

Landelijk monitoren van de veiligheid in het gespecialiseerd onderwijs en het praktijkonderwijs: een verkenning van mogelijkheden

Pauline van Eck, Leonie Middelbeek, Ingrid Wakkee,
Kelly Kerremans, Deniz Parlayan en Suzanne Gerritsen
M.m.v. Marijke Naezer

Oberon
onderzoek | advies

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

1 Inleiding ... 10
1.1 Aanleiding onderzoek ... 10
1.2 Doel verkenning ... 11
1.3 Opzet verkennend onderzoek ... 12
1.4 Leeswijzer ... 13

2 Het wettelijk kader ... 14
2.1 Zorgplicht veiligheid ... 14
2.2 Dataverzameling en verwerking van persoonsgegevens ... 15

3 Aspecten van veiligheid ... 17
3.1 Operationalisatie *veiligheid* in wetgeving en beleid ... 17
3.2 Aanvullende aspecten van veiligheid bij groepen in kwetsbare posities ... 19

4 Doelgroep en context praktijkonderwijs ... 21
4.1 Algemene beschrijving praktijkonderwijs ... 21
4.2 Kenmerken onderwijsinstellingen praktijkonderwijs ... 21
4.3 Kenmerken leerlingpopulatie praktijkonderwijs ... 22
4.4 Monitoring onder personeel in praktijkonderwijs ... 22
4.5 Huidige (gebruik) monitorinstrument(en) in het pro ... 23
4.6 Aanbevelingen afstemming landelijke monitor op doelgroep ... 25

5 Doelgroep en context gespecialiseerd onderwijs ... 26
5.1 Algemene beschrijving gespecialiseerd onderwijs ... 26
5.2 Kenmerken onderwijsinstellingen gespecialiseerd onderwijs ... 27
5.3 Kenmerken leerlingpopulatie gespecialiseerd onderwijs ... 27
Algemeen ... 27
Leerlingpopulatie speciaal basisonderwijs ... 29
Leerlingpopulatie cluster 1 ... 29
Leerlingpopulatie cluster 2 ... 30
Leerlingpopulatie cluster 3 ... 30
Leerlingpopulatie cluster 4 ... 32
Leerlingpopulatie residentieel onderwijs ... 33
5.4 Monitoring onder personeel in het gespecialiseerd onderwijs ... 33
5.5 Huidige (gebruik) monitorinstrument(en) in het go ... 34
Speciaal basisonderwijs ... 34
In cluster 1 ... 34
In cluster 2 ... 35
In cluster 3 ... 35
In cluster 4 ... 35
Onderwijs in residentiële setting ... 36
Overige instrumenten ... 36
5.6 Aanbevelingen afstemming landelijke monitor ... 37

6 Minder zichtbare doelgroepen 38
Leerlingen die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen 38
Dynamische onderwijsvormen 39
Leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs 40

7 Betrouwbaarheid en validiteit landelijke monitor 41
7.1 Consistentie 41
7.2 Constructvaliditeit 41
7.3 Inhoudsvaliditeit 42
7.4 Externe validiteit 43
7.5 Overkoepelend 44

8 Landelijke implementatie 45
Haalbaarheid gedifferentieerd landelijk zicht 45
Voorstel gelaagde monitor 49
Tot slot 57

Bijlage 1 Gespreksleidraad consultaties 59
Bijlage 2 Overzicht consultaties en kernbetrokkenen 60
Bijlage 3 Versie 1 van de aanbevelingen met reflecties daarop 61
Bijlage 4 ProZO! vragenlijst sociale veiligheid leerlingen 71
Bijlage 5 Vragen slotbijeenkomst 76

Managementsamenvatting

Aanleiding

Veiligheid is een randvoorwaarde voor goed onderwijs. Een veilige school als leer- en werkomgeving is belangrijk voor leerlingen, hun ouders/verzorgers, het personeel en andere betrokkenen.[1] Om doeltreffend, evidence-informed[2], landelijk beleid te kunnen voeren is het voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) belangrijk om landelijk zicht te hebben op de veiligheid in het onderwijs. Veiligheid op en rond de school wordt daarom actief door het ministerie in kaart gebracht met de Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs (LVM): een landelijke monitor die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in vier aandachtsgebieden: de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid van scholen.

