



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw drs. M.L.J.Paul
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/HC/bs/ATR3036/ATR3037/2023-U084

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 5 oktober 2023

Betreft Wet vrij en veilig onderwijs en het Besluit uitbreiding monitorverplichting leerlingen funderend onderwijs

Geachte mevrouw Paul,

Op 15 juli 2023 is het voorstel *Wet vrij en veilig onderwijs* en het *Besluit uitbreiding monitorverplichting leerlingen funderend onderwijs* ter toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het wetsvoorstel is gericht op het verbeteren van de veiligheid op school. Het stelt daartoe nieuwe verplichtingen op en breidt bestaande verplichtingen uit. Gelet op de nauwe verwevenheid tussen wet en besluit brengt ATR één advies uit over beide voorstellen. De internetconsultatie loopt van 15 juli tot 24 september 2023. De adviestermijn van ATR loopt in overleg met uw ministerie tot 5 oktober 2023.

Het wetsvoorstel bevat de volgende wijzigingen:

- Het uitbreiden van de veiligheidsmonitor.
- Een registratie en meldplicht voor (ernstige) veiligheidsincidenten en een uitbreiding van de overleg en meldplicht bij seksueel grensoverschrijdende incidenten.
- Het versterken van het klachtenstelsel.
- Enkele eisen met betrekking tot de evaluatie van het veiligheidsbeleid.

Het wetsvoorstel creëert een wettelijk kader voor de bovengenoemde verplichtingen. Het Besluit werkt één van deze verplichtingen verder uit, namelijk het uitbreiden van de monitorverplichting voor leerlingen in het funderend onderwijs. Deze uitbreiding betreft de volgende twee aspecten:

- Uitbreiding van de vragenlijst met meer vragen naar ervaringen over de bestaande aandachtsgebieden.
- Uitbreiding van de monitorverplichting naar alle leerlingen vanaf groep 5.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

Het voorstel beoogt het veiligheidsklimaat op school te verbeteren. Reden hiertoe ligt beschreven in onder andere de resultaten van de veiligheidsmonitor 2021-2022. De resultaten laten een negatieve ontwikkeling zien wat betreft veiligheid op school. Zo blijkt onder meer dat er een toename is van wapenbezit onder jongeren. Ook neemt het aantal leerlingen dat wordt gepest toe.¹ Daarnaast blijkt dat ruim 30% van de schoolbesturen geen zicht heeft op het aantal en soort incidenten dat plaatsvindt op hun school. Daar komt bij dat voor zover er wel voldoende informatie beschikbaar is, schoolbesturen deze informatie niet altijd gebruiken om hun beleid bij te stellen. De toelichting bij het voorstel geeft een uitgebreide weergave van de problematiek en verwijst daarvoor naar de verschillende onderzoeksresultaten. Het college acht de nut en noodzaak ter verbetering van het veiligheidsklimaat op school voldoende onderbouwd. Hoewel het wetsvoorstel maatregelen bevat die scholen kunnen helpen bij het verbeteren van het veiligheidsklimaat, maakt het voorstel niet duidelijk in welke mate het veiligheidsklimaat daadwerkelijk zal verbeteren.

2. *Minder belastende alternatieven*

Scholen moeten ook in de bestaande situatie de monitoring verrichten en de resultaten ervan jaarlijks aan de inspectie melden. Deze bepaling wordt in dit voorstel uitgebreid door de monitorverplichting ook te laten gelden voor het onderwijspersoneel. Daarnaast wordt incidentenregistratie verplicht gesteld. De vraag rijst of deze stapeling van verplichtingen wel voor alle scholen nodig en proportioneel is en in welke mate deze monitoring zal bijdragen aan het bijstellen van het veiligheidsbeleid. Mede gelet op de verwachting dat scholen beleid hebben dat voorziet in veel situaties, ligt het in de rede om de monitoring met een lagere frequentie (bijvoorbeeld eens per 2 jaar) te doen.

2.1 Het college adviseert om de proportionaliteit van het jaarlijks monitoren te heroverwegen en als minder belastend alternatief te kiezen voor monitoring met een lagere frequentie.

3. *Werkbaarheid*

Het voorstel bevat een verplichting om incidenten te registreren en bevat eisen waaraan een incidentenregistratie minimaal aan moet voldoen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bedreigingen, discriminatie en fysiek geweld met lichamelijk letsel. Het staat scholen daarnaast vrij om incidenten toe te voegen die zij, als onderdeel van het eigen veiligheidsbeleid, ook willen registreren. Het voorstel maakt niet inzichtelijk over welke middelen scholen dienen te beschikken voor het registreren van incidenten en/of scholen hiervoor hun bedrijfsvoering moeten aanpassen. Het college acht het van belang dat de toelichting beschrijft hoe scholen de registratieplicht ten uitvoer kunnen brengen.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel nader te omschrijven in hoeverre scholen bij het registreren van incidenten over de juiste (digitale) middelen beschikken en daarbij inzichtelijk te maken of deze middelen aansluiten bij de huidige registraties door scholen.

¹ ResearchNed (2023) *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*, p. 19.

Ten aanzien van de werkbaarheid acht het college het van belang dat het wetsvoorstel wordt geëvalueerd, zodat de resultaten van het voorstel zichtbaar worden. Het voorstel maakt niet inzichtelijk op welke manier de wet geëvalueerd zal worden. Het advies is om dit te verduidelijken.

3.2 Het college adviseert om in de wet een evaluatiebepaling op te nemen einde periodiek te bepalen of de verplichtingen in de praktijk werkbaar zijn.

Het voorstel verplicht scholen hun incidenten te registreren en in bepaalde situaties te melden aan de inspectie. Daarnaast wordt de huidige monitorverplichting uitgebreid. Ook het onderwijspersoneel en meerdere leerlingen zullen worden bevroegd. Scholen worden met dit voorstel verplicht om de resultaten van deze verplichtingen te betrekken bij de evaluatie en daarop hun schoolbeleid aan te passen. Indien het beleid wordt aangepast, wordt de medezeggenschapsraad gevraagd om hiermee in te stemmen.

Het voorstel maakt niet duidelijk welke vereisten er worden gesteld aan de evaluatie en/of scholen deze evaluatie zelf moeten doen of dat zij daarvoor een externe partij moeten inschakelen. Daarbij laat het voorstel ruimte aan scholen om zelf te bepalen of zij naar aanleiding van de evaluatie hun beleid aanpassen. De voorgestelde verplichtingen kunnen een flinke impact hebben op de regeldruk voor scholen. Het college acht het mede daarom van belang de werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen duidelijk in kaart wordt gebracht. Een essentieel onderdeel daarvan is dat de eisen met betrekking tot de evaluatie verduidelijkt worden.

3.3 Het college adviseert om te verduidelijken in hoeverre scholen in staat zijn de vertaalslag te maken van de verschillende registraties via evaluatie naar passend beleid.

Uit de reacties op de internetconsultatie is op te maken dat er vraagtekens worden gesteld bij de categorie leerlingen van groep vijf. De vraag rijst of het passend is om leerlingen vanaf groep vijf te bevragen en in hoeverre het mogelijk is om voor deze doelgroep een passend monitoringsinstrument te maken.

3.4 Het college adviseert om de proportionaliteit van het voorstel om leerlingen uit groep 5 nader te onderbouwen.

Vanuit de werkbaarheid acht het college het van belang dat de toelichting onderbouwt welke afwegingen ten grondslag liggen aan de keuze om leerlingen vanaf groep vijf te betrekken bij de monitorverplichting. In dit verband is het van belang om inzicht te hebben in het perspectief van alle betrokken partijen ten opzichte van deze verplichting. Een dergelijk perspectief van onder andere ouders en instrumentenmakers ontbreekt in de toelichting.

3.5 Het college adviseert om de werkbaarheid ten opzichte van de monitorverplichting voor leerlingen vanaf groep 5 nader te onderbouwen en daarbij in te gaan op het perspectief van alle betrokken partijen.

4. Regeldrukberekening

Het college constateert dat de regeldrukeffecten voor een deel in beeld zijn gebracht. De belangrijkste toename van de regeldrukkosten in het wetsvoorstel is het gevolg van de uitbreiding van de monitoring voor het onderwijspersoneel. De structurele toename bedraagt € 1.702.500,- in het primair onderwijs en € 1.087.500,- in het voortgezet onderwijs. De overige berekeningen van de regeldrukgevolgen zijn uitgevoerd per school. Zo neemt de regeldruk per school structureel toe met € 1.200,- tot € 2.400,- vanwege de verplichte incidentenregistratie door de veiligheidscoördinator. De structurele toename vanwege het werk van de interne vertrouwenspersoon varieert van € 4.000,- tot € 17.000,- per school. Gelet op het aantal scholen en vestigingen die met de maatregelen te maken krijgen, kan op basis van deze getallen de regeldruk structureel toenemen met tientallen miljoenen euro's. De toelichtingen bij de voorstellen geven echter geen inzicht in de (orde van grootte van de) omvang van deze toename.

De regeldrukanalyse is niet (volledig) uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek, in de zin dat de regeldrukgevolgen niet op handelingenniveau in beeld zijn gebracht.² Het gevolg hiervan is dat niet goed kan worden bepaald of de regeldrukkosten juist zijn berekend. Verder is niet duidelijk welke veranderingen het voorstel in de praktijk teweeg zal brengen. Veel scholen registreren al incidenten. Voor hen is de vraag of de verplichting tot nieuwe regeldruk leidt. De toelichting maakt niet duidelijk of en in welke mate het voorstel leidt tot nieuwe regeldruk. Ook biedt de berekening geen duidelijk onderscheid tussen bestaande situatie ten opzichte van de situatie ten gevolge van bijkomende administratieve verplichtingen. Ten slotte ontbreekt een totaalstelling van de regeldrukgevolgen van de voorgestelde maatregelen.

4.1 Het college adviseert om de analyse van de regeldrukkosten voor onderwijsinstellingen, onderwijspersoneel, en leerlingen en hun ouders op handelingenniveau in beeld te brengen, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij de genoemde punten te verwerken.

Het voorliggende Besluit leidt tot een toename van de regeldruk. Deze is het gevolg van het feit dat (1) een groter aantal leerlingen zal deelnemen aan de monitor, (2) het onderwijspersoneel meer tijd kwijt is aan het afnemen van de monitoring, en (3) scholen moeten betalen voor het aanpassen van de instrumenten die voor de monitoring worden gebruikt.

De eerste twee wijzigingen hebben structurele regeldrukgevolgen. Deze vloeien voort uit het feit dat de uitbreiding van de monitoring naar verwachting 15 minuten extra zal vragen van de leerlingen en van het personeel dat de afname verzorgt. De structurele toename van de regeldruk is € 784.450,- voor het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs ligt zij tussen € 452.650,- en € 619.412,-. De regeldrukgevolgen voor het speciaal onderwijs ontbreken in deze berekening. De toelichting geeft als reden hiervoor dat het door de specifieke behoeften en wisselende klasgrootte niet mogelijk is een betekenisvolle kwantificering te geven voor de toename in inhoudelijke nalevingskosten voor het speciaal onderwijs. Het college merkt daarbij op dat het in dergelijke situaties mogelijk is om een indicatie te krijgen met behulp van scenario's en bandbreedtes. Voorts merkt het college op dat kinderen onder de 14 jaar, op basis van het Handboek meting regeldrukkosten, buiten de beoordeling van mogelijke regeldrukeffecten vallen.

² Zie voor deze methodiek het Handboek Meting regeldrukkosten: <https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/handboek-meting-regeldrukkosten-2/>

Ten slotte merkt het college op dat de regeldrukparagraaf geen inzicht geeft in de extra kosten die scholen moeten maken voor het aanpassen van de monitoringsinstrumenten. Deze (eenmalige) kosten moeten nog in beeld worden gebracht.

4.2 Het college adviseert om de regeldrukberekening op bovengenoemde punten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij eventueel gebruik te maken van scenario's en bandbreedtes.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het wetsvoorstel en het besluit niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris