

Nr. WJZ/24677488(8130)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE
ZAKEN

Nader rapport inzake het ontwerp van een
algemene maatregel van bestuur
houdende wijziging van enige
onderwijsbesluiten in verband met het
monitoren van de veiligheid op scholen

Den Haag, 15 juni 2020

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 november 2019, nr. 2019002416, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 30 januari 2020, nr.W05.190377/I, bied ik U hierbij aan. Het advies is hieronder cursief afgedrukt. Mijn reactie is daarna ingevoegd.

Bij Kabinetsmissive van 15 november 2019, no.2019001416, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van enige onderwijsbesluiten in verband met het monitoren van de veiligheid op scholen, met nota van toelichting.

Om pesten structureel aan te pakken draagt het bevoegd gezag van scholen sinds 2015 zorg voor de veiligheid van leerlingen op school.¹ Het bevoegd gezag is daarbij verplicht de veiligheid te monitoren met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft: de monitor veiligheid op school. Met dit ontwerpbesluit worden regels gesteld over deze monitor.

¹ Stb. 2015, 238 en Stb. 2015, 282.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de omschrijving van het veiligheidsbegrip in het ontwerpbesluit. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

Eén van de vereisten die het ontwerpbesluit aan de monitor stelt is dat deze inzicht biedt "in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school".² Bij de parlementaire behandeling van de Wet veiligheid op school is de verhouding tussen 'veiligheid' en 'welbevinden' onderwerp van beraadslaging geweest.³ Bij amendement is het veiligheidsbegrip in het licht daarvan gedefinieerd als "de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen".⁴ In de toelichting daarbij is benadrukt dat het welbevinden van leerlingen wordt meegewogen "voor zover het verband houdt met de veiligheid".⁵

De Afdeling merkt op dat de wettelijke delegatiegrondslag spreekt van het monitoren van de sociale, psychische en fysieke veiligheid. Gelet op de hierboven genoemde parlementaire discussie over de precieze reikwijdte van dit begrip en de verhouding met het begrip 'welbevinden' rijst de vraag waarom er niet voor gekozen is om in het ontwerpbesluit één-op-één aan te sluiten bij de terminologie die in de wettelijke delegatiegrondslag wordt gebruikt. Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of met de andere bewoordingen die in het ontwerpbesluit worden gebruikt verschil gemaakt wordt tussen de reikwijdte van de wet en de invulling daarvan in het ontwerpbesluit, hetgeen niet zal zijn beoogd.

De Afdeling adviseert daarom de omschrijving "de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school" in het ontwerpbesluit te vervangen door "de sociale, psychische en fysieke veiligheid van de leerlingen op school". Daarbij kan in de toelichting worden vermeld dat daaronder ook het begrip 'welbevinden' valt, voor zover het verband houdt met de veiligheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

De Afdeling wijst op de discussie over het begrip veiligheid zoals die heeft plaatsgevonden bij de parlementaire behandeling van de Wet veiligheid op school. Deze parlementaire discussie heeft ertoe geleid dat het begrip "sociale veiligheid" in de wet bij amendement is gewijzigd in "veiligheid". Onder veiligheid wordt verstaan de sociale,

² Artikelen I, B; II, B; III; IV en V van het ontwerpbesluit.

³ Zie Handelingen II 2014/15, 65, item 9, p. 4, 9, 34 en 35; Kamerstukken II 2014/15, 34130, nr. 5, p. 4-6 en 15-16; Kamerstukken II 2014/15, 34130, nr. 6, p. 40-41.

⁴ Artikel 4c, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 3b, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 5a, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 6a, tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES en artikel 4a, derde lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34130, nr. 18, p. 3.

psychische en fysieke veiligheid van leerlingen, zoals opgenomen in het tweede lid van het artikel over de zorgplicht veiligheid op school in de verschillende onderwijswetten.⁶

De parlementaire discussie zag echter niet op het derde lid, dat de grondslag biedt voor dit ontwerpbesluit. Dit lid is namelijk later bij de initiatiefwet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (hierna: Wet doeltreffender regering van het onderwijstoezicht) toegevoegd.⁷ Het derde lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over het instrument, waaronder de aandachtsgebieden die het instrument inzichtelijk maakt. Deze delegatiegrondslag biedt de mogelijkheid om binnen het wettelijke begrip "veiligheid" specifiek aan te geven op welke aandachtsgebieden het instrument zich dient te richten.

"Veiligheid", als bedoeld in de verschillende onderwijswetten, is te meten door middel van het monitoren van de ervaren en feitelijke veiligheid en welbevinden van de leerlingen. De memorie van toelichting bij de Wet veiligheid op school geeft aan dat scholen pas goed beleid kunnen voeren ten aanzien van de veiligheid, als zij inzicht hebben in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen.⁸ Deze onderdelen zijn dan ook de aandachtsgebieden die op dit moment in de monitor zijn opgenomen. Het ontwerpbesluit sluit daarbij aan.