Hoewel scholen voor gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs worden uitgenodigd voor deelname aan de landelijke monitor, heeft het ministerie onvoldoende zicht op de veiligheid in deze onderwijssectoren. Oorzaak hiervan is een lagere respons van leerlingen op de LVM omdat deze monitor niet voor alle doelgroepen passend is.[3] Door middel van een verkennend onderzoek wil het ministerie daarom in kaart brengen hoe landelijke monitoring, die recht doet aan de diversiteit binnen de genoemde sectoren, eruit zou kunnen zien én wat ervoor nodig is om deze vorm van monitoring te realiseren. Het gevraagde onderzoek past bij de ontwikkelingen rond de wettelijke borging van diverse verwerkingen van persoonsgegevens in het funderend onderwijs en het inwerkingtreden van de Wet vrij en veilig onderwijs.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd met een kwalitatieve, participatieve ontwerpmethode. In de eerste helft van 2026 is gerichte input verzameld bij beoogde respondentgroepen van de monitor, deskundigen vanuit de praktijk, het beleid en de wetenschap, en andere betrokkenen. We hielden met hen consulterende gesprekken, waarbij we een vaste gespreksleidraad hanteerden (zie bijlage 1) waarbij de focus van het gesprek enigszins afhankelijk was van de partij die we spraken. De input uit de consultatierondes is aangevuld met beleidsstukken, wetenschappelijke literatuur en bestaande monitorinstrumenten. Het onderzoek heeft een iteratief karakter: bevindingen zijn gedurende het proces voorgelegd aan een kerngroep met vertegenwoordigers van de sectorraad Praktijkonderwijs, de sectorraad go, LBVSO/LsBX en adviesraad ÉigenWijsheid. In juni 2026 vond daarnaast een reflectie plaats met een bredere geleding van betrokkenen. Tijdens een bijeenkomst en schriftelijke ronde zijn reflecties opgehaald op de eerste versie van aanbevelingen die we deden om de veiligheid van leerlingen en personeel in het go en pro in de toekomst in kaart te brengen.

In het onderzoek is gekeken naar:

- specifieke *aspecten van veiligheid* die voor doelgroepen leerlingen en personeel in het praktijkonderwijs en het gespecialiseerd onderwijs samenhangen met hun veiligheid;
- punten waarmee rekening moet worden gehouden als het gaat om de *afname van een LVM*/monitorinstrumenten,

---

1 Van de Pol, J. Lourens, J., & en Karssen, M. (2024). *Een sociaal veilig leerklimaat*. In opdracht van Stichting School en veiligheid. Kohnstamm Instituut.

2 Onderbouwing (van beleid) door middel van een combinatie van kennis uit wetenschap, praktijk en context.

3 Inspectie van het Onderwijs (2025). *Technisch rapport aanvullende analyses veiligheid*. De Staat van het Onderwijs 2025.

- *bestaande monitorinstrumenten* die reeds gebruikt worden om veiligheid van leerlingen en personeel in het gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs in kaart te brengen.

Overzicht met aandachtspunten monitoring veiligheid in het go en pro

Verzamelde data laten zien dat bepaalde aspecten van veiligheid, afnamevormen/-condities en/of de duiding van uitkomsten van een LVM bij bepaalde groepen leerlingen meer aandacht vereisen. In onderstaande tabel geven we een overzicht.

	Aanvullende aspecten veiligheid	Aandachtspunten bij de afname	Aandachtspunten in duiding van uitkomsten
Basisonderwijs	***Buiten scope onderzoek***	***Buiten scope onderzoek*** ▪ **Taalniveau** ▪ **Taalbegrip**	***Buiten scope onderzoek***
Gespecialiseerd onderwijs	▪ **Vooroordelen, stereotypen en stigma** ▪ **Afhankelijkheidsrelaties van onderwijs-/zorgprofessionals** ▪ **Voorspelbaarheid routines en prikkelbelasting** ▪ **Ervaren autonomie en regie** ▪ **Setting: leerlingenvervoer** ▪ **Setting: residentieel onderwijs**	▪ **Taalniveau** ▪ **Taalbegrip** ▪ **(Na)zorg voor veiligheid tijdens/na afname**	▪ **Maskeergedrag/ sociaal wenselijke beantwoording** ▪ **Genormaliseerde onveiligheid** ▪ **Duiding resultaten: veiligheid *op* school of daarbuiten? Invloedsfeer: Wie is verantwoordelijk voor ondernemen van eventuele interventies?**
▪ Speciaal basisonderwijs	Zie bij go.	Zie bij go.	Zie bij go.
▪ (V)so cluster 1	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Fysieke toegankelijkheid en oriëntatie ▪ Communicatieve toegankelijkheid	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Visuele toegankelijkheid ▪ Auditieve toegankelijkheid	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Mogelijk andere interpretatie van stellingen rondom aanrakingen ▪ Mogelijk andere interpretatie van stellingen over buitensluiten
▪ (V)so cluster 2	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Fysieke toegankelijkheid en oriëntatie ▪ Communicatieve toegankelijkheid	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Visuele toegankelijkheid ▪ Auditieve toegankelijkheid	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Mogelijk andere interpretatie van stellingen rondom aanrakingen ▪ Mogelijk andere interpretatie van

