

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

Besluit van ...

tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES 2022, het Inrichtingsbesluit WPO, het Onderwijskundig besluit WEC en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 houdende regels ten aanzien van een uitbreiding van de monitoringsverplichting in het funderend onderwijs

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 16 april 2024, nr. WJZ/1337577 (ID 15017) directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 6a, derde lid, van de Wet primair onderwijs BES, artikel 4c, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 5a, derde lid, van de Wet op de expertisecentra, en artikel 3.40, derde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020;

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

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES 2022

Artikel 20 van het Besluit bekostiging WPO BES 2022 komt te luiden:

Artikel 20. Monitor veiligheid op school

1. Het bevoegd gezag monitort de veiligheid van de leerlingen ten minste een maal per schooljaar op een wijze die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in de aandachtsgebieden:

- a. ervaren veiligheid;
- b. feitelijke veiligheid; en
- c. welbevinden.

2. De monitor geeft ten aanzien van de feitelijke veiligheid in ieder geval inzicht in ervaringen met:

- a. mishandeling;
- b. seksueel misbruik en seksuele intimidatie;
- c. discriminatie, inclusief de discriminatiegronden; en
- d. pesten.

3. Het bevoegd gezag stelt vanaf het zesde schooljaar iedere leerling die daartoe redelijkerwijs in staat is in de gelegenheid deel te nemen aan de monitor.
4. Het bevoegd gezag aggregeert de resultaten van de monitor per aandachtsgebied naar vestiging.

Artikel II. Wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO

Artikel 2.5 van het Inrichtingsbesluit WPO komt te luiden:

Artikel 2.5. Monitor veiligheid op school

1. Het bevoegd gezag monitort de veiligheid van de leerlingen ten minste een maal per schooljaar op een wijze die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in de aandachtsgebieden:
 - a. ervaren veiligheid;
 - b. feitelijke veiligheid; en
 - c. welbevinden.
2. Om inzicht te verkrijgen in de feitelijke veiligheid bevraagt het bevoegd gezag in ieder geval ervaringen met:
 - a. mishandeling;
 - b. seksueel misbruik en seksuele intimidatie;
 - c. discriminatie, inclusief de discriminatiegronden; en
 - d. pesten.
3. Het bevoegd gezag stelt vanaf het zesde schooljaar iedere leerling die daartoe redelijkerwijs in staat is in de gelegenheid deel te nemen aan de monitor.
4. Het bevoegd gezag aggregeert de resultaten van de monitor per aandachtsgebied naar vestiging.

Artikel III. Wijziging van het Onderwijskundig besluit WEC

Artikel 22 van het Onderwijskundig besluit WEC komt te luiden:

Artikel 22. Monitor veiligheid op school

1. Het bevoegd gezag monitort de veiligheid van de leerlingen ten minste een maal per schooljaar op een wijze die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in de aandachtsgebieden:
 - a. ervaren veiligheid;
 - b. feitelijke veiligheid; en
 - c. welbevinden.
2. Om inzicht te verkrijgen in de feitelijke veiligheid bevraagt het bevoegd gezag in ieder geval ervaringen met:
 - a. mishandeling;
 - b. seksueel misbruik en seksuele intimidatie;
 - c. discriminatie, inclusief de discriminatiegronden; en
 - d. pesten.
3. Het bevoegd gezag stelt voor zover het speciaal onderwijs betreft iedere leerling vanaf het zesde schooljaar die daartoe redelijkerwijs in staat is in de gelegenheid deel te nemen aan de monitor.
4. Het bevoegd gezag stelt voor zover het speciaal voortgezet onderwijs betreft iedere leerling die daartoe redelijkerwijs in staat is in de gelegenheid deel te nemen aan de monitor.
5. Het bevoegd gezag aggregeert de resultaten van de monitor per aandachtsgebied naar vestiging.

Artikel IV. Wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020

Het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.55 komt te luiden:

Artikel 2.55. Monitor veiligheid op school

1. Het bevoegd gezag monitort de veiligheid van de leerlingen ten minste een maal per schooljaar op een wijze die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in de aandachtsgebieden:
 - a. ervaren veiligheid;
 - b. feitelijke veiligheid; en
 - c. welbevinden.
2. Om inzicht te verkrijgen in de feitelijke veiligheid bevraagt het bevoegd gezag in ieder geval ervaringen met:
 - a. mishandeling;
 - b. seksueel misbruik en seksuele intimidatie;
 - c. discriminatie, inclusief de discriminatiegronden; en
 - d. pesten.
3. Het bevoegd gezag stelt iedere leerling die daartoe redelijkerwijs in staat is in de gelegenheid deel te nemen aan de monitor.
4. Het bevoegd gezag aggregeert de resultaten van de monitor per aandachtsgebied naar vestiging en onderwijssoort.

B

Na artikel 9.8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 9.8a. Monitor veiligheid op school Caribisch Nederland.

1. Artikel 2.55 is niet van toepassing.
2. Het instrument ter monitoring van de veiligheid van leerlingen, bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, onderdeel b, van de wet:
 - a. geeft inzicht in de ervaren en feitelijke veiligheid en het welbevinden van leerlingen, voor zover dat verband houdt met de veiligheid, op school;
 - b. wordt ten minste eens per schooljaar afgenomen onder een representatief deel van de leerlingen; en
 - c. is gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar.
3. Dit artikel vervalt per 1 augustus 2026.

Artikel V. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 augustus 2025, met uitzondering van artikel I van dit besluit, dat in werking treedt met ingang van 1 augustus 2026.

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

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

Nota van toelichting

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Een veilige school is essentieel voor de ontwikkeling van leerlingen.¹ Goed veiligheidsbeleid is daarvoor onontbeerlijk. Daarom verplicht de onderwijswetgeving daar ook toe. Om dat beleid vorm te geven en te kunnen evalueren is een realistisch beeld van de veiligheidsbeleving van de leerlingen op school vereist. In de praktijk blijkt echter dat niet alle bevoegde gezagen voldoende zicht hebben op de veiligheidsbeleving van de leerlingen. De monitoring van leerlingen geeft in veel gevallen slechts een globaal beeld van de veiligheidsbeleving op school en biedt daarom onvoldoende aanknopingspunten voor verbetering van het veiligheidsbeleid van de school.² Deze algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) stelt om die reden voorschriften voor de uitvoering en vormgeving van de monitor sociale veiligheid van de leerlingen die erin moeten resulteren dat scholen een nauwkeuriger beeld krijgen van de veiligheidsbeleving op school. Op die manier heeft een school betere informatie die kan worden gebruikt in de evaluatie en waar nodig de bijstelling van het veiligheidsbeleid.

2. Hoofdpijnen voorstel

2.1. Aanleiding

In augustus 2015 is 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 (hierna: Wet veiligheid op school) in werking getreden.³ Op grond van deze wet draagt het bevoegd gezag zorg voor de veiligheid op school. Onderdeel van deze zorgplicht is dat het bevoegd gezag de veiligheidsbeleving van leerlingen monitort. Het doel van de monitoring is een realistisch beeld met betrekking tot de veiligheidsbeleving van leerlingen te verkrijgen. Dit beeld dient vervolgens als uitgangspunt te worden genomen bij de formulering van het veiligheidsbeleid. Uit de evaluatie van de Wet veiligheid op school bleek dat een deel van de gebruikte instrumenten⁴ voor de jaarlijkse monitoring van de veiligheid een weinig gedetailleerd beeld geeft van de veiligheidsbeleving van leerlingen, en dat sommige scholen een relatief beperkt deel van de leerlingen bevragen. Dit maakt dat de opbrengsten niet altijd voldoende inzicht geven in de veiligheidsbeleving van leerlingen.⁵ Daarom is in maart 2022 aan de Tweede Kamer toegezegd de gestelde eisen aan de monitor aan te scherpen om zo de monitor te verbreden en verdiepen.⁶

2.2. Probleemstelling

Er zijn twee belangrijke redenen te geven waarom de huidige monitoringspraktijk niet altijd volstaat.

¹ Inspectie van het Onderwijs, *Een positief pedagogisch klimaat en schoolklimaat als voorwaarde voor leren*, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/voortgezet-onderwijs/schoolverschillen/positief-pedagogisch-klimaat-en-schoolklimaat>

² Mooz & ECORYS, *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage, 2021, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122, p. 67.*

³ Stb. 2015, 238.

⁴ Instrumenten zijn het middel om de veiligheidsbeleving van leerlingen in kaart te brengen. In de meeste situaties betreffen dit vragenlijsten.

⁵ Mooz & ECORYS, *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage, 2021, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122, p. 67.*

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 240, nr. 124

Allereerst is er geen goed zicht op de feitelijke ervaringen met onveiligheid binnen de school. In het primair onderwijs geven drie op de tien schoolleiders aan geen beeld te hebben van de mate waarin bepaalde veiligheidsincidenten voorkomen. In het voortgezet onderwijs geldt dit voor 28-53 procent van de schoolleiders.⁷ Hoewel de monitor slechts een van de manieren is waarmee het bevoegd gezag zicht houdt op de (on)veiligheid op school en het veiligheidsbeleid evalueert, is het afnemen van een monitor die een representatief beeld geeft van de veiligheid(sbeleving) een essentieel onderdeel van de zorgplicht die een school heeft. Binnen de aandachtsgebieden die voor deze amvb verplicht onderdeel moesten uitmaken van de monitoring werden geen specifieke vormen van sociale onveiligheid omschreven. Hierdoor werden binnen de meeste instrumenten geen vragen gesteld over zaken als mishandeling, discriminatie of seksueel misbruik en seksuele intimidatie. Het gebrek aan specificatie had tot gevolg dat het bevoegd gezag op basis van de jaarlijkse monitor wel een globaal beeld had van de (on)veiligheid op school, maar niet altijd wist wat de mogelijke oorzaken waren van eventuele gevoelens van onveiligheid. Met name vormen van sociale veiligheid die minder zichtbaar kunnen zijn, zoals discriminatie en seksueel misbruik en seksuele intimidatie, konden hierdoor buiten beeld blijven van het bevoegd gezag. Uit onderzoek naar de ervaren discriminatie in Nederland volgt dat binnen het onderwijs discriminatie op grond van onder andere seksuele oriëntatie, etniciteit, beperking en religie vaker ervaren wordt dan op andere maatschappelijke terreinen.⁸ Wanneer het bevoegd gezag hier geen zicht op heeft kunnen er ook geen gerichte maatregelen worden genomen om die vormen van sociale onveiligheid tegen te gaan.

Een groot deel van de scholen neemt de monitor ook maar bij een (beperkt) deel van de leerlingen af. De regeling zoals die luidde voor inwerkingtreding van deze amvb schreef voor dat het bevoegd gezag de monitor af neemt onder een representatief deel van de leerlingen. Het bevoegd gezag (of de schoolleiding) bepaalde zelf hoeveel en welke leerlingen bevraagd zouden worden. Hoewel op veel scholen al een groot deel van de leerlingen werd bevraagd, leidde de ruimte om zelfstandig als school te bepalen op welke wijze tot een representatief beeld werd verkregen in de praktijk tot grote verschillen in het aandeel en de selectie van leerlingen die werden bevraagd. Hierdoor konden (grote) groepen leerlingen buiten beschouwing blijven, waardoor hun eventuele gevoelens en ervaringen van onveiligheid niet op de radar stonden van het bevoegd gezag. Dit kon bijvoorbeeld betekenen dat structureel pestgedrag of seksuele intimidatie binnen bepaalde groepen, klassen of jaarlagen die niet bevraagd werden in de monitor onopgemerkt bleven door het bevoegd gezag. Voorstelbaar is immers dat leerlingen niet altijd uit eigen beweging feitelijke ervaringen met vormen van sociale onveiligheid melden.

De monitoringsverplichting is vastgesteld om het bevoegd gezag inzicht te geven in de veiligheidsbeleving op school en om waar nodig het veiligheidsbeleid van de school gericht aan te kunnen passen.⁹ Het grootste deel van de scholen maakt bij de monitor gebruik van een instrument dat beschikbaar wordt gesteld door een externe aanbieder. Uit het bovenstaande en de evaluatie van de Wet veiligheid op school bleek echter dat de voor inwerkingtreding van deze amvb aan de monitor gestelde eisen niet noodzakelijkerwijs leidden tot een evaluatie die kon bijdragen aan het gericht toetsen en versterken van het veiligheidsbeleid dat betekenis heeft voor alle leerlingen.¹⁰ Hierdoor was het beoogde leereffect van de monitoring suboptimaal en bood de

⁷ ResearchNed, *Veilig op school: landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021*, p. 72; p. 156.

⁸ Sociaal Cultureel Planbureau, *Ervaren discriminatie in Nederland II*, 2020, p. 112, 145, 164, 171, 184.

⁹ Staatsblad, 2020, 209

¹⁰ Mooz & ECORYS, *Evaluatie wet veiligheid op school: eindrapportage, 2021, bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 29240, nr. 122*, p. 67.

monitoringsverplichting niet in voldoende mate de ondersteunende functie aan scholen die beoogd was.

2.3. Probleemaanpak

Dit besluit bevat aanvullende eisen voor de monitor. De centrale doelstelling van het besluit is om scholen een vollediger en gedetailleerder beeld te geven van de veiligheidsbeleving van leerlingen op school.

Met dit besluit worden aanvullende eisen gesteld aan de afname van de monitor en de zaken waaraan binnen de monitoring aandacht besteed dient te worden. Door de aanvullende eisen geven de resultaten van de monitor een nauwkeuriger beeld van die veiligheidsbeleving en de feitelijke ervaringen van leerlingen met vormen van sociale onveiligheid. Dit stelt scholen in staat om gericht de veiligheid op school te evalueren en het veiligheidsbeleid te verbeteren.

