

Veilig in en om school: hoofdzaken

Notitie ter afronding van inventarisatie

Amsterdam, 17 juli 2001

Van Dijk, Van Someren en Partners (DSP)
Sander Flight
Anneke van Hoek
Paul van Someren

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Uitgangspunten	5
Groeimatrix voor veiligheid op school	5
Mogelijk aanbod	7

Inleiding

In Amsterdam wordt actief gewerkt aan het Veilig in en om School Beleid (VIOS). Momenteel worden op veel VO-scholen in Amsterdam Oost, West en Zuid veiligheidsprojecten uitgevoerd. Er is in kaart gebracht aan welke randvoorwaarden individuele scholen moeten voldoen, om de projecten te kunnen realiseren. Geconcludeerd werd dat het een voorwaarde is dat scholen een schoolveiligheidsplan implementeren en incidenten registreren. Losse projecten worden dan binnen een systematisch veiligheidsbeleid ingebed, waardoor ad hoc beleid wordt voorkomen wat de opbrengst van de projecten – en de opbrengsten voor een breder beleid ten aanzien van jeugd en veiligheid – ten goede zal komen.

De opdracht

Onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) heeft samen met Steinmetz Advies en Opleiding (SAO) en multi-media bureau Noterik en Doonder de opdracht gekregen een product te ontwikkelen voor de genoemde incidentenregistratie op scholen en de ontwikkeling en implementatie van veiligheidsbeleid op scholen. De eerste fase van die opdracht, waarin verschillende mogelijke producten zijn bestudeerd en de behoeften zijn geïnventariseerd, is in de eerste helft van het jaar 2001 afgerond in de vorm van een rapport¹. Daarna was ruimte ingelast voor het nemen van een 'go/no go' beslissing: is het voorstel voldoende reden om daadwerkelijk over te gaan tot het ontwikkelen van de producten en deze op scholen in te gaan zetten? In het hierboven genoemde rapport werd geadviseerd om onder voorwaarden te kiezen voor verdere ontwikkeling van een systeem om incidenten te registreren.

Het advies

Kort gezegd luidde ons advies: 'Go, mits...'. De 'go' is gebaseerd op de positieve uitkomsten van een behoeftenpeiling op scholen en een expertmeeting. Duidelijk is geworden dat scholen via een incidentenmonitor aard en omvang van incidenten op scholen in kaart willen brengen. Wij hebben voorgesteld een systeem te ontwikkelen en in te voeren, waarbij incidenten middels een eenvoudig in te vullen formulier via een scanner zouden worden geregistreerd. Deze formulieren kunnen zowel door leerlingen als docenten worden ingevuld. Noterik en Doonder heeft een applicatie ontwikkeld die op basis van de informatie op de formulieren, automatisch een gegevensbestand aanmaakt. Daaruit kan dan de gewenste informatie worden opgevraagd. Dit kan voor elk afzonderlijk incident, maar het systeem biedt ook de mogelijkheid om incidenten te groeperen bijvoorbeeld tot overzichten per maand, per jaar of per klas.

Een tweede product waar behoefte aan bleek te bestaan, was een zogenaamde maatregelenmonitor waarmee scholen zicht kunnen krijgen op maatregelen die de school kan treffen ter voorkoming van incidenten en de gevolgen daarvan. De behoefte aan de incidentenmonitor bleek groter dan aan de maatregelenmonitor.

Noot 1 *Veilig in en om school : Hoofdzaken (Fase 0 en fase 1)*, Amsterdam, 9 april 2001, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Steinmetz Advies en Opleiding en Noterik & Doonder.

De invulling van de 'mits' (de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voor een succesvolle ontwikkeling en implementatie), zijn ook toegelicht in het rapport. Kort gezegd komt het neer op: 'Houd het simpel, betaalbaar en zorg dat het niet teveel beslag legt op mensen en middelen'.

Bovengenoemd rapport met het 'Go, mits...'-advies is voorgelegd aan betrokkenen en belanghebbenden, waaronder de stuurgroepen in de drie VIOS-gebieden in Amsterdam. Hieruit bleek dat er bezwaren kleefden aan de door ons voorgestelde producten. Zo zou de incidentenmonitor toch nog te ingewikkeld en te moeilijk zijn. Het invullen van een standaardformulier, het gebruik van een scanner, het raadplegen van een gegevensbestand; al met al kwam het gevoel op dat invoering van dit systeem eerder tot weerstand zou leiden dan tot enthousiasme bij de doelgroep voor wie het systeem ontwikkeld was.

Bezint eer ge begint

Er is behoefte aan bezinning; een adempauze waarin weer wordt teruggegaan naar de uitgangspunten. Wat was het oorspronkelijke doel en zijn er misschien alternatieven voor het registratiesysteem die eenvoudiger zijn? Het voorstel om te bezinnen, voordat er wordt begonnen, spreekt ons als onderzoekers en adviseurs natuurlijk erg aan. Ook het moment is goed gekozen: na deze inventariserende fase was het immers uitdrukkelijk de bedoeling de uitgangspunten nog eens kritisch tegen het licht te houden. Daarom ook hebben wij voorgesteld, naast het rapport, deze aanvullende notitie te schrijven, waarin we een overzicht geven van de gedachtengang tot nu toe en alle alternatieven op een rij zetten.

Wij beperken ons in deze notitie tot het eerste product dat wij voorstelden: de incidentenmonitor. Allereerst omdat hier meer belangstelling voor bleek te bestaan dan voor de maatregelenmonitor. Daarnaast hoort het echter ook bij elke rationele beleidscyclus om eerst te meten wat er aan de hand is, voordat er beleidsontwikkeling mogelijk is. De maatregelenmonitor zou in een latere fase een rol kunnen spelen.

Leeswijzer

De rest van deze notitie is als volgt opgebouwd. Allereerst bespreken we de uitgangspunten en de aanleiding voor het ontwikkelen van een systeem voor incidentenregistratie. Daarbij gebruiken we een zogenaamde 'groeimatrix', om aan te geven welke stadia van bewustzijn organisaties moeten doorlopen om tot een structurele aanpak van problemen te komen. De matrix geeft geen antwoord op de vraag *hoe* de benodigde informatie verzameld moet worden. Die vraag komt in het daaropvolgende hoofdstukje aan de orde, waarin vijf opties de revue passeren. Deze variëren van het barre minimum van niets doen tot een luxe maximum waarin alle mogelijke manieren van informatieverzameling worden ingezet. De lezer – in concreto de Amsterdamse scholen die in VIOS participeren alsmede de Centrale stad en eventueel andere VIOS betrokkenen (stadsdelen, politie, GVB, etc.) – zal zelf tot een keuze moeten komen voor het ideale model; onze eigen voorkeur hebben wij neergelegd in het reeds genoemde rapport.

Op basis van deze notitie zal men voor september 2001 tot een definitieve keuze moeten komen over het wel of niet invoeren van de incidentenmonitor en het vervolg daarop.

Uitgangspunten

Willen de Amsterdamse scholen kwaliteit leveren op het gebied van veiligheid, dan zullen zij – net als alle andere organisaties – systematisch de beleidscyclus moeten doorlopen. De beleidscyclus kent de volgende stappen:

1. Diagnose - analyseren van problemen: Wat is er eigenlijk aan de hand?;
2. Beslissen - prioriteiten en doelen stellen: Wat gaan we daar aan doen? Wat moet er bereikt worden?;
3. Actie - implementeren van maatregelen: Hoe gaan we dat doen? Wie doet wat wanneer, gevolgd door de feitelijke uitvoering;
4. Monitoren en evalueren: Is gedaan wat afgesproken is en zijn de gestelde doelen bereikt?

De beleidscyclus is, zoals de naam al zegt, een cyclisch proces. Dit betekent dat op grond van evaluatie een nieuwe diagnose moet worden gesteld waarna de cyclus weer wordt doorlopen. Het is dus een dynamisch proces, waarin maatregelen steeds effectiever worden op de (veranderende) problematiek. Het proces zorgt ervoor dat een organisatie professioneler wordt en steeds beter in staat is haar doelen te bereiken.

Een handig hulpmiddel om aan te geven tot welk niveau een organisatie inmiddels door het doorlopen van de cyclus is gegroeid, is de zogenaamde 'groeimatrix', ontwikkeld door DSP op basis van buitenlandse literatuur en ervaringen met in- en uitvoering van vele veiligheidsprojecten. De groeimatrix beschrijft vijf stadia van ontwikkeling die doorlopen moeten worden om tot een structurele aanpak van een probleem te kunnen komen. De matrix kan op zeer veel problemen worden toegepast, maar hieronder is deze aangepast aan de situatie van een Amsterdamse school die kampt met problemen rond veiligheid.

Groeimatrix voor veiligheid op school

Stadium 1 – Onbekendheid: 'Wij weten niet waarom we problemen hebben met veiligheid'.

In dit stadium is er bij het management van de school geen aandacht voor veiligheid. Ook op de werkvloer speelt veiligheid een rol als (veel voorkomend) incident. Een incident is als een bliksemingslag, een 'Act of God'. Men gaat problemen te lijf als ze zich voordoen, zonder blijvende oplossingen. Er is veel kretologie en beschuldigingen, er is weinig probleemdefiniëring. De kosten verbonden aan veiligheid, zijn volstrekt onbekend. Als deze wel bekend zouden zijn, zou blijken dat ze veel hoger zijn dan men denkt en ook veel hoger dan nodig zou zijn.

Stadium 2 – Ontwaken: 'Is het echt nodig om altijd problemen met veiligheid te hebben?'

Het management erkent dat veiligheid belangrijk is, maar is nog niet bereid er tijd of geld in te investeren. Er wordt al wel gesproken over veiligheid, maar het blijft een bijzaak. Er worden groepjes gevormd om problemen op te lossen, maar naar oplossingen voor de lange termijn wordt nog niet gezocht. De kosten verbonden aan veiligheid zijn in werkelijkheid nog altijd fors hoger dan men denkt. Men vergeet bijvoorbeeld indirecte kosten, gevolgschade (ziekteverzuim), schade bij anderen en dergelijke.

Stadium 3 – Doorbraak: 'Wij identificeren onze problemen en lossen ze op'.
Het management leert meer over veiligheid en wordt enthousiast voorstander van een structureel veiligheidsbeleid. Er is een veiligheidsmanager die deel uitmaakt van de directie. Het onderwerp veiligheid maakt deel uit van de beoordeling van medewerkers en problemen worden rationeel benaderd en opgelost. De kosten verbonden aan veiligheid zijn echter nog altijd hoger dan men denkt.

Stadium 4 – Wijsheid: 'Vergroten van veiligheid is een routinebestanddeel van ons werk'.

Alle medewerkers nemen actief deel aan het veiligheidsbeleid en kennen de prioriteiten. Zij zien het belang van blijvende persoonlijke inzet. De veiligheidscoördinator is staflid en wordt nauw betrokken bij speciale projecten. Problemen worden in een vroeg stadium gesignaleerd en alle medewerkers staan open voor suggesties tot verbetering. De kosten verbonden aan veiligheid zijn bekend, maar nog wel hoger dan nodig.

Stadium 5 – Zekerheid: 'Wij weten waarom we geen problemen hebben met veiligheid'.

In dit stadium is het bewaken van de veiligheid een essentieel onderdeel van de organisatiestructuur en -cultuur. Preventie is een primair aandachtspunt in het beleid van de school. Alleen in exceptionele gevallen zijn er nog problemen met veiligheid. De werkelijke kosten van het veiligheidsbeleid zijn bekend en bevinden zich op een acceptabel niveau.

Wij zullen hier niet proberen aan te geven in welke fase van ontwikkeling Amsterdamse scholen zich momenteel bevinden – dat is iets wat de lezer zelf waarschijnlijk veel beter kan inschatten. Op grond van de groeimatrix kunnen echter wel twee voorwaarden worden geformuleerd waaraan voldaan moet zijn, wil veiligheid op scholen zich ontwikkelen van het stadium van onbekendheid naar zekerheid.

- Ten eerste moet veiligheid als probleem worden erkend;
- ten tweede moet de aanpak worden geprofessionaliseerd.

Dit lukt alleen maar als analyse de basis vormt voor acties en als het effect van acties gemeten wordt. Pas als er overeenstemming is over het antwoord op deze vragen, kan de discussie verder worden gevoerd naar de vraag: 'En hoe gaan we dat dan doen? Hoe kan het veiligheidsbeleid worden geprofessionaliseerd en hoe kunnen we het effect van acties meten?' In het volgende hoofdstuk geven we een overzicht van de mogelijke antwoorden op die vraag.

Mogelijk aanbod

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven dat – als er overeenstemming is over het feit dat veiligheid een probleem is dat op een structurele manier moet worden aangepakt – antwoord moet worden gegeven op de volgende vraag: 'Hoe gaan we de veiligheid op scholen en het effect van onze acties meten?' Onzes inziens zijn er ruwweg vijf manieren waarop dat zou kunnen. Onze voorkeur hebben wij verwoord in het rapport dat wij reeds aanhaalden. De lezer kan op basis van onderstaand overzicht zelf concluderen of hij het met ons eens is, of toch een andere voorkeur heeft.

Optie 1 – niets doen

Een mogelijkheid is niets doen: incidenten met veiligheid worden niet geregistreerd en effecten van acties zijn onbekend.

Een groot voordeel van deze optie is dat er geen kosten (in tijd, geld of moeite) aan zijn verbonden. De werkelijke kosten in termen van onveiligheid zijn echter wel aanwezig en waarschijnlijk hoger dan men denkt en hoger dan nodig. Een ander nadeel van deze aanpak is dat de Amsterdamse scholen op een bepaald moment ter verantwoording zullen worden geroepen door instanties die veiligheidsregels opstellen voor scholen, zoals de Arbeidsinspectie, de brandweer of bijvoorbeeld de Rijksoverheid.

Optie 2 –enquête (extern, kwantitatief)

Tegenwoordig is het internationaal, nationaal en lokaal geen uitzondering om veiligheid (objectief en als gevoel) te meten via bevolkingsenquêtes. Voorbeelden hiervan zijn de International Crime Victim Survey (ICVS), de Nederlandse Politiemonitor Bevolking of de Amsterdamse leefbaarheidsmonitor (integrale veiligheidsrapportage). In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld worden in dergelijke brede enquêtes over veiligheid en criminaliteit ook altijd vragen gesteld over ervaringen op school en werk.

Uiteraard behoort dit soort onderzoek ook tot de mogelijkheden op de Amsterdamse scholen. Het is mogelijk een extern onderzoeksbureau opdracht te geven periodiek een enquête uit te voeren onder scholieren en/of het personeel. In zo'n enquête zou per incident kunnen worden gevraagd wie het slachtoffer was, wie de dader was (indien bekend) en wat de situatie was waarin het incident heeft plaatsgevonden. Zo'n enquête zou op centraal niveau georganiseerd kunnen worden, waarbij alle (of in ieder geval de meeste) Amsterdamse scholen bijvoorbeeld elke twee jaar tegelijkertijd worden onderzocht. Een dergelijk onderzoek zou in principe natuurlijk ook per school kunnen worden uitgevoerd, maar dat heeft als nadeel dat het geen vergelijkbare informatie oplevert en dat het onderzoek niet representatief is voor alle Amsterdamse scholen. Die werkwijze raden wij dan ook ten sterkste af.

Kenmerken van deze tweede optie zijn dat het een relatief dure methode is en relatief weinig achtergrondinformatie over de incidenten oplevert. Vooral bij de variant van grootschalige afname op gemeentelijk niveau zal weinig ruimte overblijven voor lokale invulling van de enquête en uitkomsten per school. Dit nadeel kan deels worden opgevangen door aparte open modules te reserveren voor een school of een gebied. Voordelen worden gevonden in het gemak (het kost scholen weinig tijd en moeite) en in de representativiteit (in het geval van grootschalige afname). Een ander voordeel is dat het goed

past in de systematiek van andere enquêtes, waardoor de mogelijkheid ontstaat om te vergelijken en een totaalbeeld te krijgen.

Optie 3 –enquête (intern, kwantitatief)

Bij deze optie wordt de informatie over incidenten door scholen zelf verzameld: een soort 'interne enquête'. Dit zou een continu karakter kunnen krijgen, waarbij na elk incident een formuliertje wordt ingevuld door het slachtoffer of de docent. Maar het is ook mogelijk periodiek een 'sweep' van informatieverzameling te organiseren, bijvoorbeeld 1 keer per week of per maand. Dan zou klassikaal kunnen worden geïnventariseerd of er incidenten zijn geweest en zo ja, welke.

Voordelen van deze optie zijn de relatief lage externe kosten en het waarschijnlijk positieve effect op de betrokkenheid bij veiligheid van leerlingen en docenten. Nadeel is dat het koppelen van incidenten aan maatregelen op deze manier relatief moeilijk is. De kans is aanwezig dat het veiligheidsbeleid op deze manier incidenteel van karakter blijft.

Optie 4 – 'oral history' (kwalitatief)

In deze vierde optie gaat het vooral om de verhalen achter de incidenten. Wat is er precies gebeurd met wie en waarom? Wat waren de gevolgen ervan voor slachtoffer, dader en omgeving en wat kan er gedaan worden om herhaling of vergelijkbare incidenten te voorkomen? Het belangrijkste doel is dus niet langer om het grote overzicht te krijgen of gemiddelden per school te kunnen berekenen. Deze optie kan misschien goed worden ingepast binnen de structuur van het Teamgericht Klassenoverleg over Incidenten (TKI) of het Teamgericht Werkoverleg over Incidenten (TWI). Leerlingen en personeel bespreken in deze overlegvormen toch al incidenten, oorzaken en preventieve maatregelen. Het enige verschil met de huidige gang van zaken zou zijn dat een en ander ook structureel (en makkelijker verwerkbaar en analyseerbaar) wordt vastgelegd, bijvoorbeeld door de TKI/TWI trainers.