			stellingen over buitensluiten ▪ Mogelijk andere interpretatie van stellingen rondom 'praten/spreken'
▪ (V)so cluster 3	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Fysieke toegankelijkheid en oriëntatie ▪ Medische veiligheid ▪ Fysieke en mentale belastbaarheid ▪ Setting: Stage-/leerwerkplek	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Fysieke toegankelijkheid ▪ Cognitieve toegankelijkheid ▪ Mentale belastbaarheid ▪ Aanwezigheid op school	Zie bij go. ▪ Duiding resultaten: veiligheid *op* school of daarbuiten? Invloedsfeer: Wie is verantwoordelijk voor ondernemen van eventuele interventies?
▪ (V)so cluster 4	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Medische veiligheid ▪ Fysieke en mentale belastbaarheid ▪ Setting: Stage-/leerwerkplek	Zie bij go. Aanvullend: ▪ Mentale belastbaarheid	Zie bij go. ▪ Duiding resultaten: veiligheid *op* school of daarbuiten? Invloedsfeer: Wie is verantwoordelijk voor ondernemen van eventuele interventies?
Voortgezet onderwijs	***Buiten scope onderzoek***	▪ **Taalniveau** ▪ **Taalbegrip**	***Buiten scope onderzoek***
▪ Praktijkonderwijs	▪ Setting: stage-/leerwerkplek	Zie bij vo. Aanvullend: ▪ Cognitieve toegankelijkheid	▪ Duiding resultaten: veiligheid *op* school of daarbuiten? Invloedsfeer: Wie is verantwoordelijk voor ondernemen van eventuele interventies?

Naast de leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs zijn er bepaalde groepen leerlingen die eveneens extra aandacht verdienen als het gaat om het in kaart brengen van hun veiligheid: leerlingen die (deels) thuiszitten, onderwijs in regulier en gespecialiseerd onderwijs (of andere hybride vormen) volgen en leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs.

Haalbaarheid gedifferentieerd landelijk zicht op de veiligheid in het go en pro

Op basis van verzamelde data reflecteerden we vervolgens op de haalbaarheid om gedifferentieerd landelijk zicht te krijgen op de veiligheid in het go en pro met een landelijke monitor die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is. Overkoepelend bezien, is er sprake van de volgende twee hoofddilemma's op het gebied van standaardisering, betrouwbaarheid en validiteit van een landelijk monitorinstrument om de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen:

1. Standaardisering van een LVM-instrument en van de afnamecondities vergroot de vergelijkbaarheid van resultaten, maar vermindert de toegankelijkheid en construct- en inhoudsvaliditeit. Maatwerk vergroot de toegankelijkheid en de construct- en inhoudsvaliditeit, maar vermindert de reproduceerbaarheid en vergelijkbaarheid.
2. Om op basis van een LVM een gedifferentieerd landelijk beeld te geven van de veiligheid van leerlingen zijn uitsplitsingen tussen doelgroepen nodig. Deze verkenning laat zien dat de diversiteit van de leerlingpopulatie in met name het gespecialiseerd onderwijs groot is en daarmee van invloed is op afnamecondities van een LVM, op de te bevragen dimensies van veiligheid en op de benodigde duiding van uitkomsten. Dit maakt dat enkel het onderscheid tussen leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs en leerlingen in andere vormen van het primair onderwijs (bao, sbo, so en vso) onvoldoende passend is. Dit onderscheid doet geen recht aan de verschillen *binnen* de groep in het gespecialiseerd onderwijs. Uitsplitsingen op clusterniveau lijken passender, maar ook hierbinnen geldt dat de leerlingpopulatie erg divers is. Dit roept de vraag op op welk niveau uitsplitsingen moeten worden gemaakt, waarbij tevens het wettelijk kader (verwerking bijzondere persoonsgegevens) in acht moet worden genomen.

Enigszins in het verlengde van bovenstaand tweede dilemma's doet zich aanvullend een derde dilemma voor als het gaat om het maken van uitsplitsingen op basis van eventuele leerlingkenmerken in het licht van inclusie.

3. In hoeverre is het wenselijk om op basis van vooraf geïdentificeerde groepen uitsplitsingen te maken? Dat lijkt haaks op het principe van inclusie te staan, zeker als keuzes hierin gestoeld zijn op de medische benadering in plaats van de sociale benadering[4]. Tegelijkertijd kan het in kaart brengen van kwetsbaarheden voor bepaalde groepen ervoor zorgen dat de juiste beleidsinitiatieven worden genomen om hun veiligheid in het onderwijs te vergroten en zo juist bijdragen aan inclusie.

Aanbevelingen met het oog op landelijke implementatie

Het verkrijgen van een landelijk beeld van de veiligheid van personeel in het onderwijs, waaronder van personeel in het gespecialiseerd onderwijs en in het praktijkonderwijs lijkt goed haalbaar. Knelpunten rondom afname spelen hier in principe niet, of in elk geval niet anders dan het geval is bij afname onder personeel in andere vormen van primair en voortgezet onderwijs. Een gestandaardiseerd instrument kan daarmee breed worden uitgezet onder personeel in het onderwijs, inclusief personeel in het praktijkonderwijs en gespecialiseerd onderwijs. De vragen vereisen hierbij nog wel een antwoord: a) Hoe wordt 'personeel' afgebakend? b) Kan een bestaand monitorinstrument dat reeds breed gebruikt wordt in het praktijkonderwijs worden ingezet voor de LVM of is dit niet wenselijk/haalbaar? c) Op basis van welke criteria worden monitoruitkomsten uitgesplitst? Ook is het van belang om bij de duiding van uitkomsten te realiseren dat de kwetsbaarheid van leerlingen (en soms ook van hun ouders) mogelijk de veiligheid van personeel beïnvloedt.

---

4 Wienen, B. (2023) *Van individueel naar inclusief onderwijs*. Dordrecht: Instondo.

Het verkrijgen van landelijk gedifferentieerd zicht op veiligheid van leerlingen in het funderend onderwijs, waaronder in het go en pro, is ingewikkeld. Met name het go kenmerkt zich door diversiteit in zowel ondersteuningsbehoeften van leerlingen als contextkenmerken. Die zijn dusdanig divers dat de ontwikkeling van één uniforme, gestandaardiseerde landelijke monitor niet passend lijkt om bij alle leerlingen af te nemen. De ontwikkeling van één gestandaardiseerde landelijke monitor die een valide en representatief beeld oplevert van de sociale veiligheid van leerlingen in het go lijkt daarmee vrijwel onmogelijk. Bovendien is het de vraag of de ontwikkeling van een monitor die hierbij in de buurt komt opweegt tegen de investeringen die deze ontwikkeling en afname in de praktijk vraagt. Ook omdat zeker de inspanning wat betreft afname in de praktijk in eerste instantie enkel bijdraagt aan het in kaart brengen van die veiligheid en die inspanning nog niet direct gericht is op eventuele vervolgacties om de veiligheid van leerlingen te borgen of verbeteren; acties die volgens betrokkenen uit de praktijk meer aandacht verdienen en kennis van context vereisen. Dit alles in acht nemend, komen we tot het voorstel om een gelaagde monitor te ontwikkelen, waar we bij elke aanbevelingen een aantal vervolgvragen en aandachtspunten benoemen:

1. Optimalisering van de toegankelijkheid van de brede LVM voor alle onderwijsvormen.
2. Verkenning van de inzetbaarheid van een bestaand monitorinstrument sociale veiligheid dat reeds breed gebruikt wordt in het praktijkonderwijs.
3. Identificering en ontwikkeling van ‘aanvullende’ vragensets ten behoeve van de constructvaliditeit voor (doelgroepen en/of specifieke settings) in het gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs.
4. Identificering groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van de LVM cognitief gezien niet haalbaar is en ontwikkeling van passende onderzoeksvormen voor betreffende groepen.
5. Identificering groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van de LVM niet haalbaar/passend lijkt omdat zij zich niet (volledig) in één onderwijsetting bevinden.
6. Nazorg organiseren en beleggen voor eventuele onbedoelde negatieve effecten van de LVM.
7. Betrekken van leerlingen in de volgende fasen van het implementatieproces.