De aanvullende eisen zien op:

- 1) toevoeging van ervaringen met vormen van sociale onveiligheid onder het aandachtsgebied 'feitelijke veiligheid'
- 2) aggregatie van de resultaten
- 3) afname van de monitor

1. Toevoeging van ervaringen met vormen van sociale onveiligheid

De monitor wordt inhoudelijk verdiept door onder het reeds bestaande aandachtsgebied 'feitelijke veiligheid' feitelijke ervaringen met specifieke vormen van sociale onveiligheid op te nemen. Het bevoegd gezag be vraagt de leerlingen middels de monitor onder dit aandachtsgebied tenminste op feitelijke ervaringen met mishandeling, seksueel misbruik en seksuele intimidatie, discriminatie inclusief de discriminatiegronden en pesten. De genoemde vormen van sociale onveiligheid kunnen immers een grote impact op de veiligheidsbeleving van leerlingen en het schoolklimaat hebben. Daarnaast gaat het om vormen van sociale onveiligheid die veelal niet direct zichtbaar zijn voor scholen. Leerkrachten en ander onderwijspersoneel zijn niet in alle gevallen op de hoogte van incidenten en leerlingen zullen niet altijd individueel melding doen. Zo kunnen incidenten met betrekking tot discriminatie subtiel zijn of onbedoeld, maar wel een effect hebben op de algehele veiligheidsbeleving van leerlingen op school. Gedacht kan worden aan het maken van een racistische opmerking door een leerkracht of door medeleerlingen of een situatie waarin een leerling het gevoel heeft achtergesteld te worden op basis van zijn achtergrond. Daarnaast kunnen vormen van discriminatie ook toe- en afnemen afhankelijk van de context van de school en actualiteiten. Daarom dient het bevoegd gezag leerlingen niet alleen te bevragen op discriminatie in het algemeen, maar ook op de onderliggende discriminatiegronden, zodat het bevoegd gezag gericht zicht krijgt op veelvoorkomende gronden van discriminatie waar leerlingen mee te maken krijgen en daar zijn veiligheidsbeleid op aan kan passen. Ook in het geval van pesten zal de school niet altijd volledig zicht hebben op de mate waarin dit voorkomt, met name wanneer een groot deel van het pesten online plaatsvindt. Zeker waar het gaat om online pesten tussen leerlingen van een school zal dit pestgedrag ook gevolgen hebben voor de veiligheidsbeleving van leerlingen op school.

2. Aggregatie van de resultaten

De resultaten van de monitor dienen met de inspectie te worden gedeeld. De inspectie betreft de resultaten van de monitor als indicator in haar risicogericht toezicht.¹¹ Dat is niet nieuw. Door nu vast te leggen dat de resultaten van de monitor op elke school uitgesplitst moeten worden per aandachtsgebied en naar vestiging (en onderwijssoort in

¹¹ Artikel 11, tweede lid, Wet op het onderwijstoezicht.

het voortgezet onderwijs) ontvangt de inspectie de resultaten van scholen op een eenduidige manier. Door het niveau van uitsplitsing vast te leggen, wordt ook gewaarborgd dat de gegevens op het juiste niveau geaggregeerd zijn en voor de inspectie niet herleidbaar zijn tot individuele leerlingen.

3. Afname van de monitor

Er worden aanvullende eisen gesteld aan de afname van de monitor. Alle leerlingen die daartoe redelijkerwijs in staat zijn dienen door het bevoegd gezag in de gelegenheid te worden gesteld om aan de monitor deel te nemen. De vraag of een leerling deel kan nemen aan de monitor wordt bepaald door een samenspel van de capaciteiten van de leerling en het gekozen instrument. Het bevoegd gezag dient dan ook een instrument te kiezen dat aansluit bij de leeftijd, capaciteiten en, indien relevant, de situatie van de betreffende leerlingen; een instrument dat past bij de situatie van de school en aansluit bij de verschillende mogelijkheden van groepen leerlingen. Het ligt dan ook voor de hand dat een school in het primair onderwijs een ander instrument inzet dan een school in het voortgezet onderwijs. Ook een school die leerlingen onderwijst met een fysieke beperking zal kiezen voor een instrument dat zodanig aangepast kan worden dat ook die leerlingen deel kunnen nemen aan de monitor, bijvoorbeeld een instrument dat kan worden omgezet naar braille. Het bevoegd gezag dient binnen het redelijke de nodige maatregelen te treffen om leerlingen in staat te stellen de monitor in te vullen. Het gaat daarbij om aanpassingen die geen onredelijke belasting vormen voor het bevoegd gezag. Gezien de brede beschikbaarheid van verschillende instrumenten die toegankelijk zijn voor leerlingen met een (ondersteunings-)behoefte zal in de regel van de school gevraagd kunnen worden om een instrument te kiezen dat het meest geschikt is voor de leerling populatie. In beginsel geldt dan ook dat alle leerlingen in de gelegenheid gesteld moeten worden om de monitor in te vullen.

Desalniettemin kan het voorkomen dat één of enkele leerlingen redelijkerwijs niet in staat zijn deel te nemen aan de monitor, bijvoorbeeld wanneer een leerling langdurig ziek is. Daarnaast zijn er specifieke groepen leerlingen in het funderend onderwijs voor wie voorsnog geen geschikt monitoringsinstrument beschikbaar is. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor bepaalde leerlingen in het speciaal onderwijs of voor leerlingen die nog maar kort in Nederland zijn en daardoor de taal nog onvoldoende machtig zijn. Het kan dan zijn dat de beschikbare instrumenten in verband met hun taal- en leesniveau voor deze leerlingen niet passend zijn. Dat laat onverlet dat het bevoegd gezag ook een zorgplicht heeft voor de veiligheid van die leerlingen. Daarbij heeft het bevoegd gezag ook de verantwoordelijkheid om in de gaten te houden of er alternatieve instrumenten beschikbaar zijn of komen voor deze leerlingen.

Tot slot zijn leerlingen niet verplicht om aan de monitor deel te nemen. Het is dan ook van belang dat bij de afname van de monitor steeds goed aan de leerlingen wordt uitgelegd wat de bedoeling is en waarvoor de monitor wordt gebruikt. Deze combinatie van factoren zal ertoe leiden dat in veel gevallen niet 100% van de leerlingen daadwerkelijk deelneemt aan de monitor. De inspectie kan de school bevragen wanneer een onevenredig laag deel van de leerlingen deelneemt aan de monitor.

Een algemene uitzondering vormen de jongere leerlingen in het primair onderwijs. De verplichting tot monitoring geldt vanaf het zesde schooljaar in het basisonderwijs. Bij leerlingen tot groep zes is het gezien het beperkte bevattingsvermogen en de lees- en schrijfvaardigheid voorsnog vaak complex en arbeidsintensief om de veiligheidsbeleving te monitoren op de in deze amvb verplichte wijze. Ondanks het feit dat de monitoringsverplichting niet geldt voor de jongere leerlingen in het primair onderwijs en voor sommige leerlingen nog geen geschikt instrument beschikbaar is,

draagt het bevoegd gezag zorg voor de veiligheid van alle leerlingen op school en dient daartoe te waarborgen dat zij zicht houdt op het gehele veiligheidsklimaat op school.

3. Persoonsgegevens

Deze amvb kan leiden tot verwerkingen van persoonsgegevens door het bevoegd gezag, in veel gevallen zal dat gaan om gepseudonimiseerde persoonsgegevens. Voor een juiste uitvoering van de taak om sociale veiligheid binnen de school te monitoren kan het soms noodzakelijk zijn om persoonsgegevens te verwerken.

Het grootste deel van de scholen maakt bij de monitor gebruik van een instrument dat beschikbaar wordt gesteld door een instrumentenmaker. De voorgestelde aanpassingen aan de monitor leiden tot een grotere verzameling van gegevens ten opzichte van de huidige monitoringsplicht. Enerzijds doordat meer leerlingen bevraagd zullen worden (iedere leerling die redelijkerwijs hiertoe in staat is moet de gelegenheid krijgen om deel te nemen aan de monitor), anderzijds door het aandachtsgebied feitelijke veiligheid verder te specificeren naar specifieke ervaringen van sociale onveiligheid. Met deze informatie kan de school gerichter ingrijpen en aanpassingen maken aan het veiligheidsbeleid, en kan inspectie beter toezicht houden op de sociale veiligheid van scholen.

De afname van de monitor kan en zal in veel gevallen, gepseudonimiseerd gebeuren. Het kan voorkomen dat de afname niet geheel anoniem gebeurt, bijvoorbeeld in het speciaal onderwijs waar leerlingen mogelijk op eigen verzoek ondersteund moeten worden bij de uitvraag. Het is eveneens mogelijk dat uitkomsten van de monitor indirect tot de persoon herleidbaar zijn, bijvoorbeeld bij de vragen naar ervaringen op bijvoorbeeld het gebied van discriminatie, seksueel misbruik en seksuele intimidatie, zeker in combinatie met andere achtergrondkenmerken.¹² In deze situatie zal mogelijk ook sprake zijn van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Het afnemen van de monitor is een wettelijke verplichting op grond waarvan het bevoegd gezag de persoonsgegevens kan verwerken die voor het uitvoeren van de monitor noodzakelijk zijn. Het bevoegd gezag draagt zorg dat niet meer persoonsgegevens uitgevraagd worden dan noodzakelijk, en dat deze gegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk is voor het uitvoeren van de monitor (inclusief de aggregatie van de uitkomsten).

De risico's op herleidbaarheid zijn aanwezig, maar zullen slechts in een beperkt aantal gevallen resulteren in tot de persoon herleidbare gegevens. De verwerking van de persoonsgegevens van betrokkenen, waaronder het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, wordt door de regering noodzakelijk geacht gezien het belang dat verbonden is aan het zicht op de veiligheidsbeleving van leerlingen. Het bevoegd gezag heeft immers de plicht om zorg te dragen voor de veiligheid van leerlingen op school. Het zicht dat het monitoringsinstrument geeft op de veiligheidsbeleving van leerlingen is hier een cruciaal onderdeel van.

Om de persoonsgegevens van betrokkenen zo veel mogelijk te beschermen worden er duidelijke eisen gesteld aan de aggregatie van de resultaten die gedeeld worden met de inspectie. De resultaten die de monitor per aandachtsgebied oplevert dienen uitgesplitst te worden naar vestiging, en in het voortgezet onderwijs eveneens naar onderwijssoort. De school dient de resultaten op dit aggregatieniveau met de inspectie te delen. De resultaten die de inspectie krijgt zijn daarmee niet tot de persoon herleidbaar.

¹² Gepseudonimiseerde gegevens kunnen namelijk in combinatie met elders opgeslagen persoonsgegevens weer terug herleid worden tot een gegeven over een geïdentificeerd of te identificeren persoon.

4. Gevolgen

Het besluit heeft gevolgen voor zowel de regeldruk als het doenvermogen van burgers. In de volgende paragrafen wordt hier nader op ingegaan.

4.1. Gevolgen voor de regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk worden onderscheiden in structurele inhoudelijke regeldrukkosten en eenmalige regeldrukkosten. In de berekening worden de regeldrukkosten berekend voor het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal (basis en voortgezet) onderwijs.

In de vormgeving van het besluit is rekening gehouden met de gevolgen voor de regeldruk. Zo is gekozen voor een beperkte opsomming van ervaringen met vormen van sociale onveiligheid waar verplicht naar gevraagd dient te worden om de monitor handzaam te houden voor scholen en leerlingen. Hierdoor blijft de toename in tijdsbesteding voor het invullen van de vragenlijst beperkt en hoeven de monitoringsinstrumenten minder ingrijpend te worden aangepast. In totaal betreft de toename van de regeldrukkosten voor de scholen in het funderend onderwijs €2.212.700,- tot €2.344.081,50- per jaar.

Tabel: overzicht toename structurele inhoudelijke regeldrukkosten¹³

Sector	Bevoegd gezag	Onderwijspersoneel	Leerlingen ¹⁴	Totaal
Basisonderwijs	-	€392.225	-	€392.225,-
Voortgezet onderwijs	-	€226.325 - €309.706,25	€1.785.187,50	€2.011.512,50 - €2.094.893,75
BSAO, SO, VSO	-	€63.562,50 - €111.562,50	€137.625,- (exclusief BSAO)	€201.187,50 - €249.187,50
Totaal	-	€ 682.113 - € 813.494	€ 1.785.187,50	€2.212.700 - €2.344.081,25

Structurele inhoudelijke regeldrukkosten

Deze amvb leidt tot een toename van de structurele inhoudelijke regeldrukkosten, doordat 1) een groter aantal leerlingen aan de monitor zal deelnemen en 2) de afname van de monitor extra tijd in beslag zal nemen in verband met de uitbreiding van de vragenlijsten. Scholen zullen alle leerlingen die daartoe in staat zijn in staat moeten stellen deel te nemen aan de monitor. Op dit moment wordt in veel gevallen slechts een deel van de leerling bevraagd in de monitor. Scholen zullen dan ook een groter aantal leerlingen moeten uitnodigen om aan de monitor deel te nemen.¹⁵

Het afnemen van de monitor zoals die in de huidige situatie wordt uitgevoerd duurt gemiddeld maximaal tien tot vijftien minuten. Verwacht wordt dat met de nieuwe vereisten, afhankelijk van de vraagstelling, voor elk van de toegevoegde categorieën van ervaringen tenminste één extra vraag moet worden gesteld. Bij de vraagstelling naar discriminatie inclusief de discriminatiegronden is het voor de hand liggend dat het nodig zal zijn meer vragen toe te voegen om voldoende zicht te krijgen op de onderliggende discriminatiegronden. In totaal wordt uitgegaan van een uitbreiding van de monitor met vier tot tien vragen. Dit betekent dat gemiddeld 7-8 minuten extra zal worden besteed aan het invullen van de monitor.

De uit dit besluit voortkomende verplichtingen zorgen voor extra regeldruk voor het personeel. De monitor wordt afgenomen door onderwijspersoneel. In het primair onderwijs zal dit leiden tot een toename van de structurele inhoudelijke regeldrukkosten

¹³ Op het handelingsniveau van ouders vindt geen toename van de regeldrukkosten plaats.

¹⁴ Kinderen tot 14 jaar worden niet meegenomen in de berekening van de gevolgen van de regeldruk.

¹⁵ Op dit punt zullen de lasten en kosten vooral toenemen voor scholen die in de huidige situatie slechts een klein aandeel van de leerlingen monitoren.

van circa €392.225, in het voortgezet onderwijs tussen de €226.325 en €309.706,25 en in het speciaal basisonderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs tussen de €63.562,50- en €111.562,50-.¹⁶

Naast het personeel zal dit ook extra regeldruk opleveren voor leerlingen die de monitor invullen. Daarbij dient benoemd te worden dat de monitor wordt afgenomen op vrijwillige basis. Kinderen tot 14 jaar worden niet meegenomen in de berekening van de gevolgen van de regeldruk. Daarom is de regeldruk niet berekend voor het basisonderwijs en speciaal (basis-)onderwijs. In het voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs is deze scheiding moeilijker te maken. Daarom zijn alle leerlingen in deze sectoren meegenomen in de berekening. De totale uitbreiding van regeldrukkosten voor leerlingen komt uit op €1.785.187,50- in het voortgezet onderwijs en €137.625,- in het voortgezet speciaal onderwijs.¹⁷

In het voortgezet speciaal onderwijs is het denkbaar dat leerlingen meer tijd nodig hebben om deel te nemen aan de monitor. Dit zal echter per situatie sterk verschillen en is afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte van de leerlingen. Daarmee betreffen de bovenstaande berekeningen voor deze sector dan ook een verwacht minimum. Dit geldt ook voor het speciaal basisonderwijs, dat niet wordt meegenomen in de berekening van de regeldrukkosten gezien de leeftijd van de leerlingen.

Voor ouders en onderwijsinstellingen vindt er geen verdere uitbreiding plaats van de bestaande structurele inhoudelijke regeldrukkosten.

Eenmalige regeldrukkosten en out-of-pocket-kosten

Ten slotte zullen instrumentenmakers hun huidige instrumenten moeten aanpassen. Het is de verwachting dat enkele instrumentenmakers deze kosten ook (eenmalig) zullen doorberekenen aan de scholen (out-of-pocket-kosten). Indien het bevoegd gezag gebruik maakt van een eigen monitoringsinstrument dan ligt deze tijdsinvestering bij het bevoegd gezag. Wat deze kosten precies betreffen en wat deze doorberekening zal vragen zal sterk afhangen van het instrument. Sommige instrumenten voldoen al (bijna) volledig aan de voorgestelde eisen. Andere instrumenten zullen een meer ingrijpende aanpassing moeten ondergaan om aan de eisen te voldoen.

4.2 Doenvermogen

Het onderhavige besluit is doenlijk voor de leerlingen onder wie de monitor afgenomen zal worden. De vragenlijst zal iets langer zijn doordat er onder het aandachtsgebied feitelijk veiligheid vier vormen van onveiligheid worden toegevoegd die ieder een beperkt aantal vragen extra zullen vereisen. Er wordt rekening gehouden met het doenvermogen van leerlingen door de wijze waarop de vragen worden gesteld en de monitor wordt afgenomen af te stemmen op de doelgroep. Tot slot wordt dit besluit ook doenlijk geacht voor de instrumentenmakers. Zij zullen hun instrumenten moeten evalueren en aanpassen op basis van de nieuwe eisen. Dit zal een kortstondige intensivering van kosten en capaciteit vereisen.

5. Uitvoering en handhaving

¹⁶ In de berekening van de inhoudelijke nalevingskosten wordt uitgegaan van €50,- personeelskosten per uur. Daarnaast wordt uitgegaan van de het geraamde aantal leerlingen voor schooljaar 2023-'24. Dat betreft het basisonderwijs 1.373.100 leerlingen, in het voortgezet onderwijs 952.100 leerlingen en in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs 107.100 leerlingen [bron: referentieraming 2023]. ¹⁶ Tenslotte wordt uitgegaan van een gemiddelde klasgrootte van 23,5 leerlingen in het basisonderwijs, 19-26 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 6-10 leerling in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarmee zullen naar verwachting circa 62.756 basisonderwijsklassen, tussen de 36.212 en 49.553 voortgezet onderwijsklassen en tussen de 10.710 en 17.850 speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs klassen deelnemen aan de monitor.

¹⁷ Uitgaande van het standaard tarief van €15,- voor burgers. Daarnaast is uitgegaan van 73.400 leerling in het speciaal (voortgezet) onderwijs [bron: referentieraming 2023].

Het besluit zal naar verwachting geen grootschalige verandering teweegbrengen in het toezicht. De inspectie zal conform de huidige regelgeving de uitkomsten van de monitor ontvangen. De inspectie betreft de uitkomsten van de monitor bij het reguliere toezicht, in het bijzonder het toezicht op de zorgplicht sociale veiligheid op school. De inspectie kan daarnaast in incidentele gevallen bij opeenvolgende zorgwekkende resultaten van de monitor, andere toezichtmaatregelen treffen indien de school er niet in slaagt de veiligheidsbeleving te verbeteren.

6. Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

7. Caribisch Nederland

Op Caribisch Nederland bestaat sinds 1 januari 2018 de verplichting om actief beleid te voeren dat gericht is op de bevordering van de veiligheid van leerlingen, om pesten structureel aan te pakken en om de veiligheid op school te monitoren.¹⁸ Sinds 1 augustus 2022 worden op Caribisch Nederland dezelfde vereisten gesteld aan de monitor als sinds 2020 in Europees Nederland het geval is. Vanwege de kleinschaligheid is destijds gekozen om een langere invoeringstermijn in te regelen voor Caribisch Nederland. De markt voor monitoringsinstrumenten is op deze openbare lichamen te klein om apart eigen instrumenten te ontwikkelen. Monitoringsinstrumenten die in Europees Nederland worden gebruikt zijn daarom aangepast voor de scholen op Caribisch Nederland. Daardoor kan het langer duren om ook voor deze scholen een passend instrument of werkwijze te vinden. Gezien de tijd die nodig is om de instrumenten aan te passen zal deze amvb in Caribisch Nederland één jaar later in werking treden. In dit jaar kunnen voor Europees Nederland ontwikkelde instrumenten worden vertaald en aangepast voor scholen in Caribisch Nederland.

8. Advies en consultatie

Voor dit besluit is op verschillende manieren gebruik gemaakt van de expertise van actoren binnen het onderwijsveld. Op meerdere momenten zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de sectorraden, expertiseorganisaties en de inspectie. Ook is er een DenkmeemetOCW bijeenkomst georganiseerd met onderwijspersoneel, bestuurders en expertiseorganisaties.

Naast de informele (ambtelijke) gesprekken, is ook op formele wijze gevraagd om input in de vorm van uitvoeringstoets door DUO en de inspectie. Daarnaast is het besluit voor internetconsultatie voorgelegd. Ook is er om een advies gevraagd van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De resultaten van de formele consultaties, toetsen en adviezen worden hieronder nader toegelicht. Tot slot is er via de Rijksdienst Caribisch Nederland ook een consultatie uitgezet in Caribisch Nederland. Hier zijn geen reacties op gekomen.

8.1 Internetconsultatie

De amvb is vanaf 15 juli 2023 gedurende tien weken in internetconsultatie geweest. De consultatie heeft 42 reacties opgeleverd, waarvan 24 openbare. Een groot deel van de reacties is anoniem. De reacties onder naam zijn met name ingediend door schoolbesturen, onderwijsinstellingen en expertiseorganisaties. Ook hebben belangenorganisaties zoals Ouders & Onderwijs, het LAKS, de PO-Raad en de VO-raad een reactie ingediend.

Er wordt uiteenlopend op het besluit gereageerd. Met name wordt door verschillende organisaties gewezen op de extra uitvoeringslast die het besluit tot gevolg zal hebben. Bij de aanbidding van het besluit voor internetconsultatie is van de gelegenheid gebruik

¹⁸ Staatsblad, 2017, 296.

gemaakt om twee vragen specifiek voor te leggen. Deze vragen zagen op de reikwijdte van de monitoringsverplichting, meer specifiek vanaf welke groep in het basisonderwijs deze moest gaan gelden, en de onderliggende gronden voor discriminatie in de monitor nader bevraagd moesten worden. Hierop zijn ook de nodige reacties gegeven.

Hieronder wordt inhoudelijk ingegaan op de binnengekomen reacties.

8.1.1 Uitvoeringslast voor personeel, leerlingen en scholen

In de internetconsultatie worden zorgen geuit over de uitbreiding van de monitor die dit besluit voorstelt. Zo zou de monitor daardoor niet meer afgenomen kunnen worden in één mentoruur, wat het in de praktijk erg lastig zou maken de monitor af te nemen. Ook benoemen respondenten dat leerlingen worden overvraagd en dat een langere vragenlijst ook kan leiden tot het minder serieus invullen. Ten slotte vraagt de uitbreiding ook veel tijd van scholen en instrumentenmakers om de gevraagde aanpassingen in de monitoringsinstrumenten door te voeren.

In de toelichting bij het besluit zijn de uitbreiding van de monitor en de impact hiervan op de lengte en duur van de vragenlijst verder verduidelijkt. In de eerdere besluittekst en nota van toelichting was onvoldoende duidelijk gemaakt op welke wijze de uitbreiding omtrent ervaringen met vormen van sociale onveiligheid in de monitor moest worden opgenomen. Daardoor kon het idee ontstaan dat er meerdere nieuwe aandachtsgebieden aan de monitor werden toegevoegd wat zou leiden tot een zeer omvangrijke uitbreiding van de vragenlijst. Dit is echter niet het geval. De uitbreiding met de vormen van sociale onveiligheid dienen namelijk bevraagd te worden onder een al bestaand aandachtsgebied, feitelijke veiligheid. Daardoor dient per vorm een beperkt aantal vragen te worden toegevoegd om hier inzicht in te geven. Ook zijn er al instrumenten die naar een deel van deze vormen van onveiligheid vragen en daarmee nagenoeg geen aanpassing vereisen. De aanpassingen van de monitor sociale veiligheid zullen dus in beperkte mate leiden tot een langere vragenlijst.

Het staat scholen uiteraard vrij een uitgebreidere vragenlijst te kiezen die dieper ingaat op de veiligheidsbeleving of tevredenheid van de leerlingen. Daarbij dienen zij echter zelf oog te houden voor de lengte van de vragenlijst en de uitvoerbaarheid daarvan.

Het besluit treedt per 1 augustus 2025 in Europees Nederland in werking. Verwacht wordt dat dit scholen en instrumentenmakers voldoende tijd biedt om de instrumenten aan te passen.

8.1.2 Discriminatiegronden

Bij de internetconsultatie is een vraag gesteld over discriminatiegronden in de monitor en welke dat zouden moeten zijn. De respondenten hebben hier zeer verschillend op gereageerd. Enerzijds benadrukken veel respondenten het belang van het vragen naar de discriminatiegronden zodat discriminatie ook zichtbaar, en daarmee ook bespreekbaar, wordt. In de consultatie worden veel verschillende gronden benoemd die bevraagd zouden kunnen worden. In de meeste gevallen wordt benadrukt dat discriminatiegronden in den brede bevraagd zouden moeten worden. Aan de andere kant zijn er ook respondenten die zich afvragen of het gericht vragen naar specifieke discriminatiegronden niet juist spanning creëert binnen de school. Een aantal respondenten stelt dat aandacht voor het thema discriminatie beter past binnen het onderwijs rondom burgerschap. Ook worden zorgen geuit over de herleidbaarheid, zeker op kleinere scholen.

Naar aanleiding van de reacties uit de consultatie heeft de regering besloten om "discriminatie inclusief de discriminatiegronden" op te nemen als vorm van onveiligheid die bevraagd dient te worden. De school kiest daarbij een instrument dat passend is bij de situatie van de school.

De resultaten dienen voor de verzending naar de inspectie geaggregeerd en uitgesplitst te zijn naar de drie aandachtsgebieden, de vestiging en in het voortgezet onderwijs de onderwijssoort. Dit betreffen geaggregeerde en getotaliseerde resultaten die voor de inspectie niet herleidbaar zijn tot een leerling.

8.1.3 Passende instrumenten

Bij de internetconsultatie is gevraagd welke groepen leerlingen moeite hebben met het invullen van de monitor. Uit de reacties blijkt dat vooral leerlingen die nog niet beschikken over de benodigde taalvaardigheden, zoals leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en ISK-klassen, moeite hebben met het invullen van de vragenlijsten. Het grootste deel van de respondenten geeft aan dat het juist belangrijk is om te zorgen voor passende instrumenten en dat deze in veel gevallen al beschikbaar zijn, bijvoorbeeld voor het praktijkonderwijs of ISK. Daarnaast wijzen respondenten op andere methodes om leerlingen te bevragen die, mogelijk niet voldoen aan de eisen in de amvb, maar wel inzicht geven in de veiligheidsbeleving van de leerlingen.

De regering onderschrijft de oproep die de respondenten doen om altijd zoveel mogelijk leerlingen te bevragen op een manier die bij hen past. Het besluit houdt daar rekening mee door de reikwijdte te beperken tot leerlingen die daartoe redelijkerwijs in staat zijn. De monitor stelt het bevoegd gezag in staat om een algeheel beeld te krijgen van het veiligheidsklimaat op school. Het bevoegd gezag kan daarnaast uiteraard ook andere methodes gebruiken om inzicht te verkrijgen in de veiligheidsbeleving van leerlingen.

8.1.4 Minimumnorm van groep 5 of 6

In aanvulling op de vraag over passende instrumenten zijn respondenten in de consultatie bevraagd op de wenselijkheid van een eventuele minimumnorm. Dat zou inhouden dat alleen leerlingen vanaf groep 5 of 6 en hoger bevraagd dienen te worden in het primair onderwijs. Nagenoeg alle respondenten geven aan een minimumnorm wenselijk te achten. Juist omdat met leerlingen in groep 5 of 6 het gesprek gevoerd kan worden op basis van de resultaten uit de monitor. In lagere groepen is dat nog erg lastig. De reacties verschillen als het gaat over een keuze tussen groep 5 en 6. Waarbij respondenten met een voorkeur voor groep 6 waarschuwen dat leerlingen in groep 5 de vragen nog niet altijd goed begrijpen en ondersteuning nodig hebben wat de objectiviteit van de monitor kan schaden.

De regering houdt vast aan de minimumnorm, en heeft besloten het afnemen van de monitor vanaf het zesde schooljaar te verplichten. Daarmee dienen alle leerlingen in het primair onderwijs vanaf het zesde schooljaar in het primair onderwijs in staat gesteld te worden deel te nemen aan de monitor. De regering is voornemens om deze minimumnorm te evalueren.

8.1.5 Monitor geeft een vertekend en niet uniform beeld

Een aantal respondenten geeft ook, om verschillende redenen, aan dat de monitor een vertekend en niet uniform beeld zal geven. Zo geeft een respondent aan dat een gevoel van onveiligheid niet betekent dat de school ook echt onveilig is. Ook vragen een aantal respondenten zich af of leerlingen de monitor wel eerlijk durven in te vullen, specifiek ook vanwege het gevaar op herleidbaarheid.

De monitor zal inderdaad niet een compleet zicht geven op de veiligheid op school. Dat was in de huidige situatie voorafgaand aan deze amvb ook niet het geval. Door echter scherper te bevragen op vormen van onveiligheid krijgt de school wel beter zicht op welke vormen van sociale onveiligheid mogelijke gevoelens van onveiligheid veroorzaakt. Daarbij is het ook juist de bedoeling dat de signalen uit de monitor als een gespreksstarter dienen op de school over veiligheid. Gevoelens van onveiligheid zijn daarbij juist belangrijke signalen die voortkomen uit vormen van onveiligheid die niet altijd goed zichtbaar zijn, zoals discriminatie of (online) pesten.

Daarnaast zijn er binnen dit besluit verschillende maatregelen genomen om de privacy van de leerlingen beter te borgen zodat zij zich ook veilig voelen de monitor in te vullen. en ook worden er eisen gesteld aan de aggregatie van de resultaten die aan de inspectie worden verzonden.

8.2 Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

Op 7 december 2024 heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een uitvoeringstoets uitgebracht over dit besluit. Daarbij is ook de input van de inspectie meegenomen. De conclusie van DUO is dat dit geen gevolgen heeft voor de uitvoering door DUO. De inspectie heeft ten aanzien van de uitvoerbaarheid wel enkele punten onder de aandacht gebracht, hieronder zal op deze punten worden gereageerd.

8.2.1 Voldoende ruimte voor implementatie

De inspectie waarschuwt dat de uitbreiding ten aanzien van de ervaringen met vormen van sociale onveiligheid tijd zal kosten voor de instrumentenaanbieder om te implementeren. Sommige van deze vormen van sociale onveiligheid zoals pesten worden al bevraagd in veel vragenlijsten, maar mishandeling of seksueel misbruik nog niet altijd. Om scholen in de gelegenheid te stellen een instrument te gebruiken dat voldoet aan de eisen, dient er daarom voldoende tijd gegeven te worden om de instrumenten aan te passen. Dit om te voorkomen dat de inspectie moet handhaven op een situatie die niet werkbaar is voor scholen.

De beoogde inwerkingtreding van het besluit is 1 augustus 2025, daarmee krijgen scholen en instrumentenmakers genoeg tijd om de instrumenten aan te passen. De inspectie heeft aangegeven dat één jaar voldoende tijd is om de instrumenten aan te passen.

8.2.2 Uitzonderingsgronden

De inspectie wijst erop dat enerzijds alle leerlingen in staat gesteld dienen te worden de monitor in te vullen, maar dat ook wordt benoemd dat de monitor vrijwillig is. Deze twee componenten zetten de representativiteit van de monitor onder druk en laten ruimte tot het maken van misbruik (bijvoorbeeld door het sturen op selectieve deelname). De inspectie ziet graag dat er scherpere voorschriften worden gegeven via de amvb en de toelichting daarop.

In de toelichting is op basis van de uitvoeringstoets explicieter benadrukt dat alle leerlingen in staat dienen te worden gesteld om deel te nemen aan de monitor, voor zover zij daartoe redelijkerwijs in staat zijn. Het is denkbaar dat leerlingen niet bereid zijn, of niet in staat zijn om de monitor in te vullen. De school kan in het kader van het reguliere toezicht van de inspectie bevraagd worden op een onderbouwing voor het percentage van leerlingen dat deelneemt.

8.2.3 Passende instrumenten

De inspectie wijst erop dat bij het besluit het accent ligt op de reguliere leerling populatie en gestandaardiseerde vragenlijsten. Hoewel dit begrijpelijk is, waarschuwt de inspectie dat jongere groepen en leerlingen waarvoor gestandaardiseerde, digitaal af te nemen vragenlijsten minder bruikbaar kunnen zijn, vanuit het normstellende aspect van deze regelgeving minder aandacht krijgen.

In de toelichting is de paragraaf over deze groepen leerlingen aangepast waarbij duidelijk naar voren komt dat de school ook de veiligheid van deze leerlingen moet borgen. Van het bevoegd gezag wordt op basis van de zorgplicht verwacht dat zij met alternatieve methodes de veiligheidsbeleving van deze leerlingen in beeld zal brengen.

8.3 Autoriteit Persoonsgegevens

Conform artikel 36, vierde lid, AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) geraadpleegd over dit besluit. De AP heeft op 12 december 2023 advies uitgebracht. De AP heeft twee opmerkingen geplaatst bij dit besluit.

Ten eerste geeft de AP aan dat de wetgever het bevoegd gezag op voorhand duidelijkheid zou moeten geven wanneer de resultaten van de monitor afdoende zijn geaggregeerd en die verantwoordelijkheid niet bij het bevoegd gezag moet liggen. De amvb zoals deze ter advisering aan de AP is voorgelegd bevatte de verplichting voor het bevoegd gezag om de resultaten uit te splitsen naar vestiging, onderwijssoort en schooljaar, voor zover de anonimiteit van leerlingen gewaarborgd kan worden. Met name de uitsplitsing naar schooljaar kon bij kleine scholen het risico geven dat gegevens herleidbaar werden. De inspectie gebruikt de resultaten van de monitor als indicator bij haar risicogericht toezicht. Een algemeen beeld per vestiging van de school, en voor het voortgezet onderwijs ook per onderwijssoort, volstaat hierbij. De verplichting om de resultaten uit te splitsen naar schooljaar is daarom niet langer onderdeel van het besluit. Bovendien is verduidelijkt dat het bevoegd gezag vraagt naar feitelijke ervaringen met vormen van sociale veiligheid als onderdeel van het aandachtsgebied feitelijke veiligheid. De geaggregeerde resultaten die door het bevoegd gezag aan de inspectie worden verzonden omvatten een resultaat per aandachtsgebied. Deze resultaten zijn niet tot de persoon herleidbaar, nadere uitwerking van de vraag wanneer de gegevens afdoende zijn geaggregeerd is daarmee ook niet langer noodzakelijk.

Ten tweede geeft de AP in overweging het concept ter advisering voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de AP geadviseerd heeft over het besluit met daarbij de AVG als kader, en dat het besluit voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius hetzelfde regelt als voor Europees Nederland. Ondanks dat de AVG niet geldt in Caribisch Nederland zijn er wel wettelijke voorschriften vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Het beschermingsniveau wat hieruit voortvloeit komt grotendeels overeen met het beschermingsniveau van de AVG. Er wordt daarom geen aanleiding gezien om het besluit ook voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES. De toetsing vanuit de AP wordt voldoende geacht.

8.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het besluit is ter advisering voorgelegd aan het ATR. Het ATR heeft één advies gegeven over de amvb ten aanzien van de monitor voor leerlingen én het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs dat tegelijkertijd was ingediend met de amvb. Het ATR adviseert om de amvb en het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met haar adviezen rekening wordt gehouden. Onderstaand wordt ingegaan op hoe de adviezen zijn verwerkt in de toelichting.

Op het gebied van de minimumnorm (het bevragen van leerlingen vanaf het vijfde schooljaar) heeft het ATR twee adviezen uitgebracht. Ten eerste adviseert het ATR de proportionaliteit om leerlingen vanaf het vijfde schooljaar te bevragen nader te onderbouwen. Ten tweede adviseert het ATR in te gaan op de werkbaarheid van de minimumnorm en daarbij het perspectief van alle betrokken partijen te betrekken. Op dit moment zijn er weinig instrumenten beschikbaar om kinderen in groep 4 en lager te bevragen, voor groep 5 zijn dit er meer en groep 6 is al de standaard in de huidige situatie. Naar aanleiding van het advies van het ATR is de minimumnorm van groep 5 heroverwogen. Na verdere gesprekken met verschillende partijen en organisaties is besloten de minimumnorm aan te passen naar afname vanaf het zesde schooljaar om zo aan te sluiten bij de bestaande situatie. Het monitoren vanaf het zesde schooljaar wordt uitvoerbaar geacht.

Daarnaast wees het ATR erop dat de regeldrukkosten niet conform de Rijksbrede methodiek waren berekend en dat de eenmalige kosten voor het aanpassen van de monitoringsinstrumenten niet in kaart waren gebracht. De berekening zijn opnieuw uitgevoerd conform de juiste methodiek. De eenmalige kosten zijn echter niet in kaart gebracht. Dit komt omdat er te grote verschillen bestaan tussen de verschillende instrumenten. Zo zijn er instrumenten die géén of nauwelijks aanpassingen hoeven te doen en andere instrumenten die een groot deel van hun vragenlijst moeten aanpassen en opnieuw laten valideren. Tevens zijn de meeste instrumentenmakers commerciële marktpartijen die verschillend met de kosten om zullen gaan. Sommige zullen deze kosten doorberekenen, anderen zullen dat niet doen. Op dat gebied kan dus geen uitsluitsel gegeven worden.

9. Inwerkingtreding

Het besluit voorziet in gedifferentieerde inwerkingtreding om een langere invoeringstermijn voor Caribisch Nederland te bewerkstelligen. Het besluit treedt met ingang van 1 augustus 2025 in Europees Nederland in werking en met ingang van 1 augustus 2026 in Caribisch Nederland.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I [wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES], Artikel II [wijziging van het Inrichtingsbesluit WPO], Artikel III [wijziging van het Onderwijskundig besluit WEC], Artikel IV, onderdeel A [wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020]

Artikelen 20, eerste lid Besluit bekostiging WPO BES, 2.5, eerste lid, Inrichtingsbesluit WPO, 22, eerste lid, Onderwijskundig besluit WEC en 2.55, eerste lid, Uitvoeringsbesluit WVO 2020

De voorschriften over de wijze waarop de monitor wordt uitgevoerd brengen tot uitdrukking dat het monitoringsinstrument dat het bevoegd gezag gebruikt gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is.

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 kunnen worden.

Het instrument is valide als het inzicht geeft in de aandachtsgebieden uit het eerste lid en daarbij de onderwerpen in het tweede lid betreft. 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 de werkelijkheid vinden.

Ten slotte 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.

Verder is ervoor gekozen om de elementen ervaren veiligheid, feitelijke veiligheid en het welbevinden van leerlingen apart van elkaar te benoemen om te benadrukken dat het van elkaar te onderscheiden aandachtsgebieden zijn die apart bevestigd dienen te worden om de veiligheidsbeleving van leerlingen in kaart te brengen.

De ervaren veiligheid heeft betrekking op hoe leerlingen zelf de veiligheid op school waarderen. Het draait om de vraag of een leerling zich veilig voelt op school.

De beleving van de leerling kan afwijken van de feitelijke veiligheid op een school. Daarom dient daarnaast ook de feitelijke veiligheid te worden bevestigd. Daarbij gaat het om de vraag of leerlingen situaties meemaken die leiden tot aantasting van de veiligheid op school. Als laatste aandachtsgebied wordt het welbevinden van leerlingen, voor zover dat verband houdt met de veiligheid op school, gemeten. Daarbij gaat het om de vraag of leerlingen zich prettig voelen op school.

Artikelen 20, tweede lid Besluit bekostiging WPO BES, 2.5, tweede lid, Inrichtingsbesluit WPO, 22, tweede lid, Onderwijskundig besluit WEC en 2.55, tweede lid, Uitvoeringsbesluit WVO 2020 In het tweede lid wordt toegevoegd dat om inzicht te verkrijgen in de feitelijke veiligheid van leerlingen het bevoegd gezag in ieder geval feitelijke ervaringen met mishandeling, seksueel misbruik en seksuele intimidatie, discriminatie inclusief de discriminatiegronden en pesten moet bevestigen. De monitor geeft daarom, ten eerste, inzicht in de feitelijke ervaringen van leerlingen met mishandeling. Hieronder wordt het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel bij een ander verstaan, bijvoorbeeld door schoppen of slaan. Ten tweede wordt middels de monitor gevraagd naar feitelijke ervaringen met seksueel misbruik en seksuele

intimidatie. Bij seksuele intimidatie kan daarbij gedacht worden aan ongewenste seksuele aanrakingen, opmerkingen en geluiden, maar bijvoorbeeld ook het delen van seksueel getinte content online. Maar ook bijvoorbeeld (een poging doen om) iemand te omhelzen of te zoenen wanneer de ander dit niet wil. Ten derde geeft de monitor inzicht in de feitelijke ervaringen met discriminatie. Onder discriminatie wordt doorgaans verstaan: het anders behandelen, uitsluiten of achterstellen op basis van (persoonlijke) kenmerken. Gedacht kan worden aan discriminatie op grond van afkomst en huidskleur, gender, religie, seksuele oriëntatie of beperking. Daarbij dient de monitor ook inzicht te bieden in de gronden waarop leerlingen gediscrimineerd worden. Ten slotte wordt gevraagd naar feitelijke ervaringen met pesten. Dit kan zowel online als offline plaatsvinden en kan verschillende vormen aannemen. Zo kan pesten bestaan uit het treiteren, beledigen, uitsluiten en bedreigen van een ander of het kapot maken van diens spullen.

Artikelen 20, derde lid Besluit bekostiging WPO BES, 2.5, derde lid, Inrichtingsbesluit WPO, 22, derde en vierde lid, Onderwijskundig besluit WEC en 2.55, derde lid, Uitvoeringsbesluit WVO 2020

Alle leerlingen die daartoe redelijkerwijs in staat zijn worden door het bevoegd gezag in de gelegenheid gesteld om deel te nemen aan de monitor. Deze verplichting geldt voor leerlingen in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs vanaf het zesde schooljaar. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen de leerlingen tot het zesde schooljaar eveneens te monitoren, maar is hiertoe niet verplicht. De beoordeling of een leerling redelijkerwijs niet in staat is om aan de monitor deel te nemen is aan het bevoegd gezag.

Artikelen 20, vierde lid Besluit bekostiging WPO BES, 2.5, vierde lid, Inrichtingsbesluit WPO, 22, vijfde lid, Onderwijskundig besluit WEC en 2.55, vierde lid, Uitvoeringsbesluit WVO 2020

Het bevoegd gezag verzendt de resultaten van de monitor op grond van de sectorwetgeving aan de inspectie. De monitor geeft resultaten per aandachtsgebied en worden uitgesplitst naar vestiging en (voor zover het voortgezet onderwijs betreft) naar onderwijssoort. De resultaten dienen geaggregeerd te worden aangeleverd. Bij aggregatie van gegevens worden verschillende gegevens gecombineerd. In het kader van de monitor komt dit erop neer dat de gecombineerde antwoorden van vragen van de deelnemers van de monitor resulteren in een score per aandachtsgebied. Deze totaalscore wordt gedeeld met de inspectie. De resultaten van de monitor die verzonden worden aan de inspectie zijn daarmee niet herleidbaar tot individuele leerlingen.

Artikel IV, onderdeel B [wijziging van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020]

Met dit artikel wordt voorzien in de latere inwerkingtreding van het besluit in Caribisch Nederland voor het voortgezet onderwijs. Het eerste lid regelt het buiten toepassing verklaring van het nieuw ingevoerde artikel 2.55 Uitvoeringsbesluit WVO 2020. Met het tweede lid wordt gewaarborgd dat de huidige regelgeving ten aanzien van de monitor blijft gelden in Caribisch Nederland. Tot slot laat het laatste lid het gehele artikel vervallen per 1 augustus 2026 zodat vanaf dat moment de nieuwe regelgeving ten aanzien van de monitoringsverplichting ook van toepassing is op Caribisch Nederland.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Mariëlle Paul