Een voordeel van deze methode is de rijkdom van de informatie. Dit soort registratie levert heel levend materiaal op, waarbij iedereen zich onmiddellijk kan voorstellen wat er is gebeurd. Ook biedt deze methode mogelijkheden tot standaardisatie: in andere sectoren wordt ook al gewerkt met overlegvormen om incidenten te bespreken, te verwerken en naar oplossingen te zoeken (voorbeelden zijn het welzijnswerk en de gezondheidszorg). Een nadeel van deze methode is dat de resultaten representatief, noch generaliseerbaar zijn. Ook nadelig is het feit dat TKI/TWI lang niet op alle VIOS-scholen loopt en bij sommige scholen misschien zelfs nooit zal gaan lopen omdat men voor een andere aanpak kiest. Ook is er het gevaar dat betrokken scholen ooit weer van de actieve lijst verdwijnen.

Optie 5 – alles doen

De laatste optie die genoemd moet worden is een combinatie van opties 2, 3 en 4. De voordelen zullen duidelijk zijn: veiligheid krijgt structurele aandacht en de informatie die wordt gegenereerd heeft zowel diepte (details) als breedte (representativiteit). Grootste nadeel zijn de kosten in termen van tijd, geld en moeite die aan deze optie vast zitten.

In onderstaande tabel worden de voor- en nadelen van de vijf opties nog eens weergegeven. De criteria die volgens ons in ieder geval een rol zouden moeten spelen bij de keuze zijn:

- betaalbaarheid;
- intern gemak – het beslag dat de methode legt op middelen en mensen van de deelnemende scholen;
- representativiteit – of de uitkomsten iets zeggen over alle in het VIOS participerende scholen of alleen over de onderzochte school;
- levend materiaal – of het materiaal duidelijk aangeeft wat er precies is gebeurd en breed informeert over mogelijke oplossingsrichtingen;
- standaardisering – of het materiaal aansluit bij ander onderzoek, zoals slachtofferenquêtes;
- veiligheid – of verwacht mag worden dat de veiligheid op school erbij gebaat is.

Uiteraard kunnen er nog meer criteria worden gehanteerd. Wij denken echter dat de door ons gekozen lijst een voldoende breed spectrum beslaat om een afgewogen keuze te kunnen maken.

Tabel 1 Overzicht mogelijke vormen van incidentenregistratie

	betaalbaar- heid	intern ge- mak	representa- tiviteit	standaardi- sering	levend materiaal	veiligheid geholpen
1 – niets doen	++	++	--	--	--	--
2 – enquête (extern, kwantitatief)	-	+	+	++	-	+
3 – enquête (intern, kwantitatief)	+	-	+	+	+	+
4 – 'oral history' (kwalitatief)	+	-	--	+	++	++
5 – alles doen (opties 2, 3 en 4)	--	-	++	++	++	++

Toelichting op gebruikte symbolen:

- - zeer negatief
- negatief
- + positief
- ++ zeer positief

Van de vijf opties is er geen een die op alle criteria als beste uit de bus komt. Dat is ook logisch: een uitgebreid meetinstrumentarium zal altijd duurder zijn dan een meer beperkte variant. Een beperkte variant levert echter weer niet alle mogelijke soorten van informatie op. Het is afhankelijk van het gewicht dat aan de criteria wordt toegekend, welke optie uiteindelijk de voorkeur zal krijgen. Geven de financiën de doorslag, dan is optie 1 (niets doen) ideaal. Gaat het er vooral om scholen op een gestandaardiseerde wijze met elkaar te kunnen vergelijken, dan krijgt optie 2 (een externe, kwantitatieve enquête) de voorkeur. De derde optie heeft als belangrijkste voordeel dat er geen nadelen aan verbonden zijn, behalve het beslag dat wordt gelegd op de interne middelen. Optie 4 zou gekozen moeten worden als het gaat om rijke, gedetailleerde informatie die niet representatief hoeft te zijn. Als het, tot slot, de bedoeling zou zijn de veiligheid op scholen op alle mogelijke manieren in kaart

te brengen, zonder dat geld een rol speelt, dan zou optie 5 (alles doen) de voorkeur moeten krijgen.

Zoals gezegd is het de bedoeling voor september 2001 tot een definitieve keuze te komen over het wel of niet invoeren van de incidentenmonitor en het vervolg daarop. Wij hopen met het schrijven van deze notitie een constructieve bijdrage te hebben geleverd aan die discussie.