De Afdeling merkt op dat, door de huidige formulering in het ontwerpbesluit over welke aandachtsgebieden in de monitor worden gemeten (ervaren en feitelijke veiligheid en welbevinden), onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de vraag of verschil bestaat tussen de reikwijdte van de wet en de invulling daarvan in het ontwerpbesluit. Echter, de aandachtsgebieden geven geen andere invulling aan het begrip "veiligheid" uit de wet, maar geven slechts aan welke aspecten van belang zijn om de veiligheid van leerlingen te kunnen monitoren. Door met de tekst van het ontwerpbesluit aan te sluiten bij de gekozen formulering over de monitoring van de veiligheid uit de memorie van toelichting bij de Wet veiligheid op school, geeft de regering juist aan dat de reikwijdte van het ontwerpbesluit niet anders is dan destijds in de wet was bedoeld. Door vragen te stellen over de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen, geeft de monitor inzicht in de vraag of het veiligheidsbeleid van de school het doel – leerlingen een veilige schoolomgeving te bieden – bereikt.

Dit betekent niet dat voorbij wordt gegaan aan de invulling van "veiligheid" die de verschillende onderwijswetten geven (sociale, fysieke en psychische veiligheid). In de formulering in het ontwerpbesluit – ervaren en feitelijke veiligheid en welbevinden – liggen de elementen sociale, psychische en fysieke veiligheid besloten. De monitoring richt zich in de eerste plaats op de ervaren en feitelijke veiligheid, voor zowel de sociale, fysieke als psychische onderdelen daarvan. Bij 'feitelijke' (aantasting van) veiligheid gaat het om gedragsmatige aspecten die in beginsel kunnen worden waargenomen (bijvoorbeeld: een leerling wordt door een andere leerling geschopt) en bij 'ervaren' veiligheid gaat het om hoe een leerling een situatie beleeft (bijvoorbeeld: een leerling

⁶ Het gaat hier om artikel 4c Wet op het primair onderwijs; artikel 3b Wet op het voortgezet onderwijs; artikel 5a Wet op de expertisecentra; artikel 6a Wet primair onderwijs BES en artikel 4a Wet voortgezet onderwijs BES.

⁷ Stb. 2016, 179.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 34130, nr. 3, p. 8.

voelt zich niet geaccepteerd). Het kan daarbij dus steeds gaan om een feitelijke of ervaren aantasting van de sociale, fysieke of psychische veiligheid. Het monitoren van het welbevinden van de leerlingen, voor zover het verband houdt met de veiligheid op school, geeft inzicht in de vraag of een leerling zich prettig voelt op school (bijvoorbeeld: heeft de leerling het gevoel zichzelf te kunnen zijn op de school). Ook de vragen naar het welbevinden van de leerling geven daarmee inzicht in de sociale, fysieke en psychische veiligheid van de leerling.

Monitoring van de aandachtsgebieden zorgt ervoor dat scholen inzicht krijgen in de sociale, fysieke en psychische veiligheid van hun leerlingen, waarmee ze een goed veiligheidsbeleid kunnen voeren. In het ontwerpbesluit wordt daarom vastgehouden aan de driedeling 'ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school'. Vanuit deze aandachtsgebieden kunnen geschikte vragen worden geformuleerd in de monitor, waardoor een beeld wordt gevormd over de (sociale, fysieke en psychische) veiligheid van de leerlingen op school. Daarmee sluit dit ontwerpbesluit aan bij de bestaande praktijk. Het invoegen van de delegatiegrondslag voor de monitoring met de Wet regeling doeltreffender onderwijstoezicht had tot doel om de voorschriften voor de monitor ook bij of krachtens amvb op te nemen. Niet beoogd was om door middel van die grondslag ook een wijziging aan te brengen in de eisen aan de monitor die reeds volgden uit de memorie van toelichting bij de Wet veiligheid op school. Dit geldt ook voor het ontwerpbesluit. Bij aanpassing van het ontwerpbesluit naar 'sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen', zou juist onduidelijkheid kunnen ontstaan bij instrumentmakers of nog steeds bedoeld is aan te sluiten bij de huidige inrichting van het monitoringsinstrument. Het monitoren van de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen leidt immers, zoals hiervoor beschreven, tot een beeld over de sociale, fysieke en psychische veiligheid van de leerlingen.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State besloten om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan te passen door 'welbevinden van leerlingen' aan te passen naar 'welbevinden van leerlingen, voor zover het verband houdt met de veiligheid'. Dit om te verhelderen dat het bij het welbevinden van de leerling in dit kader gaat om de veiligheid, en het begrip niet onbedoeld breder wordt geïnterpreteerd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit enkele redactionele verbeteringen aan te brengen en enkele inconsistenties te verhelpen. Ook is de inwerkingtredingsbepaling aangepast, zodanig dat het ontwerpbesluit voorziet in inwerkingtreding met ingang van 1 augustus 2020 voor de artikelen die gaan over Europees Nederland en met ingang van 1 augustus 2022 voor de artikelen die gaan over Caribisch Nederland.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob