

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...
houdende wijziging van enige onderwijsbesluiten in verband met het
monitoren van de veiligheid op scholen**

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van 13 november 2019, nr. WJZ/17736235(8130), directie Wetgeving en Juridische Zaken;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I WIJZIGING VAN HET BESLUIT BEKOSTIGING WPO

Het Besluit bekostiging WPO wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift van Hoofdstuk IIIa. wordt na 'leerresultaten school' toegevoegd 'en monitor veiligheid op school'.

B

Na artikel 34.6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 34.6a Monitor veiligheid op school

Het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen, bedoeld in artikel 4c, eerste lid, onderdeel b, van de wet:

- a. geeft inzicht in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school;

- b. wordt ten minste eens per schooljaar afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen; en
- c. is gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar.

ARTIKEL II WIJZIGING VAN HET INRICHTINGSBESLUIT WVO

Het Inrichtingsbesluit WVO wordt als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift van Hoofdstuk IV. wordt na 'Beoordeling leerresultaten' toegevoegd 'en monitor veiligheid op school'.

B

Na artikel 37b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 37b1. Monitor veiligheid op school

Het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen, bedoeld in artikel 3b, eerste lid, onderdeel b, van de wet:

- a. geeft inzicht in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school;
- b. wordt ten minste eens per schooljaar afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen; en
- c. is gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar.

ARTIKEL III WIJZIGING VAN HET BESLUIT BEKOSTIGING WEC

In het Besluit bekostiging WEC wordt na hoofdstuk VIIIa. een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IX. Overige bepalingen

Artikel 48. Monitor veiligheid op school

Het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen, bedoeld in artikel 5a, eerste lid, onderdeel b, van de wet:

- a. geeft inzicht in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school;
- b. wordt ten minste eens per schooljaar afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen; en
- c. is gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar.

ARTIKEL IV WIJZIGING VAN HET BESLUIT BEKOSTIGING WPO BES

In het Besluit bekostiging WPO BES wordt na hoofdstuk V. een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk Va. Overige bepalingen

Artikel 25a. Monitor veiligheid op school

Het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen, bedoeld in artikel 6a, eerste lid, onderdeel b, van de wet:

- a. geeft inzicht in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school;
- b. wordt ten minste eens per schooljaar afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen; en
- c. is gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar.

ARTIKEL V WIJZIGING VAN HET INRICHTINGSBESLUIT WVO BES

In het Inrichtingsbesluit WVO BES wordt na hoofdstuk III. een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IIIa. Overige bepalingen

Artikel 35a. Monitor veiligheid op school

Het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen, bedoeld in artikel 4a, eerste lid, onderdeel b, van de wet:

- a. geeft inzicht in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school;
- b. wordt ten minste eens per schooljaar afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen; en
- c. is gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar.

ARTIKEL VI INWERKINGTREDING

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Een veilige school is voor leerlingen van groot belang om tot leren te komen. Daarom is een school sinds 2015 verplicht om actief beleid te voeren gericht op de bevordering van de veiligheid van leerlingen en om pesten structureel aan te pakken. Daartoe dient de school onder meer de veiligheid op school te monitoren.¹ Uit onderzoek blijkt dat er door de monitoring van scholen een realistischer beeld ontstaat van het pesten op de school.² Leerlingen worden meer gepest dan ouders en docenten soms beseffen en er blijken grote verschillen tussen scholen en klassen te zijn. De monitor is een belangrijk hulpmiddel voor scholen om de veiligheid van leerlingen op school in kaart te brengen. De resultaten van de monitor geven scholen aanknopingspunten om het beleid ten aanzien van veiligheid gericht in te zetten en indien nodig aan te passen.³ De monitor heeft daarmee toegevoegde waarde voor het veiligheidsbeleid van scholen. Met deze algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) worden de eisen die aan de uitvoering van de monitor gesteld worden, in regelgeving verankerd. Dit zodat voor scholen duidelijk is aan welke criteria hun monitor dient te voldoen en op welke basis de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) toeziet op de monitoring. Deze amvb wijzigt een vijftal amvb's, te weten het Besluit bekostiging WPO; Inrichtingsbesluit WVO; Besluit bekostiging WEC; Besluit bekostiging WPO BES en het Inrichtingsbesluit WVO BES.

Leeswijzer

Formeel is het bevoegd gezag, en niet de school, drager van rechten en plichten op grond van de onderwijswetgeving. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze toelichting het "bevoegd gezag van een school" ook wel aangeduid als "school".

2. Hoofdpijnen van het voorstel

a) Aanleiding

Deze amvb geeft invulling aan de delegatiebevoegdheid die is opgenomen in diverse onderwijswetten om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen aan de uitvoering van de monitor.⁴ Met het invullen van die bevoegdheid krijgen de in de praktijk reeds gehanteerde kwaliteitseisen met betrekking tot de monitor een objectieve grondslag in regelgeving. Het uitwerken van regels over het monitoringsinstrument kan op grond van deze grondslag betrekking hebben op de volgende onderdelen: de aandachtsgebieden die het instrument inzichtelijk maakt, de representativiteit van het instrument, en de frequentie waarmee het instrument wordt ingezet.

Het voornemen tot het treffen van deze amvb is op meerdere momenten aan de orde gekomen. In een schriftelijk overleg omtrent de monitor veiligheid in en rond scholen heeft de Kamer geïnformeerd naar "hoe het kabinet uitwerking geeft aan het gegeven dat het wettelijke kader inzake veiligheid op scholen sinds 1 juli 2017 is aangevuld met de voorwaarde dat een nadere regeling van een representatief en actueel instrument bij algemene maatregel van bestuur dient te geschieden en niet in het toezichtkader".⁵ Als

¹ Stb. 2015, 238.

² *Wat werkt tegen pesten. Effectiviteit van kansrijke programma's tegen pesten in de Nederlandse onderwijspraktijk*, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29240*, nr. 82.

³ *Kamerstukken II 2017/18, 29240*, nr. 82.

⁴ 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.

⁵ *Kamerstukken II 2017/18, 29240*, nr. 76, p. 4.

reactie op deze vraag is aangegeven dat een amvb in voorbereiding is waarmee nadere invulling wordt gegeven aan de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen.⁶ De motie van het lid Bisschop c.s.⁷ waarin werd verzocht rekening te houden met kleine scholen bij de uitwerking van de amvb is overgenomen en daarbij is aangegeven dat rekening zal worden gehouden met deze motie bij de uitwerking van de amvb.⁸ In de begeleidende brief bij het rapport 'Wat werkt tegen pesten', van 24 mei 2018 is door de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media nogmaals toegezegd dat in een amvb de voorschriften omtrent de monitor veiligheid op school worden uitgewerkt en dat daarbij rekening zal worden gehouden met kleine scholen.⁹

b) Context

De onderhavige amvb dient te worden gezien in de context van enerzijds de verplichting voor scholen om zorg te dragen voor de veiligheid op school¹⁰ en anderzijds het uitgangspunt dat inspectietoezicht dient te berusten op een wettelijke grondslag. Deze context wordt hieronder nader geschetst.

Met de Wet tot wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de veiligheid op school (Stb. 2015, 238) (hierna: Wet veiligheid op school), is per 1 augustus 2015 in de onderwijswetten een verplichting geïntroduceerd tot monitoring van de veiligheid van leerlingen.¹¹ Een school is verplicht om actief beleid te voeren gericht op de bevordering van de veiligheid en om pesten structureel aan te pakken en daartoe de veiligheid op school te monitoren. Het doel van de Wet veiligheid op school is het borgen van veiligheid en dat scholen pesten structureel aanpakken.¹² Het gaat hier om een vergaande inspanningsverplichting voor scholen.¹³ De wettelijke verankering van de verantwoordelijkheid voor veiligheid geeft duidelijkheid over welke minimale randvoorwaarden van scholen wordt gevraagd ten aanzien van veiligheid en biedt een noemer om scholen die niet voldoen aan deze verantwoordelijkheid te kunnen aanspreken. Door de inspanningsverplichting wettelijk te verankeren is sprake van een plicht waar iedere school aan moet voldoen. Daarmee is sprake van een deugdelijkheidseis waarop de inspectie toeziet en waarop de inspectie kan handhaven indien dat noodzakelijk is.¹⁴ Onder de verplichting valt ook de verplichting dat scholen de veiligheid op school monitoren. Scholen krijgen op die manier een realistisch beeld van de veiligheid op hun school. Op basis daarvan kunnen zij bijdragen aan het tegengaan van pesten, maar ook in bredere context, de veiligheid vergroten. Het is van belang dat het monitoren op alle scholen op kwalitatieve wijze plaatsvindt op basis van heldere, gelijke criteria. Immers, deze criteria operationaliseren het veiligheidsbegrip nader en bieden scholen houvast bij krijgen van zicht op de veiligheidssituatie.

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 (Stb. 2016, 179) (hierna: Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht)

⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 29240, nr. 76, p. 13.

⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 29240, nr. 79.

⁸ *Handelingen II 2017/18*, 60, item 27, p. 3.

⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 29240, nr. 82, p. 2-3.

¹⁰ 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.

¹¹ De wet zag op het wijzigen van de Wet op het primair onderwijs; Wet op het voortgezet onderwijs; Wet op de expertisecentra; Wet primair onderwijs BES en Wet voortgezet onderwijs BES.

¹² *Kamerstukken II 2014/15*, 34130, nr. 3, p. 5.

¹³ *Kamerstukken II 2014/15*, 34130, nr. 3, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 34130, nr. 3, p. 4-5 en 8.

benadrukt dat de inspectie in de kern twee taken heeft bij het houden van toezicht. Ten eerste het toezicht houden op de naleving van de wettelijke voorschriften en ten tweede het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van onderwijs. De Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht beoogt de grondslag voor het optreden van de overheid te verhelderen.¹⁵ De Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht wijzigde de onderwijswetten daartoe ook op het punt van de veiligheid op school. Aan de bepalingen over veiligheid op school werd toegevoegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen op school. Het uitgangspunt dat toezicht dient plaats te vinden op basis van wettelijke criteria geldt daarmee ook voor de kwaliteitscriteria die worden gesteld aan de monitor veiligheid.

c) Nut en noodzaak van de amvb

Uit het onderzoek 'Wat werkt tegen pesten' blijkt dat het monitoren van de veiligheid van leerlingen op school essentieel is om een passende aanpak te kiezen tegen pesten en om systematisch na te kunnen gaan of een gekozen aanpak daadwerkelijk tot vermindering van pesten leidt.¹⁶ De monitoring is daarbij een belangrijk hulpmiddel.¹⁷ De resultaten van de monitor stellen scholen in staat om geïnformeerd keuzes te maken. Het monitoren is de eerste noodzakelijke stap in onder andere het verminderen en voorkomen van pesten.¹⁸

Zoals eerder gesteld is het doel van de Wet veiligheid op school het borgen van veiligheid en dat scholen pesten structureel aanpakken. Daartoe dienen schoolbesturen actief beleid te voeren en de veiligheid te monitoren. Hiervoor is vereist dat de resultaten van deze monitor er ook daadwerkelijk toe leiden dat scholen een realistisch beeld krijgen van de veiligheid op school en eventuele problemen kunnen aanpakken. Door de vereisten waaraan het instrument ter monitoring van de veiligheid op school dient te voldoen nu op objectieve wijze vast te leggen in deze amvb gelden voor alle scholen gelijke en inzichtelijke minimumcriteria, waarmee wordt verzekerd dat de monitor relevante informatie zal opleveren op basis waarvan de school kan handelen. Het vastleggen van kwaliteitseisen garandeert de basiskwaliteit van de instrumenten. Hierdoor wordt de school gefaciliteerd in het op relevante wijze monitoren en zo goed mogelijk borgen van de veiligheid van de leerlingen op school.

Het vaststellen van deze amvb heeft bovendien als doel om de kwaliteitscriteria die door de inspectie in praktijk reeds werden gesteld aan de monitor een objectief wettelijke basis te geven. Het biedt daarmee ook rechtszekerheid aan de scholen. Het vastleggen van de vereisten zorgt er voor dat scholen in staat zijn vast te stellen wanneer een instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen op school voldoet aan de eisen die in de verschillende onderwijswetten worden gesteld.

3. Vereisten aan de monitoring

In de memorie van toelichting (hierna: toelichting) op de Wet veiligheid op school is aangegeven welke inzichten de monitor zou moeten geven zodat het instrument een representatief en actueel beeld van de veiligheid op school geeft. De monitor dient volgens de toelichting aan een aantal vereisten te voldoen zodat de daarmee verzamelde gegevens valide zijn en het instrument op betrouwbare manier meet. Hiertoe dient de monitor inzicht te geven in de ervaren en feitelijke veiligheid van de leerlingen op school en hoe het staat met het welbevinden van de leerlingen op school, ook wel de aandachtsgebieden. Om een goed beeld te geven van de situatie is van belang dat een

¹⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33862, nr. 3, p. 3.*

¹⁶ *Wat werkt tegen pesten. Effectiviteit van kansrijke programma's tegen pesten in de Nederlandse onderwijspraktijk*, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29240, nr. 82, p. 8-9 en 80.*

¹⁷ *Wat werkt tegen pesten. Effectiviteit van kansrijke programma's tegen pesten in de Nederlandse onderwijspraktijk*, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29240, nr. 82, p. 21.*

¹⁸ *Wat werkt tegen pesten. Effectiviteit van kansrijke programma's tegen pesten in de Nederlandse onderwijspraktijk*, bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 29240, nr. 82, p. 21 en 75-76.*

gestandaardiseerd instrument wordt gebruikt, dat ten minste eens per jaar onder een representatief deel van de leerlingen wordt afgenomen, aldus nog steeds de toelichting.¹⁹ De criteria die zijn opgenomen in de toelichting zijn indertijd zorgvuldig afgestemd met scholen, de sectororganisaties en de inspectie.

De zojuist beschreven criteria vormen het kader voor de in deze amvb geformuleerde eisen ten aanzien van het instrument dat dient te worden gebruikt voor het monitoren van de veiligheid op school.²⁰ Er is voor gekozen om aan te sluiten bij de criteria die destijds in de toelichting zijn beschreven. Daarvoor bestaat draagvlak en inmiddels is door verschillende partijen ervaring opgedaan in het vormgeven en toepassen van de instrumenten op basis van deze criteria. De betrokken partijen, zoals scholen, instrumentmakers, de besturenorganisaties, LAKS en de inspectie hebben aangegeven voorstander te zijn van het continueren van deze criteria.

De keuze om aan te sluiten bij de huidige praktijk zorgt er ook voor dat, zoals verzocht in de motie Bisschop c.s.²¹ rekening wordt gehouden met kleine scholen. Voor alle, ook kleine, scholen betekent dit namelijk dat er ruime keuzemogelijkheden bestaan, die de school in staat stellen om een goede balans te vinden tussen belasting (en minimalisering daarvan door benutting van reeds bestaande instrumenten) en invulling van de monitoring die past bij de eigen situatie.

Op grond van deze amvb dient een instrument ter monitoring van de ervaren veiligheid van leerlingen een beeld te geven van ten minste de drie aandachtsgebieden; de monitor dient ten minste jaarlijks te worden afgenomen; de monitor dient onder een representatief deel van de leerlingen te worden afgenomen; het instrument dient gestandaardiseerd te zijn, valide en ten slotte betrouwbaar. Op de eisen wordt hieronder afzonderlijk ingegaan.

Aandachtsgebieden

De monitoring dient een beeld te geven van ten minste drie aandachtsgebieden²²:

1) bij de 'ervaren veiligheid' van leerlingen gaat het over de vraag hoe de leerlingen de school voor wat betreft de veiligheid beleven. Deze beleving kan afwijken van de feitelijke veiligheid waarvan op een school sprake is. Om dit na te gaan kunnen uiteenlopende vragen worden gesteld zoals bijvoorbeeld: voelt de leerling zich veilig in de klas of op het schoolplein; is de leerling bang voor andere leerlingen; is de leerling bang om gepest te worden; heeft de leerling gezien dat andere leerlingen op school werden gepest. Deze of andere vragen die een vergelijkbare strekking hebben geven een beeld over de ervaren veiligheid van leerlingen op school.

2) bij de 'feitelijke veiligheid' gaat het over de vraag of leerlingen situaties meemaken die leiden tot aantasting van de veiligheid op school. Om dit na te gaan kunnen uiteenlopende vragen worden gesteld, zoals bijvoorbeeld: is de leerling de afgelopen periode op school gepest; is de leerling via sociale media door medeleerlingen gepest; hebben andere leerlingen de leerling expres pijn gedaan; is de leerling op school gediscrimineerd; zijn spullen van de leerling afgepakt of stukgemaakt. Deze en andere vragen die een vergelijkbare strekking hebben kunnen worden gesteld om een beeld te geven van de feitelijke veiligheid op school.

3) bij het 'welbevinden van de leerlingen' op school gaat het over de vraag of leerlingen zich prettig voelen op school. Om dit na te gaan kunnen uiteenlopende vragen worden

¹⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34130, nr. 3, p. 8.

²⁰ Dit volgens 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; artikel 4a Wet voortgezet onderwijs BES.

²¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 29240, nr. 79.

²² Dit zijn de aandachtsgebieden bedoeld in het derde lid, onderdeel a, van de artikelen 4c WPO, 3b WVO, 5c WEC, 6a WPO BES en 4a WVO BES.

gesteld zoals bijvoorbeeld: ervaart de leerling school als aangenaam; voelt de leerling zich op zijn/haar school op zijn/haar gemak; voelt de leerling zich op zijn/haar gemak bij de leraar; heeft de leerling het gevoel zichzelf te kunnen zijn op school; heeft de leerling een leuke klas; gaat de leerling met plezier naar school. Deze en andere vragen die een vergelijkbare strekking hebben kunnen worden gesteld om een beeld te geven van het welbevinden van de leerlingen op school.

Het monitoringsinstrument dient vragen te bevatten over deze drie aandachtsgebieden. Op deze manier wordt voor elk van de aandachtsgebieden in beeld gebracht hoe de stand van zaken is. Een school kan een meetinstrument kiezen die vragen bevat die passen bij de situatie van de school.

Jaarlijks

Het te gebruiken monitoringsinstrument dient ten minste eens per schooljaar te worden afgenomen zodat scholen over actuele gegevens beschikken. Voor scholen die dat willen, bestaat de mogelijkheid om een instrument te kiezen dat op meer dan één moment per jaar meet. Deze scholen kunnen met de gegevens uit de meest recente meting voldoen aan de verplichting tot monitoring.

Representatief

Het begrip representatief betekent dat de met het instrument verzamelde gegevens een beeld geeft dat geldig is voor de gehele leerlingenpopulatie van school. Dit beeld dient te zijn gebaseerd op de eigen ervaringen van de leerlingen. Het is dan ook noodzakelijk dat leerlingen de vragenlijst zelf invullen. Voor een representatief beeld kan de vragenlijst voorgelegd worden aan alle leerlingen of aan een goede doorsnede van de leerlingenpopulatie. Het is daarbij zaak dat ervoor wordt gezorgd dat alle schoolsoorten op de betreffende locatie representatief vertegenwoordigd zijn in de doorsnede. Scholen kunnen, afhankelijk van hun situatie op school en het gebruikte instrument een keuze maken die past bij de situatie van de school.

Op het moment dat een school er voor kiest om maar een deel van de leerlingenpopulatie te ondervragen is het belangrijk dat de aantallen leerlingen die worden bevraagd voldoende zijn om uitspraken te doen die geldig zijn voor de school, en dat de bepaling van de groepen die worden bevraagd aselekt is. Hier houdt aselekt in dat niet bewust of onbewust groepen buiten beeld blijven waarvan vermoed had kunnen worden dat van een afwijkende situatie ten opzichte van rest van de school sprake zou kunnen zijn. Als sprake is van aanwijzingen voor de situatie dat een bepaalde groep een afwijkend oordeel zal geven is het van belang dat de selectie van de te bevragen leerlingen zo wordt gemaakt dat informatie over deze situatie wordt verkregen. Daarbij is het van belang dat in de opeenvolgende jaren niet steeds dezelfde deelverzameling van leerlingen bevraagd wordt.

Gestandaardiseerd

Het te gebruiken monitoringsinstrument dient een gestandaardiseerd instrument te zijn. Dit betekent dat het instrument gebruik maakt van vaste vragen en dat het instrument vaste procedures kent voor de afname, opslag, verwerking, analyse en interpretatie van de gegevens. Doordat de instrumenten gebruik maken van (eigen) vaste vragen en procedures zijn de kenmerken en kwaliteit van het instrument ook bekend en geborgd. Dit leidt er toe dat scholen de uitslagen van verschillende jaren met elkaar kunnen vergelijken en daardoor de ontwikkeling op hun school kunnen volgen. Gestandaardiseerde instrumenten kunnen daarnaast door meerdere scholen worden gebruikt, zodat de school tevens beschikt over gegevens waarmee de uitkomsten tegen de achtergrond van een grotere populatie geïnterpreteerd kunnen worden.

Valide en betrouwbaar

Valide houdt in dat het monitoringsinstrument daadwerkelijk meet wat wordt beoogd te meten. Anders gesteld: het instrument is valide als het meet wat wordt bedoeld. Dat

betekent dat het een goed beeld geeft van de aandachtsgebieden: de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. In hoeverre een instrument voldoet aan de eis van validiteit, blijkt uit methodologisch onderzoek. Het onderzoek maakt inzichtelijk dat wat de resultaten van het instrument laten zien, overeenstemt met wat de leerlingen die het instrument hebben ingevuld in werkelijkheid vinden. Dit onderzoek naar de validiteit is onderdeel van de documentatie van de aanbieder die het instrument heeft ontwikkeld.

Een instrument is betrouwbaar op het moment dat herhaling van de meting vergelijkbare uitkomsten laat zien. Dit betekent dat de uitkomsten niet afhankelijk zijn van toevallige vertekening, en bij herhaalde meting overeenkomende resultaten gevonden worden. Een betrouwbaar onderzoek is reproduceerbaar. De betrouwbaarheid van een monitoringsinstrument volgt uit methodologisch onderzoek dat onderdeel is van de documentatie van de aanbieder die het instrument ontwikkeld heeft.

Verantwoording kwaliteit instrument

Alle instrumenten die aan de eisen uit de amvb voldoen, kunnen door scholen worden ingezet om de veiligheid van leerlingen op school te meten. Er kan worden nagegaan of een monitoringsinstrument voldoet aan deze eisen door te kijken naar de documentatie van de aanbieder die het instrument heeft ontwikkeld.

4. Toepassing besluit in het Caribisch deel van Nederland

De Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES kennen ook de verplichting tot het monitoren van de veiligheid op school. Deze verplichting is op 1 januari 2018 in werking getreden.²³ De onderhavige amvb geldt ook voor Caribisch Nederland. Aangezien de wet in Caribisch Nederland later in werking is getreden, ligt het voor de hand ook de inwerkingtredingsdatum van deze amvb op een later moment vast te stellen zodat er voor deze scholen een even lange periode geldt waarin zij de monitoring op de vereiste wijze kunnen implementeren. Voor Caribisch Nederland zal deze amvb daarom op 1 augustus 2022 in werking treden.

De amvb is ter consultatie voorgelegd aan Caribisch Nederland, er zijn naar aanleiding van deze consultatie geen reacties binnengekomen.

5. Gevoerd overleg; draagvlak

Bij de voorbereiding op de Wet veiligheid op school is in een vroegtijdig stadium overlegd met maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld aanbieders van anti-pestprogramma's en relevante belangenbehartigers), de sectorraden, de inspectie, de Kinderombudsman, vakbonden, leraren en gepeste leerlingen. In een latere fase is de wet en toelichting zorgvuldig afgestemd met scholen, de sectorraden, de Kinderombudsman en de inspectie. Nu, een aantal jaar na de inwerkingtreding van de wet, is er door de diverse partijen ervaring opgedaan bij de implementatie van de wet. Vanuit de wens om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk is bij de uitwerking van deze amvb opnieuw gesproken met belanghebbenden. Daarbij kwam naar voren dat de eisen zoals aangegeven in de Wet veiligheid op school en toelichting waar nodig zijn verdisconteerd in de instrumenten die voor scholen beschikbaar zijn, en continuering van de eisen uit wet en memorie van toelichting wenselijk is.

Met het vastleggen van deze vereisten in deze amvb wordt ook rekening gehouden met kleine scholen, zoals verzocht in de motie Bisschop c.s. in maart 2018.²⁴ Scholen hebben de ruimte om een keuze te maken die past binnen hun eigen (pedagogische) visie, de samenstelling van de school qua schooltypen, de aard van de leerlingenpopulatie, de thema's en risico's die zich op het terrein van de veiligheid voordoen, de beleidscyclus en de kwaliteitszorg. Dat leidt in sommige gevallen tot een invulling van de monitoringsverplichting als onderdeel van het brede kwaliteitszorgsysteem, door gebruik

²³ Stb. 2017, 296.

²⁴ *Kamerstukken II 2017/18, 29240, nr. 79.*

van één van de vele instrumenten die op de markt beschikbaar is, of van het door de school gebruikt anti-pestprogramma, en in andere gevallen maakt de school gebruik van een gratis monitoringstool. Voor alle, ook kleine, scholen betekent dit dat er ruime keuzemogelijkheden bestaan, die de school in staat stellen om een goede balans te vinden tussen belasting (en minimalisering daarvan door benutting van reeds bestaande instrumenten) en invulling van de monitoring die past bij de eigen situatie.

6. Internetconsultatie

De internetconsultatie die ten behoeve van deze amvb is gedaan, leverde één reactie op, van de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS). De vereniging vraagt zich af of de eis dat het monitoringsinstrument gestandaardiseerd dient te zijn, betekent dat alle instrumenten inhoudelijk deels hetzelfde moeten zijn. Zij ziet graag dat duidelijk wordt gemaakt dat deze standaardisatie-eis niet ten koste gaat van de keuzevrijheid voor (kleine) scholen. Het gaat hen er daarbij om dat deze scholen bestaand, goed beleid kunnen voortzetten.

De eis dat het gebruikte instrument gestandaardiseerd dient te zijn, betekent niet dat alle verschillende instrumenten die er zijn deels dezelfde inhoud moeten hebben. Het instrument dient met de gestelde vragen alle drie de aandachtsgebieden af te dekken, maar die vragen kunnen naar inzicht van de betreffende instrumentmaker worden geformuleerd. Het gaat er om dat het instrument steeds van dezelfde procedures en werkwijzen uitgaat waardoor de uitkomsten van verschillende jaren vergelijkbaar zijn. Om resultaten te kunnen vergelijken dient bij de ontwikkeling van het instrument een norm te worden vastgesteld. Om deze norm vast te kunnen stellen moet het aantal leerlingen dat het instrument gebruikt van een bepaalde (aanzienlijke) omvang te zijn. Omdat de leerlingenpopulatie op scholen niet van een dergelijke omvang is dat dit kan worden bereikt op één school, heb je in de ontwikkeling van het instrument bij het vaststellen van de norm meerdere scholen nodig. Doordat het instrument gestandaardiseerd is, is het ook daadwerkelijk mogelijk om meerdere scholen te gebruiken en daarmee de norm vast te kunnen stellen.

Als de scholen waar de VGS op doelt met hun bestaande beleid voldoen aan de wet zoals die sinds 2015 geldt, dan is er geen aanleiding om dat beleid op basis van deze amvb aan te passen.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Uitvoeringstoets van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Auditsdienst Rijk (ADR) en de inspectie leverde van de kant van DUO en de ADR geen opmerkingen op. Volgens de inspectie zorgt de amvb voor een helder kader waar de scholen aan moeten voldoen, door de toegenomen kenbaarheid is de verwachting van de inspectie dat het toezicht eenvoudiger zal worden. De amvb zal in ieder geval niet leiden tot aanpassingen van de toezichtsystematiek. De inspectie had ten slotte nog opmerkingen gemaakt over de uitleg bij het begrip representatief. De eerste opmerking was dat in de toelichting was aangegeven dat alle leerlingen de vragenlijst zelf moeten invullen, terwijl dit niet voor alle leerlingen mogelijk is. De tweede opmerking was dat gevreesd werd dat sprake zou zijn van een te beperkte opvatting ten aanzien van het begrip aangezien een aantal voorbeelden werden genoemd. Daarom werd het voorstel gedaan om de voorbeelden weg te halen. Deze opmerkingen hebben geleid tot aanpassingen in de tekst.

8. Administratieve lasten en regeldruk

Onder administratieve lasten worden de kosten verstaan om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Administratieve lasten komen voort uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Deze amvb brengt geen wijziging in de administratieve lasten met zich mee. Immers, scholen zijn op dit moment op basis van de wet ook reeds verplicht tot monitoren en dienen de uitkomsten daarvan met de inspectie te delen. De nadere specificatie in deze amvb van voorschriften waaraan de

monitor dient te voldoen wijzigt niets ten aanzien van deze reeds bestaande informatieverplichtingen van de school aan de overheid. In de praktijk monitoren bijna alle scholen in het funderend onderwijs de veiligheid, maar het is op dit moment nog niet voor alle scholen vaste routine om de resultaten van de monitoring door te geven aan de inspectie. Over het afgelopen schooljaar (2017-2018) heeft respectievelijk circa zeventig en negentig procent van de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs de gegevens actief aan de inspectie geleverd. Scholen die de gegevens op dit moment nog niet leveren aan de inspectie kunnen dat op eenvoudige wijze gaan doen door aan de instrumentenmakers en – leveranciers vooraf toestemming te geven om de uitkomsten van de monitor aan de inspectie te zenden. De administratieve lasten die daarmee gepaard gaan zijn gering.

De regeldruk wordt onderscheiden in regeldrukkosten, werkbaarheid en gepercipieerd nut. Er is geen toename van de regeldruk, omdat wordt aangesloten bij de bestaande praktijk en sprake is van het hernieuwd vastleggen van reeds eerder (bij de wettelijke zorgplicht) geformuleerde criteria. Dit betekent dat instrumentenmakers van de monitors geen aanpassingen hoeven door te voeren en scholen ook geen ander beleid hoeven te gaan voeren op het moment dat zij reeds voldeden aan de verplichtingen die gelden op basis van de wet. Aangezien er geen aanpassingen zullen plaatsvinden in de monitors zullen er ook voor de betrokkenen binnen de school als docenten, leerlingen, of ouders geen gevolgen zijn.

De amvb en de daaruit voortkomende consequenties zijn getoetst door het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) om te bezien of er minder belastende alternatieven mogelijk zijn, de gekozen uitvoeringswijze werkbaar is voor de doelgroepen en of de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht zijn. Naar aanleiding van de toetsing adviseert het college om te bezien of het mogelijk is het toezicht rondom de monitoring minder belastend te maken door een lagere monitoringsfrequentie te overwegen voor bepaalde scholen. Daarnaast adviseert het college om de paragraaf over de administratieve lasten en regeldruk aan te passen door de gevolgen voor andere partijen dan de scholen (met name ouders en leerlingen) weer te geven. De paragraaf is op dit punt aangepast.

De gekozen frequentie van de monitoring levert jaarlijks actuele informatie op over de veiligheid op de scholen. Deze frequentie is van belang omdat de veiligheid van de leerlingen een kwetsbaar goed is dat helaas in relatief korte tijd aangetast kan worden. Het is van belang dat scholen minimaal jaarlijks nagaan hoe het staat met de beleving van de veiligheid, eventuele aantastingen daarvan op individueel niveau en het welzijn van de leerlingen. Die veiligheid is voor de leerlingen namelijk een basisvoorwaarde voor het leren. Indien er inderdaad sprake is van een afname van het veiligheidsgevoel of het welzijn van de leerlingen, of een toename van de aantasting van de veiligheid, dan is het van belang dat de school daar zo snel mogelijk weet van heeft en ermee aan de slag gaat. De informatie wordt zo belangrijk geacht dat de resultaten jaarlijks worden meegewogen in de risicoanalyse die de inspectie maakt van alle scholen in het funderend onderwijs. Het is derhalve niet wenselijk de frequentie van de monitoring te verlagen. Bovendien zou met een verlaging van de frequentie van de monitoring sprake zijn van een wijziging van de huidige praktijk, terwijl deze amvb tracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk.

9. Financiële gevolgen

Omdat er geen sprake is van een nieuwe verplichting en er ook met de invulling van de inhoudelijke vereisten aan de monitor direct wordt aangesloten bij de bestaande praktijk, zal deze amvb geen verdere financiële gevolgen hebben. Ditzelfde geldt voor de gevolgen voor de rijksbegroting.

10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De beoogde inwerkingtreding van de artikelen I, II en III die betrekking hebben op onderwijsbesluiten in Europees Nederland is het eerst volgende haalbare, vaste verandermoment. De artikel IV en V met betrekking tot Caribisch Nederland treden op een nog later te bepalen moment in werking.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

Aan het opschrift van hoofdstuk IIIa is de monitor veiligheid op school toegevoegd. Dit om de monitor een duidelijke plek te geven in het Besluit bekostiging WPO. Er wordt aangesloten bij dit hoofdstuk omdat dit hoofdstuk reeds ziet op het meten van bepaalde resultaten, waarbij ook een rol is weggelegd voor de inspectie. Dit sluit aan bij het monitoren van de veiligheid op school waar resultaten worden verzameld en de inspectie toezicht houdt.

B

Artikel 34.6a bevat de eisen die worden gesteld aan het monitoringsinstrument dat de veiligheid van de leerlingen op school meet. Meer achtergrond over de inhoud van deze begrippen is te vinden in paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel a bepaalt dat het instrument de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen meet. Dit zijn de aandachtsgebieden, bedoeld in artikel 4c, derde lid, onderdeel a, WPO. Ten eerste wordt gemeten hoe de leerlingen de veiligheid op school ervaren, voelen leerlingen zich veilig op school. Het gaat erom hoe de leerlingen de school voor wat betreft de veiligheid beleven. Deze beleving kan afwijken van de feitelijke veiligheid waarvan op een school sprake is. Een voorbeeld van een vraag die kan worden gesteld is of de leerling zich veilig voelt in de klas. Ten tweede wordt de feitelijke veiligheid gemeten, hier gaat het om de vraag of leerlingen situaties meemaken die leiden tot aantasting van de veiligheid op school. Een voorbeeld van een vraag die kan worden gesteld is of spullen van de leerling kapot zijn gemaakt. Ten derde wordt het welbevinden van de leerlingen gemeten. Bij het welbevinden van de leerlingen op school gaat het om de vraag of leerlingen zich prettig voelen op school. Een voorbeeld van een vraag die kan worden gesteld is of de leerling het gevoel heeft zichzelf te kunnen zijn op school.

In onderdeel b wordt bepaald dat het instrument ten minste eens per schooljaar wordt afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen. Doordat de monitor ten minste eens per schooljaar wordt afgenomen, zijn de resultaten actueel. Het begrip representatief betekent dat de met het instrument verzamelde gegevens een beeld geeft dat geldig is voor de gehele leerlingenpopulatie van de school. Dit beeld dient gebaseerd te zijn op de eigen ervaringen van de leerlingen. Voor een representatief beeld kunnen onder alle leerlingen of onder een deel dat een goede doorsnede is van de leerlingenpopulatie gegevens worden verzameld. De keuze van de school dient er toe te leiden dat aannemelijk is dat een beeld van de school wordt gegeven dat geldig is voor de gehele leerlingenpopulatie van de school. Het biedt voor scholen de ruimte om een instrument te kiezen dat past bij de situatie van de school. Van belang is dat niet steeds dezelfde deelverzameling van leerlingen bevraagd wordt. Ook kan het niet zo zijn dat door de selectie van leerlingen bewust of onbewust groepen buiten beeld blijven waarvan vermoed had kunnen worden dat van een afwijkende situatie ten opzichte van de rest van de school sprake zou kunnen zijn.

Op basis van onderdeel c is het instrument gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar. Gestandaardiseerd betekent dat het instrument gebruik maakt van vaste vragen en vaste procedures kent voor de afname, opslag, verwerking, analyse en interpretatie van gegevens. Door gebruik te maken van vaste vragen en procedures zijn de kenmerken en kwaliteit van het instrument ook bekend en geborgd. Gestandaardiseerde instrumenten

kunnen door meerdere scholen worden gebruikt, zodat de school tevens beschikt over gegevens waarmee de uitkomsten tegen de achtergrond van een grotere populatie geïnterpreteerd kan worden. Ten slotte is het instrument valide en betrouwbaar. Het instrument is valide als het inzicht geeft in de aandachtsgebieden uit onderdeel a: de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. Het instrument meet dan wat wordt bedoeld. In hoeverre een instrument voldoet aan de eis van validiteit blijkt uit methodologisch onderzoek. Het onderzoek maakt inzichtelijk dat wat de resultaten van het instrument laten zien, overeenstemt met wat de leerlingen die het instrument hebben ingevuld in werkelijkheid vinden. Voorts is het instrument betrouwbaar als het onderzoek reproduceerbaar is. Dit betekent dat de uitkomsten niet afhankelijk zijn van toevallige vertekening, en bij herhaalde meting overeenkomende resultaten worden gevonden.

Alle instrumenten die aan de eisen uit de amvb voldoen, kunnen door scholen worden ingezet om de veiligheid van leerlingen op school te meten. Of een monitoringsinstrument voldoet aan de eisen, blijkt uit de documentatie van de aanbieder die het instrument heeft ontwikkeld.

Artikel II

A

Aan het opschrift van hoofdstuk IV is de monitor veiligheid op school toegevoegd. Dit om de monitor een duidelijke plek te geven in het Inrichtingsbesluit WVO. Er wordt aangesloten bij dit hoofdstuk omdat dit hoofdstuk reeds ziet op het meten van bepaalde resultaten, waarbij ook een rol is weggelegd voor de inspectie. Dit sluit aan bij het monitoren van de veiligheid op school waar resultaten worden verzameld en de inspectie toezicht houdt.

B

Zie voor artikel 37b1 de toelichting bij artikel I, onderdeel B, met dien verstande dat het gaat om de aandachtsgebieden, bedoeld in artikel 3b, derde lid, onderdeel a, WVO.

Artikel III

Aan het Besluit bekostiging WEC is een nieuw hoofdstuk toegevoegd 'Overige bepalingen'. Er is voor gekozen om een nieuw hoofdstuk toe te voegen aangezien de huidige hoofdstukken geen uitkomst bieden voor een juiste plaatsing van de monitor in het besluit. Door het hoofdstuk te betitelen met 'Overige bepalingen' wordt er voor gezorgd dat er in de toekomst mogelijk ook andere bepalingen kunnen worden toegevoegd die niet op andere wijze zijn in te passen in het Besluit bekostiging WEC.

Zie voor artikel 48 de toelichting bij artikel I, onderdeel B, met dien verstande dat het gaat om de aandachtsgebieden, bedoeld in artikel 5a, derde lid, onderdeel a, WEC.

Artikel IV

Aan het Besluit bekostiging WPO BES is een nieuw hoofdstuk toegevoegd 'Overige bepalingen'. Er is voor gekozen om een nieuw hoofdstuk toe te voegen aangezien de huidige hoofdstukken geen uitkomst bieden voor een juiste plaatsing van de monitor in het besluit. Door het hoofdstuk te betitelen met 'Overige bepalingen' wordt er voor gezorgd dat er in de toekomst mogelijk ook andere bepalingen kunnen worden toegevoegd die niet op andere wijze zijn in te passen in het Besluit bekostiging WPO BES.

Zie voor artikel 25a de toelichting bij artikel I, onderdeel B, met dien verstande dat het gaat om de aandachtsgebieden, bedoeld in artikel 6a, derde lid, onderdeel a, WPO BES.

Artikel V

Aan het Inrichtingsbesluit WVO BES is een nieuw hoofdstuk toegevoegd 'Overige bepalingen'. Er is voor gekozen om een nieuw hoofdstuk toe te voegen aangezien de huidige hoofdstukken geen uitkomst bieden voor een juiste plaatsing van de monitor in het besluit. Door het hoofdstuk te betitelen met 'Overige bepalingen' wordt er voor gezorgd dat er in de toekomst mogelijk ook andere bepalingen kunnen worden toegevoegd die niet op andere wijze zijn in te passen in het Inrichtingsbesluit WVO BES.

Zie voor artikel 35a de toelichting bij artikel I, onderdeel B, met dien verstande dat het gaat om de aandachtsgebieden, bedoeld in artikel 4a, derde lid, onderdeel a, WVO BES.

Artikel VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De beoogde inwerkingtreding van de artikel en I, II en III die betrekking hebben op onderwijsbesluiten in Europees Nederland is het eerst volgende haalbare, vaste verandermoment. De artikel IV en V met betrekking tot Caribisch Nederland treden op 1 augustus 2022 in werking. De Wet primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs BES kennen ook de verplichting tot het monitoren van de veiligheid op school. Deze verplichting is op 1 januari 2018 in werking getreden.²⁵ Aangezien de wet in Caribisch Nederland later in werking is getreden, ligt het voor de hand ook de inwerkingtredingsdatum van deze amvb op een later moment vast te stellen zodat er voor deze scholen een even lange periode geldt waarin zij de monitoring op de vereiste wijze kunnen implementeren.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

²⁵ Stb. 2017, 296.