

SAMENWERKINGSPROTOCOLLEN TUSSEN SCHOLEN, POLITIE EN PARKET

Gescreend vanuit preventieoogpunt

Op 7 juli 2006 vaardigde minister van Binnenlandse Zaken Patrick Dewael de omzendbrief PLP 41 uit, tot versterking en/of bijsturing van het lokaal veiligheidsbeleid en de specifieke aanpak van de jeugdcriminaliteit, met in het bijzonder een aanspreekpunt voor de scholen ¹.

Deze omzendbrief is één van de maatregelen die genomen werd in de nasleep van de moord op Joe Van Holsbeek. Naar aanleiding van deze zaak, zaten de Vlaamse, Waalse en federale Ministers een aantal keren samen om na te denken over maatregelen om de greep op de jeugdcriminaliteit te verstevigen.

Het doel van deze omzendbrief is het verbeteren van de samenwerking tussen scholen en politie in de aanpak van jeugdcriminaliteit en aanverwante fenomenen zoals spijbelen. Scholen en politie moeten samen werken aan een veilige schoolomgeving, en daartoe vraagt men de politie om één vast aanspreekpunt voor de scholen te voorzien en een overeenkomst af te sluiten met de scholen van haar grondgebied waarin de gemaakte afspraken worden vastgelegd.

Aanvankelijk werd er, zowel vanuit de scholen als vanuit de politie, niet unaniem positief gereageerd op deze omzendbrief. Vanuit politiehoek stelde men zich de vraag of dit wel tot hun takenpakket behoort? De scholen vreesden aan de kant te worden geschoven in hun rol als opvoeder.

Voor een stuk waren deze reacties te wijten aan onduidelijkheid op het terrein over de eigenlijke bedoeling van de omzendbrief. Er werd ook wat voorbijgegaan aan de samenwerkingen die op het terrein al bestonden tussen scholen en lokale politiediensten, en die goed liepen.

Ondertussen is de omzendbrief bijna twee jaar van kracht. Tijd dus voor een evaluatie van de huidige situatie. In de meeste Vlaamse politiezones is er een aanspreekpunt aangeduid. Heel vaak is dit de persoon, die voordien ook al de contacten met de scholen verzorgde. Het zijn dikwijls wijkagenten of leden van de sociale en/of jeugdpolitiedienst die deze taak op zich hebben genomen. In heel wat zones heeft men tevens samenwerkingsprotocollen afgesloten. De signalen die we hierover opvangen vanuit het terrein zijn wat divers. In sommige plaatsen is het afsluiten van het protocol voorafgegaan door een uitgebreide overlegronde met de verschillende partners. Op andere plaatsen was er sprake van een meer eenzijdige aanpak. In een aantal regio's koos men ervoor om geen protocollen af te sluiten, omdat er reeds een goede samenwerking bestond tussen scholen en politie en men het niet nodig achtte om dit vast te leggen in regeltjes.

We bekeken een aantal van de opgestelde overeenkomsten. Uit de dikwijls nogal overlappende inhoudelijke formuleringen kunnen we vermoeden dat ze model kunnen staan voor het geheel. Anderzijds is het niet altijd gemakkelijk om de protocollen te pakken te krijgen, en de oorzaak daarvan is vaak dat ze ook nog in ontwikkeling zijn.

We noteerden onze bemerkingen en we toetsten ze ook aan het kader van wenselijke preventie ². De bedoeling van deze oefening is geenszins om kritiek te leveren. We willen enkel onze vaststellingen delen en hopen op deze manier een bijdrage te leveren tot een goede invulling van de samenwerking tussen scholen en politiediensten, die erg belangrijk is en die effectief een rol kan vervullen in de preventie van jeugdcriminaliteit en aanverwant gedrag op school.

Een paar vaststellingen

De ondertekenaars

De samenwerkingsprotocollen zijn niet overal door dezelfde partijen afgesloten.

In bepaalde gevallen gaat het alleen tussen politie en scholen. Elders (meestal) is ook het parket betrokken en in sommige documenten zijn de burgemeesters expliciet betrokken partij.

De redenen van deze verschillen worden in de documenten zelf niet toegelicht - we kunnen veronderstellen dat er ofwel delegatie is (van burgemeesters naar politie), ofwel dat men zich minder aangesproken voelt.

De domeinen waarop het protocol betrekking heeft

Het lijkt er sterk op dat de protocollen meestal steunen op een soort basisdocument waaruit via knip-en-plakwerk een lokaal passende samenstelling werd gedistilleerd. Dat leidt niet altijd tot goed afgebakende omschrijvingen van de problematieken waarop het protocol een antwoord wil (helpen) bieden. Mogelijk komt dat omdat men het nog niet zo goed weet en/of omdat er al lokale "gebruiken" zijn die men nu in het protocol opneemt zonder dat men de behoefte voelt aan verdere precisering. Het is zeker niet uit te sluiten dat dit gebrek aan eenduidigheid tot misverstanden kan leiden.

Over het algemeen wordt gerefereerd naar omgaan met strafbare feiten of met vermoedens van strafbare feiten (MOF: als misdrijf omschreven feiten). In

een aantal gevallen gaat het ook om POS (problematiese opvoedingssituaties). Soms worden deze feiten heel algemeen gedefinieerd, maar in sommige protocollen worden ze verengd en gaat het bijvoorbeeld enkel om ("ernstige" vermoedens van) druggebruik" - al dan niet met de school gerelateerd.

Een algemene doelstelling is om het gevoel van "strafeloosheid" te bestrijden, zowel bij de slachtoffers als bij de daders.

Men wil de onderlinge communicatie verbeteren en tegelijk een kader scheppen waardoor de aanmelders / slachtoffers in hun anonimiteit en tegen represailles beschermd worden.

Er worden ook afspraken gemaakt over de modaliteiten van politionele of gerechtelijke acties op de school. Die afspraken hebben dan te maken met de veiligheid en de bescherming van personeel en leerlingen, maar ook met de discretie waarmee ze gepaard (moeten) gaan. Op die manier wil men de reputatie van de school vrijwaren. We komen echter niet te weten wat die bedreiging van de veiligheid en de bescherming van het personeel precies voorstelt. De reputatie van de school vrijwaren komt meestal hier op neer dat men op een eerder discrete manier zal optreden: als het kan niet in uniform, met een anoniem voertuig, geen mededelingen aan de media zonder overleg vooraf tussen de partners,...

De modaliteiten van de overeenkomst

Het valt op dat er verschillende benaderingen zijn, die duiden op een sterk verschillende positionering van de ondertekenaars. Een beetje verduidelijking hierbij:

- sommige protocollen zijn gewoon opsommingen van een aantal min of meer vage basisprincipes met daaronder de handtekening van lokale politie, de school, het parket en eventueel de burgemeester;
- in andere documenten is sprake van een stuurgroep of zijn er eventueel "externe partners" die blijkbaar tot taak hebben om de overeenkomst concreet vorm te geven, om de werking op te volgen en geregeld te evalueren;
- in bepaalde gevallen krijgen we sterk de indruk dat het protocol vrij eenzijdig is ingevuld. De school wou zekerheid over wat in bepaalde omstandigheden (vaststellen of vermoeden van een MOF) kan gebeuren en de lokale politie geeft garanties over een goede afhandeling. In dit geval gaat het protocol over de verantwoordelijkheden van de school en tot waar die reiken en worden er (min of meer vage) afspraken gemaakt over de feedback die de school zal krijgen van de politie;
- in sommige gevallen is er sprake van een ruime invalshoek, in andere geeft het protocol enkel antwoord op een specifieke situatie: (vermoeden van) bezit, gebruik of dealen van drugs. Hierbij is het duidelijk dat de enige doelstelling van het protocol was om een duidelijk stappenplan te ontwikkelen voor deze ene situatie.

Onduidelijkheden in overeenkomsten

- Soms is het niet echt duidelijk wat de meerwaarde is van een overeenkomst. In een bepaald geval le-

zen we bijvoorbeeld de doelstelling dat de politie en het parket een "accuraat antwoord" zullen geven op een melding van een strafbaar feit. Het is vreemd dat men voor deze toch voor de hand liggende bepaling een protocol nodig heeft.

- Sommige begrippen en bepalingen zijn erg vaag gedefinieerd. Enkele voorbeelden:

- De scholen verbinden zich ertoe om strafbare feiten te melden aan de politie als zij dit noodzakelijk achten. Het is onduidelijk wat de politie hiervan verwacht en hoe de school die "noodzakelijkheid" moet inschatten.

- De politie zal ten aanzien van jongeren met aanhoudend spijbelgedrag of die een strafbaar feit gepleegd hebben steeds een "passende reactie" geven. Noch de feiten, noch de "passende reactie" worden toegelicht. Gaat het over jongeren met problematische afwezigheden (30 halve dagen zonder wettiging volgens het ministerie van onderwijs), gaat het over jongeren die te snel rijden met de brommer,... Wat moeten we ons bij die passende reactie voorstellen en wat als de school en de politie daarin van visie verschillen?

- Een ander protocol verwijst naar de verbintenis van scholen om de politie op de hoogte te brengen van ernstige strafbare feiten, alleen of in groep begaan. Ook vermoedens van zulke feiten zullen gemeld worden. Op basis van welke criteria de ernst bepaald wordt en hoe de vermoedens tot stand komen is onduidelijk.

- Een protocol verwijst naar andere overeenkomsten, specifiek in verband met de opvolging van drugsgerelateerde problematieken. Het komt erop neer dat een bepaalde instantie de centrale opvolging toegewezen krijgt van alle feiten en vermoedens rond drugs in schoolverband. Dat dit in een bijkomend protocol nog eens bevestigd wordt, beperkt de vrije keuze van consult en eventuele behandeling voor de ouders en voor de jongere. Het is de vraag wat een eventuele weigering tot samenwerking met die instantie voor gevolgen kan hebben.

- Om onnaspeurbare redenen zijn uit sommige overeenkomsten bepaalde passages weggelaten uit wat blijkbaar een soort van "model" moet geweest zijn. Zo zien we dat in bepaalde protocollen gesteld wordt dat de lokale politie steeds de toestemming krijgt om op school preventieve of gerichte acties te voeren. In andere protocollen vinden we dezelfde bepaling, maar wordt daarbij vermeld dat dit enkel kan na voorafgaand onderling overleg - toch een groot verschil.

- Waar houdt de bevoegdheid van de school op? In een overeenkomst vinden we een meldingsformulier waarop de school verondersteld wordt om allerlei identiteitsgegevens van (vermoedelijke) dader(s) en slachtoffer(s) te geven, samen met een beknopt verslag van de feiten, en gegevens over getuigen. De noodzaak aan eenduidigheid wordt hier wellicht voorbijgeschoten en mondt uit in een bijna-proces- verbaal.

In een protocol lezen we in het stappenplan dat, in geval van druggebruik op school, een aangifte (door de school) gebeurt en dat de politie dan de ouders uitnodigt. Daarbij wordt gesteld: "een per-

soneelslid van de school gaat mee naar het politiecommissariaat ter ondersteuning van de leerling en de opvang van de ouders". Het is onduidelijk a) of dit de taak van de school is, b) waar de rol van het CLB zit en c) of de ouders dit (steeds) echt als een steun gaan ervaren - het valt nog maar te bezien of dit personeelslid ook echt die ondersteunende rol zal opnemen...

- In verschillende protocollen wordt verwezen naar een "integrale aanpak". Wat daarmee bedoeld wordt is niet altijd duidelijk. Wellicht gaat men ervan uit dat dit impliciet zo is omdat er verschillende partijen betrokken zijn. Toch kan men zich hierbij een aantal vragen stellen, zeker als we zien dat een aantal overeenkomsten beperkt blijven tot een of een paar erg specifieke domeinen (drugs, spijbelen) en dat ze tegelijk vaag blijven in de verwachtingen ten aanzien van de verschillende actoren.

Overwegingen vanuit het oogpunt van preventie

De protocollen zijn duidelijk opgezet vanuit een doelstelling die in de preventieve sfeer ligt.

Men wil systematisch werken aan - om het in de meest algemene zin te formuleren - een veilige schoolomgeving voor alle betrokkenen. Tegelijk wil men voorkomen dat bepaalde problemen escaleren.

De belangrijkste instrumenten die men wil hanteren zijn: een goede communicatiestructuur, een integrale aanpak en een algemene vertrouwensrelatie tussen de verschillende partners.

Vanuit preventief oogpunt zijn er ook een aantal vragen en bedenkingen.

Gebrek aan een duidelijk tijdsplan

Verschiedene protocollen geven de indruk dat men vooral een halt wil toeroepen aan (de escalatie van) een aantal situaties waar de pedagogische aanpak vanuit de scholen niet meer toereikend is.

Wat voordien kan gebeuren wordt niet gezegd: in een aantal protocollen is sprake van "preventieve en gerichte acties die tot doel hebben de veiligheid van personeel en leerlingen te garanderen", echter zonder dat verduidelijkt wordt wat men hieronder verstaat en of dit (enkel) na de vaststelling van bepaalde feiten kan of ook voordien.

Educatieve, niet-repressieve oplossingen

In een aantal protocollen wordt duidelijk vermeld dat de ondertekenaars in de eerste plaats op zoek zullen gaan naar "educatieve, niet-repressieve oplossingen" waarbij men ervoor probeert te zorgen dat het normbesef en de wettelijkheid hersteld worden vooraleer er repressief wordt opgetreden. Daarbij wordt verwezen naar de primaire, pedagogische opdracht van de school.

Het is merkwaardig dat deze passages in zo weinig overeenkomsten opgenomen zijn.

Voor bepaalde regio's worden expliciet niet-repressieve doelstellingen geformuleerd. Er wordt dan bijvoorbeeld verwezen naar "het voorzien van vormen van opvang en begeleiding, liever dan in bestraffende maatregelen". Uitzonderlijk wordt gesteld dat "in overleg met alle betrokkenen, alle stappen zullen gezet worden om een definitieve uitsluiting uit de school te vermijden".

Ook al komt dit pas na de feiten, toch is de invalshoek hier eerder ruim gelegd.

De domeinen

We hadden het hierboven al over de wel erg beperkte domeinen waarop bepaalde protocollen van toepassing zijn. Tegelijk zijn er regio's waar men het heeft over "andere zorgwekkende situaties", en daarbij worden schoolverzuim en aanhoudend pestgedrag genoemd. Hier kadert men het protocol dus in een ruimer geheel en wordt niet enkel gekeken naar de meest in het oog springende gebieden.

Waar is het CLB?

De protocollen spreken vrijwel allemaal over een integrale aanpak. Het CLB is de draaischijf tussen school en welzijn. Dat is decretaal zo bepaald, daar zit een visie achter, namelijk dat eerst de minst ingrijpende vorm van preventie en hulpverlening in actie komt vooraleer men verdere stappen zet. Men zou ook minstens kunnen veronderstellen dat dit CLB ook al eerder en binnen de school zijn rol heeft gespeeld in de preventie en in de opvolging van de problemen die zich voordoen. Als het over afwezigheden gaat bijvoorbeeld, heeft het CLB een decretaal vastgelegde taak. Toch slagen vrijwel alle protocollen erin om over het CLB met geen woord te reppen. Men zou kunnen argumenteren dat dit nu eenmaal overeenkomsten zijn tussen scholen aan de ene kant en politie en parket aan de andere kant. Maar deze redenering gaat totaal voorbij aan de opdrachten en de betrokkenheid van de CLB's. Het is ronduit onbegrijpelijk dat deze link werd verwaarloosd.

Sowieso kan het CLB niet ingeschakeld worden om de melding te doen bij de politie, omwille van het beroepsgeheim. Maar we zouden toch mogen verwachten dat de scholen, vooraleer ze een melding doen aan de politie, minstens het CLB betrokken hebben in hun begeleiding van de jongere en dat ze dit meegeven in hun melding aan de politie. En dan was het ook beter geweest om hierover iets op te nemen in de protocollen. Dit ook om de politie wat te beschermen, want het is niet de bedoeling dat scholen te snel bij de politie gaan aankloppen.

Participatief?

De protocollen hebben rechtstreeks betrekking op de situatie en de verantwoordelijkheden van jongeren en hun ouders. Het valt daarom des te meer op dat nauwelijks gesproken wordt over de betrokkenheid van deze beide groepen bij de overeenkomst terwijl zij toch de eersten zijn om de gevolgen van een protocol concreet te ervaren..

Dat verwondert omdat ouders en leerlingen (en "de lokale gemeenschap") in de regelgeving een plaats toebedeeld krijgen in de wettelijk verplichte schoolraden. Die schoolraad moet verplicht geïnformeerd en geconsulteerd worden als officieel participatieorgaan van de school en heeft informatie- en communicatieplicht. Men zou er dus kunnen van uitgaan dat ouders en leerlingen op basis van dezelfde bekommernissen ook bij het tot stand komen van protocollen betrokken worden.

Mogelijk legt de directie dit eerst voor aan de schoolraad vooraleer zij ondertekent? Zo zouden de ouders toch minimaal betrokken zijn - maar dat staat in geen enkel door ons bekeken protocol vermeld. Er zijn ook nauwelijks protocollen waarin vermeld wordt dat de ouders zullen geïnformeerd worden over het bestaan en de gevolgen ervan. Misschien wordt dit op een of andere manier vanuit de school aan de ouders meegedeeld? Maar hoe, in welke context?

Evaluatie

De meeste protocollen die we konden bekijken vermelden duidelijk wanneer ze zullen geëvalueerd worden - meestal is dat 1 keer per (school)jaar.

Het is echter niet duidelijk wat zal geëvalueerd worden. Het protocol in zijn geheel? De effecten ervan voor de scholen, de politie, de jongeren zelf en hun omgeving? De betrokkenheid van de verschillende actoren? Het nakomen van de genomen engagementen?

We horen evenmin wie bij de evaluatie zal betrokken worden. Enkel de ondertekenaars? Ook anderen, ouders, jongeren zelf, organisaties die bij de verdere opvolging van probleemsituaties betrokken werden,...

Voorlopige conclusies?

Uit het overzicht dat voorafgaat blijkt dat er nogal wat vragen te stellen zijn bij een aantal protocollen en bij de manier waarop ze tot stand kwamen.

De doelstellingen zijn duidelijk: rust op het terrein, zekerheid voor scholen en politie over een aantal modaliteiten van samenwerking en beheersing van de problemen.

Een aantal stappen die daarin gezet worden zijn zonder meer positief. Zorgen voor een goede communicatiestructuur, een taakverdeling, het aanduiden van vaste aanspreekpunten en vooral het ontstaan van het overleg tussen de betrokken partijen zijn winstpunten.

Tegelijk zijn er toch een aantal aandachtspunten:

- Een (goed) protocol moet meer zijn dan een verzameling van (institutionele en persoonlijke) engagementen. Het streeft liefst een ruimere betrokkenheid na. Het moet met andere woorden meer zijn dan een overeenkomst tussen een politiemann, een procureur en een schooldirectie. Wanneer het protocol ruim gedragen en goed ingebed is, zijn de kansen op concrete resultaten aanzienlijk groter.
- Het participatief karakter van de protocollen is nog heel erg beperkt. Het is belangrijk om zoveel mogelijk partijen samen te brengen en een overeen-

komst op te stellen waarin zoveel mogelijk betrokkenen een meerwaarde zien

- De protocollen zijn soms te beperkt in hun doelstellingen en werkingsgebied en soms net te vaag en te ruim. Een betere lokale afstemming op basis van reëel aanwezige en door velen ervaren noden zou tot meer concrete en doelgerichte afspraken kunnen leiden.
- De afstemming van de protocollen op andere, reeds lopende preventie-initiatieven wordt weinig vermeld. Het zou nuttig zijn om de inhoud van een protocol te situeren binnen het geheel van de lokale (preventie)context en zo te zoeken naar de meerwaarde die men kan bieden.
- Er wordt weinig of niet gefocust op een tijdsplan. Een aantal protocollen verwijst wel naar preventieve en eerder repressieve acties, maar die lijken eerder los van mekaar te staan. Een duidelijke visie op de relatie tussen preventie en eerder repressieve acties ontbreekt.
- Een aantal protocollen wil alles en tegelijk niets concreet aanpakken. Een duidelijke fasering in de aanpak zou kunnen helpen om tot resultaten te komen die door een ruimere achterban kunnen gewaardeerd worden.
- Samenvattend zouden we kunnen stellen dat de protocollen op dit moment de indruk geven dat ze zijn opgesteld vanuit de bekommernis om garanties te bieden dat a) de scholen niet alleen staan en dat met hun zorgen en problemen rekening wordt gehouden, b) het initiatief tot acties van de politie niet eenzijdig door de politie zelf zal bepaald worden en c) dat de taken van alle betrokkenen (dus ook derde instanties waarmee een samenwerking opgezet wordt) min of meer vastgelegd worden.

Momenteel ontbreekt nog een visie op het geheel. Tekenend hiervoor is de beperkte rol die aan het CLB wordt toebedeeld (als die rol al expliciet vermeld wordt), terwijl op het vlak van spijbelen bv. toch decretaal een opvolging vanuit het CLB bepaald wordt. We missen duidelijkheid in de concrete lokale situatie, in de plaats die elke speler daar inneemt en (vooral) in de doelstellingen en de strategieën zoals men die samen vooropstelt. Hierdoor is niet duidelijk waar de prioriteiten liggen, welke impliciete en expliciete verwachtingen men onderling heeft t.a.v. de "reguliere" werking van elke partner afzonderlijk, noch over het moment waarop die eigen reguliere werking kan/moet versterkt worden door het samenwerkingsverband dat men aangaat.

Gil THYS
Bijlokevest, 29
9000 Gent

NOTEN

¹ Zie o.m. De Vry, M. (2007). *Lokaal Flankerend Onderwijsbeleid*, VVSG/Politeia.

² Zie voor een duidelijk en systematisch kader hiervoor: Goris, P., Burssens, D., Melis, B. & Vettenburg, N. (Eds.) (2007). *Wenselijke preventie stap voor stap*, Antwerpen: Garant.