemjongeren (brief van 7 september 2001 met kenmerk 01-48). In de brief aan de Kamer van 21 december 2001 is aangegeven dat het beleid in deze kabinetsperiode is gericht op het bevorderen van een sluitend systeem van interne leerlingbegeleiding in de scholen, het doorbreken van de vrijblijvendheid in de samenwerking binnen het netwerk rond de school en op het bereiken van meer synergie in de samenwerking. Deze notitie schetst de stand van zaken en de beoogde vervolgstappen op deze terreinen. Zij is gefundeerd op de gegevens uit twee onderzoeksrapporten, *Veiligheid als voorwaarde* (Sardes) en *De veilige school* (Regioplan), op de ervaringen met de eerder aangekondigde regionale samenwerkingsbijeenkomsten en op het overleg met andere overheden in het kader van BANS.

Er is veel gedaan; er moet nog veel gebeuren

Er is veel gedaan aan het bevorderen van veiligheid in de school. Het taboe op spreken over geweld in het onderwijs, dat in 1994 werd geconstateerd, is in het kader van de campagne De veilige school doorbroken (Mooij, 2001). Er is structurele aandacht voor veiligheid. De opvang van problemen bij leerlingen kan professioneel worden aangepakt door extra orthodidactische en orthopedagogische hulp via onder meer de zorgstructuur in WSNS en het vmbo. In

aanvulling op het toezicht dat de Onderwijsinspectie al uitvoert op het voorkomen van pesten als onderdeel van het schoolklimaat in het reguliere schooltoezicht, is in de Wet op het onderwijstoezicht vastgelegd dat extreme vormen van pesten ook behoren tot de taken van de vertrouwensinspecteurs. Het Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg is opgezet om een betere samenwerking te bevorderen tussen de jeugdzorg en het brede onderwijsveld van primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Er moet nog veel gebeuren. Zowel het interne systeem van leerlingbegeleiding binnen de school als het netwerk van voorzieningen rond de school moet sluitend zijn. Binnen de school is een goed functionerende leerlingbegeleiding van essentieel belang om problemen bij jongeren vroegtijdig te signaleren en op tijd maatregelen te kunnen treffen. De leerlingbegeleiding van de school vormt ook de schakel naar het schoolmaatschappelijk werk, en naar de schoolexterne voorzieningen. In het netwerk rond de school bestaan weliswaar geen echte "witte vlekken" in de opvangvoorzieningen voor jongeren met problemen; er zijn wel knelpunten. Uit rapportages blijkt dat er in de regionale netwerken voor voortijdige schoolverlaters soms onevenredig veel voorzieningen zijn. Deze moeten lokaal samenwerken op basis van de wettelijke taken van de verschillende deelnemende partijen en in aansluiting op de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Deze samenwerking en aansturing behoeven verbetering.

Uitkomsten van onderzoek

De stand van zaken in het veiligheidsbeleid op en rond scholen voor basis- en voortgezet onderwijs is in opdracht van OCenW beschreven in het onderzoeksrapport *Veiligheid als voorwaarde* (Sardes 2002; zie bijlage). In dit rapport wordt geconstateerd dat veiligheid op scholen een belangrijk aandachtspunt is geworden en dat scholen de laatste jaren van een incidentenaanpak overgaan op meer structurele maatregelen. Geconstateerd wordt bovendien dat veiligheid op school alleen tot stand kan komen als de school goede relaties heeft met het netwerk van instellingen in de omgeving. Het onderwijs kan beter functioneren door een versterking van de zorg- en veiligheidsinfrastructuur buiten de school. Op het gebied van de ondersteuning van scholen concluderen de onderzoekers nog tekortkomingen, in die zin dat het aanbod van verschillende aanbieders niet goed op elkaar is afgestemd, en dat scholen meer behoefte hebben aan directe ondersteuning.

Uit het evaluatieonderzoek in het primair onderwijs, *De veilige school* (Regioplan 2001; zie bijlage), blijkt eveneens dat alle scholen op de een of andere manier activiteiten ondernemen om de veiligheid op scholen te bevorderen. In dit onderzoek is gekeken naar het brede terrein van activiteiten, zoals aanwezigheid van een vertrouwenspersoon of van een klachtenregeling en activiteiten als sociale vaardigheidstrainingen voor de leerlingen en trainingen conflicthantering voor leerkrachten. Onderlinge verschillen tussen basisscholen in de activiteiten die zij ondernemen zijn in het onderzoek niet groot gebleken.

Veiligheid is in de plannen voor het Grotestedenbeleid één van de speerpunten. Het verbeteren van de veiligheid, ook die in scholen, is één van de meetbare doelstellingen die in dit kader geformuleerd zijn. De bijdrageregeling Sociale integratie en veiligheid omvat onder meer de middelen voor jeugd en veiligheid. Vanaf 1998 krijgen ook kleinere gemeenten subsidie voor het ontwikkelen van methoden voor jeugd- en veiligheidsbeleid. De inzet van deze extra middelen voor kleinere gemeenten is geëvalueerd (Regioplan 2002). De middelen werden ingezet op begeleidingsprojecten, netwerkprojecten, voorlichtings- of voorzieningsprojecten. Hierbij bleek dat met name de begeleidings- en netwerkprojecten na beëindiging van de projectsubsidie grotendeels in het gemeentelijke jeugd- en veiligheidsbeleid zijn gecontinueerd uit eigen middelen.

Verdere versterking: een veilige school en de leerlingbegeleiding in de school

Het beleid van OCenW is erop gericht scholen beter toe te rusten om de leerlingbegeleiding en veiligheid een structurele plaats te geven in de school. Een veilig pedagogisch klimaat is randvoorwaarde voor optimale leerprestaties van alle leerlingen. Alle jongeren in de leerplichtige leeftijd zitten op school, tenzij er welomschreven redenen zijn dat het anders is. Problemen in het gedrag van jongeren waarmee de maatschappij te kampen heeft, komen met de leerlingen mee de school binnen. Scholen hebben evenzeer als andere voorzieningen voor kinderen en jongeren te maken met problematisch gedrag van hun leerlingen.

leerlingbegeleiding

De verantwoordelijkheid van scholen voor het bewaken van een veilige omgeving is groot, juist omdat kinderen verplicht zijn naar school te gaan. Kernpunt binnen de school is een goed functionerende leerlingbegeleiding. Dit is bij uitstek het instrument voor de school om problemen bij jongeren vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. De leerlingbegeleiding van de school vormt ook de schakel naar het maatschappelijk werk, en naar het netwerk van schoolexterne voorzieningen. Op een aantal plaatsen zijn goede ervaringen opgedaan met een actieve rol van het schoolmaatschappelijk werk. Dit kan direct inspelen op probleem- en spijbelgedrag van leerlingen en kan schooluitval voorkomen. Binnen het kader van de leerlingbegeleiding is een specifieke inzet van schoolmaatschappelijk werk nodig. De ministeries van VWS, BZK en OCenW en de VNG zullen dit najaar inventariseren hoe de inzet van schoolmaatschappelijk werk kan worden verbeterd en verstevigd. Daarbij zal worden nagegaan of een verruiming van de middelen nodig is.

schoolklimaat

Problemen op het gebied van sociale veiligheid in scholen betreffen vooral pesterijen, vormen van geweld als diefstal, vernielingen en agressief gedrag, seksuele intimidatie en discriminatie. Scholen kunnen hier binnen de onderwijsomgeving iets aan doen, en zij doen dat ook. Door structureel aandacht te besteden aan een veilige leeromgeving, kunnen scholen voorkomen dat zaken uit de hand lopen, zodat zij niet langer worden overvallen door incidenten.

Het grote belang van het schoolklimaat voor de veiligheid op school, is recent ook onderstreept in het rapport *Van wie is de school* van de Inspectie van het onderwijs.

Dit rapport is aanleiding geweest voor actie van de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO). Op initiatief van de VVO worden gesprekken gevoerd met schoolbesturen, inspectie en lerarenopleidingen over een structurele versterking van het schoolklimaat, doordat hieraan in de lerarenopleidingen meer gerichte aandacht wordt besteed en doordat het onderwerp schoolklimaat binnen de scholen beter bespreekbaar wordt gemaakt. Het is de pedagogische opdracht van scholen om een rol te spelen bij de overdracht van normen en waarden en het versterken van de sociale cohesie. Verder stimuleren van deze pedagogische opdracht vereist inzicht in wat er al wordt gedaan. De Landelijke Pedagogische Centra inventariseren hun activiteiten en hun producten en diensten op het gebied van normen en waarden en intercultureel onderwijs, om te bezien of nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Een optimale leeromgeving en het tonen van goed voorbeeldgedrag zijn ook noodzakelijk om kinderen te leren zonder geweld met conflicten om te gaan. De school is immers bij uitstek een plaats waar kennis, vaardigheden en houdingsaspecten geleerd en geoefend kunnen worden. Op conflicthantering en sociale competentie in basis- en voortgezet onderwijs is door de ministeries van BZK en OCenW een traject ingezet, waarbij een groep scholen gedurende drie jaar intensief wordt begeleid om te komen tot een optimale leeromgeving, waarin alle deelnemers werken aan hun sociale competentie. Conflicthantering is daarvan een onderdeel.

Pesten is een verschijnsel dat op verschillende niveaus moet worden aangepakt. Pestgedrag kan inbreuk maken op de veiligheid op school; het moet binnen een breder veiligheidsbeleid worden opgepakt. Daarbij moeten in sommige gevallen ook andere betrokkenen worden ingeschakeld. Het begint bij signalering in de klas en op het schoolplein door leraren. Het aanspreken van leerlingen die zich schuldig maken aan pesterijen, het afspreken van duidelijke gedragsregels in de school en het instellen van vertrouwenspersonen in de school. De Inspectie van het onderwijs ziet in haar reguliere schooltoezicht toe op het schoolklimaat op basis van het toezichtskader. Zij ziet daarmee ook toe op de manier waarop scholen omgaan met pesten, als onderdeel van het schoolklimaat. In aanvulling daarop houdt de Inspectie sinds kort toezicht op extreme vormen van pesten via de Wet op het onderwijstoezicht. Hierin is opgenomen dat de taken van de vertrouwensinspecteurs worden uitgebreid tot vormen van fysiek of psychisch geweld. In het overleg met leerlingen en ouders over het onderwijsbeleid in de Leerling- en Ouderkamer blijft het onderwerp pesten aan de orde.

ondersteuning

Kennis en materiaal om de scholen te ondersteunen bij hun activiteiten voor een veilig schoolklimaat komen samen in het Transferpunt jongeren, school en veiligheid (APS). Hierin zijn het Project preventie seksuele intimidatie en de Onderwijstelefoon ondergebracht. Het Transferpunt houdt zich verder bezig met instrumenten voor het tegengaan van pesten en geweld en het bevorderen van homo-emancipatie. Zij bieden landelijke ondersteuning

aan scholen, ouders en leerlingen, bijvoorbeeld door middel van een handreiking pesten en geweld (pestweb), voorlichting over schoolmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van seksuele intimidatie, ontwikkeling van weerbaarheidscursussen op scholen en het ontwikkelen van effectieve werkwijzen ter bevordering van homo-emancipatie en ter bevordering van tolerantie in scholen.

handhaving van de leerplicht

Scholen hebben een grote verantwoordelijkheid in de handhaving van de leerplicht. Zij doen veel om schoolverzuim door hun leerlingen tegen te gaan en schooluitval, bijvoorbeeld door een goede leerlingbegeleiding, te voorkomen. Naast scholen zijn ook de gemeenten en het openbaar ministerie belangrijke schakels in de keten van de leerplichthandhaving. De behandeling van schoolverzuim moet altijd zijn toegesneden op de aard en de oorzaken van het verzuim. Justitiële sancties komen pas in het uiterste geval in aanmerking. De officier van justitie en de rechter maken uiteindelijk de afweging welk type sanctie dan op zijn plaats is: leerstraf, taakstraf of boete (zie bijlage strafrechterlijke afdoening van leerplichtzaken).

Inmiddels bestaan er voor alle elementen in de leerplichthandhaving instrumenten. In het kader van het programma Handhaven op Niveau werken de ministeries van Justitie en OCenW aan modellen voor een brede, samenhangende inzet voor de leerplicht. Als onderdeel wordt een gereedschapskist samengesteld voor een integrale aanpak van de leerplichthandhaving. Deze inspanningen zijn gericht op het verminderen van schoolverzuim en uitval, en daarmee indirect mede op preventie van jeugdcriminaliteit. Als zodanig zijn zij ook opgenomen in de nota *Vasthoudend en effectief* van het ministerie van Justitie over versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit.

Concrete acties voor positionering van de school in zijn omgeving

Inzet van OCenW-beleid is de school in positie te brengen om sluitende afspraken met de omgeving te kunnen maken over de opvang van jongeren met problemen. Veiligheid, schoolklimaat en schoolverzuim vormen een verantwoordelijkheid van de school. Om op deze terreinen verbeteringen tot stand te brengen, moet de school hierbij samenwerken met anderen. De veiligheid in en om de school kan bijvoorbeeld een positieve impuls krijgen door de ontwikkeling van brede scholen in gemeenten. Brede scholen bieden namelijk een netwerk waarbinnen onderwijs, welzijn en zorg samenwerken voor kinderen en hun ouders in de buurt. Brede scholen kunnen worden opgezet met het doel de sociale infrastructuur in wijken te verbeteren en de sociale cohesie en de veiligheid in een wijk te versterken. Zo'n sluitend netwerk rond de school kan ook worden gebruikt voor samenwerking tussen scholen en instellingen rond de school wanneer zich problemen met leerlingen voordoen.

Uit onderzoek naar de beschikbaarheid van opvangmogelijkheden voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen is gebleken dat er problemen bestaan met de beschikbaarheid van zulke voorzieningen op het juiste moment voor een betreffende school. In *Doorgaan totdat je niet meer kunt?* (Sardes, 2001), is aangegeven dat deze problemen

vooral voortvloeiën uit versnippering, te weinig stroomlijning van de voorzieningen en verschillende bestuurlijke aansturing. Een voorzieningennetwerk kan in bepaalde regio's wel zo'n 200 participanten omvatten. Er is dus een veelheid aan voorzieningen voor de scholen beschikbaar, maar deze schuren als het ware langs elkaar, omdat verschillende participanten op een verschillende wijze worden aangestuurd. In *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid* (SCP, 2001) is beschreven hoe de gemeenten, die voor een groot deel van het netwerk de regierol hebben deze functie maar moeilijk kunnen waarmaken.

synergie in de samenwerking

Wanneer de verschillende partners die deel moeten uitmaken van het netwerk rond de school een goede samenwerking hebben bereikt, ontstaat een meerwaarde door synergie van de verschillende inspanningen. Hiervoor is het zaak in de eerste plaats op lokaal niveau te bereiken dat alle benodigde partners inderdaad samenwerken binnen het netwerk. De eerder aangekondigde 15 regionale samenwerkingsbijeenkomsten in het voortgezet onderwijs, waarbij de partners in het lokale netwerk rond de scholen concrete samenwerkingsafspraken maken, zijn inmiddels van start gegaan en zullen tot de zomer plaatsvinden. Scholen en schoolbesturen zijn nauw betrokken bij de voorbereiding, vanwege hun rol in het netwerk, waarbinnen de leerlingbegeleiding een centrale positie inneemt. Ook provincie, gemeenten en samenwerkingsverbanden svo-vo zijn betrokken bij voorbereiding en uitvoering van de werkbijeenkomsten. Deze partners in het netwerk toonden een grote bereidheid om te komen tot sluitende samenwerkingsafspraken en afspraken over verantwoordelijkheden. Dit is een uitstekende basis voor vorming van een sluitend netwerk waarin minimaal zijn vertegenwoordigd: scholen, leerplichtambtenaar, schoolmaatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, Bureau jeugdzorg, politie en justitie. Om de basisinformatie over het samenwerkingsmodel breed te kunnen verspreiden, is voor alle deelnemers aan de werkbijeenkomsten een publicatie samengesteld waarin onder meer de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de benodigde partners in het netwerk zijn beschreven (zie bijlage). Daarnaast bevat deze brochure de checklist die de VVO heeft ontwikkeld als handreiking voor scholen die te maken krijgen met gedragsmoeilijke leerlingen. De verdere ontwikkeling van de samenwerkingsafspraken is onderwerp van afspraken in het kader van BANS (zie hieronder).

