

Internetconsultatieverslag

1. Inleidend

Onderwerp van de consultatie

Naam: Besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs
Van: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Type voorstel: algemene maatregel van bestuur (amvb)

Looptijd consultatie:

Startdatum consultatie: 15 juli 2023
Einddatum consultatie: 24 september 2023

Doel van het voorstel en voorgelegde vraag of vragen

Doel van het voorstel

Met dit besluit worden aanvullende eisen gesteld aan de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen op school. De eisen zijn gericht aan het bevoegd gezag van scholen. Zo wordt er vastgelegd dat onder het aandachtsgebied 'feitelijke veiligheid' gevraagd moet worden naar ervaringen met specifieke vormen van onveiligheid. Ook wordt de verplichting opgenomen dat alle leerlingen die daar redelijkerwijs in staat toe zijn in de gelegenheid moeten worden gesteld deel te nemen aan de monitor. Door de aanvullende eisen geven de resultaten van de monitor een nauwkeuriger beeld van de veiligheidsbeleving op school en 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.

Voorgelegde vragen

Vraag 1: Wilt u reageren op de uitbreiding van de plicht om in de administratie bij te houden hoe leerlingen in het funderend onderwijs de veiligheid op school beleven? Dan kunt u hier uw reactie geven. U kunt dat doen door een bericht achter te laten of door een bericht te uploaden.

Vraag 2: Discriminatie van mensen omdat ze bij een bepaalde cultuur of religie horen, of omdat ze er anders uitzien of bijvoorbeeld verliefd worden op iemand van hetzelfde geslacht komt veel voor in het onderwijs. Het gaat dan om discriminatie op basis van etniciteit (waaronder huidskleur), geslacht, seksualiteit, beperking of religie.

Door speciaal naar deze vormen van discriminatie te vragen in de schoolmonitor, krijgen scholen beter zicht op hoe bepaalde (kwetsbare) groepen leerlingen de veiligheid op school beleven. Een ander gevolg is dat deze extra onderwerpen ook leiden tot een grote hoeveelheid extra vragen die leerlingen moeten beantwoorden (18-30 extra vragen). Daarmee wordt de last die we op leerlingen leggen ook hoger.

Vindt u dat scholen verplicht moeten worden om naar deze vormen van discriminatie te vragen in de jaarlijkse schoolmonitor? Welke 3 à 4 vormen van discriminatie vindt u het belangrijkste?

Vraag 3: Voor sommige groepen is nog niet altijd een geschikte vragenlijst beschikbaar die voldoet aan de (nieuwe) eisen. Dat gaat bijvoorbeeld om leerlingen die jong zijn of in het bijzonder onderwijs of in internationale schakelklassen zitten. Het invullen van de monitor is voor veel van die leerlingen niet goed te doen. Toch is het belangrijk om ook van die leerlingen te weten hoe zij de veiligheid beleven.

Vraag 3a: Welke groepen leerlingen hebben moeite met het invullen van de schoolmonitor?

De nieuwe eisen die we aan de monitor willen stellen maken het ontwikkelen van geschikte vragenlijsten nog lastiger dan het vaak voor sommige doelgroepen al is. Toch zien we bijvoorbeeld steeds meer geschikte manieren ontwikkeld worden voor zeer jonge leerlingen (bijvoorbeeld met plaatjes). We willen dat goede werk om de sociale veiligheid van zulke groepen te kunnen meten niet bemoeilijken.

We kunnen kiezen voor de volgende opties:

1. Een minimumnorm in het primair onderwijs. Dit houdt in dat scholen verplicht worden om bijvoorbeeld alle leerlingen in groep 6 en hoger te bevragen bij de jaarlijkse schoolmonitor. Leerlingen in groep 5 en lager hoeven dan niet verplicht bevraagd te worden, maar dat mag wel. Hierdoor zullen vragenlijstenmakers zich misschien minder geroepen voelen om geschikte vragenlijsten te ontwikkelen voor lagere groepen.

2. Scholen verplichten om zo veel mogelijk leerlingen te bevragen (alle leerlingen die de schoolmonitor kunnen invullen, moeten de gelegenheid krijgen om die in te vullen, of ze in groep 3 of groep 6 zitten maakt dan niet uit). Ook zeer jonge leerlingen zouden dan bevraagd moeten worden als dat kan. Dit stimuleert de onderwijssector om naar manieren te zoeken om ook manieren te vinden om de lastigere groepen te bevragen. Een risico van deze optie is dat scholen niet altijd een geschikt instrument gebruiken en dat het gemakkelijker gebeurt dat ze niet aan de regels voldoen.

Vraag 3b: Geeft u de voorkeur aan optie 1 of optie 2?

Vraag 4: In het geval optie 1 wordt ingevoerd, wat heeft dan uw voorkeur: een minimumnorm vanaf groep 5 of juist hoger of lager?

Opbrengst van de consultatie (hoeveel reacties en (globaal) van welke doelgroepen)

Er zijn 24 openbare reacties ontvangen en 18 niet openbare reacties. 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.

2. Beeld van binnengekomen reacties

2.1 Benoem het thema/de thema's die in de consultatiereacties zijn behandeld en geef aan waarop deze reacties in hoofdlijnen zien.

De reacties op de internetconsultatie zijn geordend op vijf thema's:

1. Uitvoeringslast voor personeel, leerlingen en scholen
2. Discriminatiegronden
3. Passende instrumenten
4. Minimumnorm van groep 5 of groep 6
5. Monitor geeft een vertekend en niet uniform beeld

Hieronder worden de binnengekomen reacties samengevat.

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 de uitvoering in de praktijk erg lastig zou maken. Ook benoemen respondenten dat leerlingen worden overvraagd en dat een langere vragenlijst kan leiden tot het minder serieus invullen. Ten slotte geven de respondenten aan dat de uitbreiding veel tijd vraagt van scholen en instrumentenmakers om de gevraagde aanpassingen in de monitoringsinstrumenten door te voeren.

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 zichtbaar, en daarmee ook bespreekbaar, wordt. In de consultatie worden veel verschillende gronden benoemd die bevestigd zouden kunnen worden. In de meeste gevallen wordt benadrukt dat discriminatiegronden in den brede bevestigd 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.

3. Passende instrumenten

Bij de internetconsultatie is gevraagd welke groepen leerlingen moeite hebben met het invullen van de monitor. Uit de reacties blijken dit vooral leerlingen te zijn die nog niet beschikken over de benodigde taalvaardigheden zoals leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en ISK's. Het grootste deel van de respondenten geeft aan dat het belangrijk is om te zorgen voor passende instrumenten en dat deze in veel gevallen al beschikbaar zijn, bijvoorbeeld voor het praktijkonderwijs of de 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.

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 deze 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. Respondenten met een voorkeur voor groep 6 waarschuwen daarbij dat leerlingen in groep 5 de vragen nog niet altijd goed begrijpen en ondersteuning nodig hebben wat de objectiviteit van de monitor kan schaden.

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.

- 2.2 Indien van toepassing: Ga in op consultatiereacties die niet te zien zijn op het ter consultatie aangeboden document/overigens niet inhoudelijk zijn.

n.v.t.

- 2.3 Is het wetsvoorstel gewijzigd na de consultatie? Zo ja, wat is er gewijzigd?

Op basis van de internetconsultatie zijn verschillende wijzigingen aangebracht in de amvb. Specifiek in de toelichting omtrent de uitvoeringslast en ook in de besluittekst omtrent de discriminatiegronden en de herleidbaarheid. Onderstaand wordt per thema gereageerd op de reacties uit de consultatie.

1. Uitvoeringslast voor personeel, leerlingen en scholen

Op basis van de reacties in de consultatie is er verder ingegaan op de impact van de uitbreiding van de monitor op de lengte en duur van de vragenlijst. In de eerdere besluittekst en nota van toelichting was onvoldoende helder 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 worden 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 dient namelijk bevraagd te worden onder een al bestaand aandachtsgebied, feitelijke veiligheid. Als gevolg daarvan dient per vorm slechts een beperkt aantal vragen te worden toegevoegd om hier inzicht in te geven. Ook zijn er al instrumenten beschikbaar 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 besluit treedt naar verwachting per 1 augustus 2026 in Europees Nederland in werking. In Caribisch Nederland zal het besluit een jaar later in werking treden. Verwacht wordt dat dit scholen en instrumentenmakers voldoende tijd biedt om de instrumenten aan te passen.

2. Discriminatiegronden

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.

Naar aanleiding van de zorgen omtrent de herleidbaarheid en privacy zijn ook verdere eisen opgenomen om het risico hierop te beperken. 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.

3. Passende instrumenten

De respondenten hebben in hun reacties opgeroepen om leerlingen altijd zoveel mogelijk bevragen op een manier die bij hen past. Op dit punt zijn geen wijzigingen aangebracht. Het besluit houdt hier reeds rekening mee door de reikwijdte te beperken tot leerlingen die daartoe redelijkerwijs in staat zijn.

4. Minimumnorm van groep 5 of 6

Op basis van de reacties is er besloten om vast te houden aan de minimumnorm en is 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 later te evalueren.

5. Monitor geeft een vertekend en niet uniform beeld

Op dit punt zijn geen wijzigingen aangebracht. 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.

3. Vervolg

Wat is de volgende fase in het wetgevingstraject?

Is er nog andere wet- en regelgeving in voorbereiding die direct verband houdt met het consultatievoorstel?

Naar verwachting zal het besluit per 1 augustus 2026 in werking treden.

Het besluit hangt inhoudelijk samen met het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs en de amvb vrij en veilig onderwijs:

- Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs:
 - o Dit wetsvoorstel stelt verdere kaders aan scholen om het zicht op de veiligheid op school en het veiligheidsbeleid te verbeteren.
 - o Onderdeel van dit wetsvoorstel is het opnemen van een delegatiegrondslag om verdere eisen te stellen aan het verzenden van de resultaten aan de inspectie.
 - o Dit wetsvoorstel is in Q4 '24 naar de Raad van State gegaan ter advisering.
- Besluit vrij en veilig onderwijs
 - o Deze amvb stelt aanvullende eisen aan het toezenden van de resultaten van de monitor leerlingen aan de inspectie.
 - o Deze amvb is momenteel in de ontwerpfase en zal in Q1 '25 in internetconsultatie gaan.