Voor verbetering van de afstemming tussen het basisonderwijs en de jeugdzorg, organiseert het Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg de komende maanden 15 regionale conferenties Weer Samen Naar School. Deze conferenties moeten bijdragen aan het verbeteren van de regionale infrastructuur voor diagnostiek en begeleiding van kinderen met psychosociale problemen. Dit gebeurt door het bevorderen van de samenwerking tussen Bureau jeugdzorg en (samenwerkende) WSNS-verbanden en REC's, en het aanzetten tot vervolgacties. Daarnaast worden modellen van samenwerken gepresenteerd tussen WSNS en Bureau jeugdzorg en tussen REC en Bureau jeugdzorg. Hierbij kan het gaan om good practices, gebruikswaarde, organisatorische voorwaarden, stappenplannen e.d. De conferenties richten zich met name op coördinatoren WSNS,

medewerkers REC's (met name cluster 4) en medewerkers van Bureaus jeugdzorg.

Bestuursniveau: BANS

Om de bestaande vrijblijvendheid in de samenwerkingsafspraken te doorbreken, is een akkoord in voorbereiding op bestuursniveau in het kader van de Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl (BANS). Rijk, provincies en gemeenten hebben in het kader van BANS aangegeven ervoor zorg te willen dragen dat hun inspanningen voor jeugd naadloos op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Alleen gezamenlijk kan worden bevorderd dat voorzieningen en maatregelen op de verschillende leefgebieden van de jeugd goed aansluiten op elkaar (de zgn. ketenbenadering) en op vragen en behoeften van jeugdigen en hun opvoeders. Er wordt ook een reële inspanning van de school gevraagd bij het onderhouden van het netwerk, waarin de leerlingbegeleiding een centrale plaats inneemt.

VNG, IPO en Rijk maken in het kader van BANS afspraken over welke partijen minimaal vertegenwoordigd moeten zijn in het netwerk voor oudere jeugd op lokaal niveau. Wanneer partijen ontbreken, kunnen zij daarop worden aangesproken. Het interne systeem van leerlingbegeleiding van de scholen kan de meeste problemen zonder interventie van buiten oplossen. Voor leerlingen met ernstige problemen moeten scholen een beroep kunnen doen op de andere, lokale voorzieningen voor jeugdigen en, als ook dat niet voldoende is, op het Bureau Jeugdzorg. De ontwikkeling van zorgadviesteam, consultatieteam of multidisciplinaire team met vertegenwoordigers uit de school en uit het netwerk van externe voorzieningen rond de school, is een antwoord op de vraag hoe jeugdigen met problemen (en hun ouders) zo vroeg, zo kort en zo nabij mogelijk de benodigde hulp te bieden. Binnen het netwerk is onderscheid te maken tussen partijen die regelmatig met de school moeten communiceren en partijen die op afroep voor de school beschikbaar moeten zijn. De eerste lijn in het netwerk moet bestaan uit: leerplichtambtenaar (en rmc-functie), schoolarts, maatschappelijk werker en Bureau jeugdzorg (consultatie en deskundigheidsbevordering). De tweede lijn moet bestaan uit de overige lokale voorzieningen, politie (en Bureau Halt), Bureau jeugdzorg (voor doorverwijzing naar geïndiceerde zorg) en openbaar ministerie. In het kader van BANS zien VNG, IPO en Rijk erop toe dat de geschetste netwerken lokaal tot stand komen. Vervolgens wordt, aan de hand van een nader te bepalen monitor, tweejaarlijks in beeld gebracht of de samenwerkingsafspraken zich voldoende ontwikkelen.

Binnen BANS blijkt een grote mate van eensgezindheid te bestaan in de visie op het netwerk van voorzieningen rond het onderwijs dat noodzakelijk is voor een sluitende aanpak van oudere jeugd. In het eerstvolgende overhedenoverleg in het kader van BANS op 24 april worden afspraken tussen overheden gemaakt voor niet-vrijblijvende samenwerking in een sluitend netwerk voor begeleiding en opvang van jongeren met problemen. Door middel van een gezamenlijke monitor volgen de overheden de ontwikkelingen op de voet en zullen deelnemers worden aangesproken wanneer zij in gebreke blijven.

bijlagen:

Veiligheid als voorwaarde (Sardes, 2002)

De veilige school (Regioplan, 2001)

Conferentiemateriaal LCOJ (incl checklist VVO)

Cijfers strafrechtelijke afdoening leerplichtzaken (OM)