Met bovenstaand implementatievoorstel voor een gelaagde monitor pleiten we voor één gezamenlijke basis, geoptimaliseerd als het gaat om toegankelijke afnamevormen, aangevuld met doelgroep-specifieke verdiepingsitems en aanvullende verdiepende onderzoeken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Veiligheid is een randvoorwaarde voor goed onderwijs. Een veilige school als leer- en werkomgeving is belangrijk voor leerlingen, hun ouders/verzorgers, het personeel en andere betrokkenen.[5] Om doeltreffend, evidence-informed[6], landelijk beleid te kunnen voeren is het voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) belangrijk om landelijk zicht te hebben op de veiligheid in het onderwijs, trends over de jaren heen en trendverschillen tussen groepen leerlingen. OCW wil daarom de veiligheid op en rond de school actief in kaart brengen met de Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs (LVM). Door middel van een vragenlijst worden veiligheidsbeleid en – beleving bij leerlingen en personeel in primair en voortgezet onderwijs onderzocht. 'Veiligheid' betreft hier de *sociale, psychische en fysieke veiligheid op school* in aansluiting op de zorgplicht voor de veiligheid zoals opgenomen in de sectorwetgeving.[7]

De bestaande LVM is een zeer belangrijke informatiebron voor beleids- en besluitvorming over sociale veiligheid in het funderend onderwijs. Afname van de monitor vond tweejaarlijks plaats sinds 2006 in het voortgezet onderwijs en sinds 2010 in het primair onderwijs. De 'voorlopig laatste keer' was in het schooljaar 2021-2022 omdat onderzocht moest worden hoe het afnemen van de monitor in overeenstemming kon worden gebracht met de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De verwachting was dat een jaar uitstel zou voldoen maar de enige manier om binnen de kaders van de AVG een volwaardige LVM te kunnen uitvoeren is door een wettelijke grondslag te creëren om de benodigde persoonsgegevens te verwerken. Dit wetstraject is in gang gezet.[8] Dit wetsvoorstel beoogt voor de Minister van OCW een wettelijke taak te creëren om tweejaarlijks de veiligheid in het funderend onderwijs te monitoren met de LVM.[9]

Naast deze taak voor de Minister om de LVM af te nemen, zijn schoolbesturen op grond van de Wet Veiligheid op school al verplicht om jaarlijks de veiligheidsbeleving van leerlingen op hun scholen te monitoren, de zogenoemde leerlingmonitor sociale veiligheid (ook wel Monitor Sociale Veiligheid/MSV of schoolmonitor).[10] De toelichting bij de Wet veiligheid op school geeft aan welke eisen worden gesteld aan monitoring.[11] De Inspectie van het Onderwijs controleert of scholen de sociale veiligheid van leerlingen monitoren en of het veiligheidsbeleid aansluit bij wat nodig is. Dit toezicht is aanvullend op de verantwoordelijkheid van schoolbesturen. Met het Wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs wordt de leerlingmonitorverplichting aangescherpt en een nieuwe verplichting voor het bevoegd gezag

---

5 Van de Pol, J. Lourens, J., & en Karssen, M. (2024). *Een sociaal veilig leerklimaat*. In opdracht van Stichting School en veiligheid. Kohnstamm Instituut.

6 Onderbouwing (van beleid) door middel van een combinatie van kennis uit wetenschap, praktijk en context.

7 Artikel 4c WPO, artikel 5a WEC en artikel 3.40 WVO 2020.

8 Wijziging van de WPO, WEC, WVO 2020 en de Wet register onderwijsdeelnemers in verband met de wettelijke borging van diverse verwerkingen van persoonsgegevens in het funderend onderwijs: ; zie ook Kamerbrief 18 december 2024. Voortgang vrij en veilig onderwijs.

9 OCW beschrijft dat geplande inwerkingtreding in 2027 is.

10 Artikel 4c WPO; artikel 5a WEC en artikel 3.40 WVO, gezamenlijk met de daaronder hangende bepalingen op amvb-niveau.

11 Wet veiligheid op school, Wijziging van enige onderwijswetten in verband met het invoeren van de verplichting voor scholen zorg te dragen voor de sociale veiligheid op school

geïntroduceerd om het veiligheidsbeleid op school jaarlijks te evalueren en daarbij onder meer de uitkomsten van de leerlingmonitor, alsmede de veiligheidsbeleving van personeel te betrekken.[12]

Hoewel scholen voor *gespecialiseerd onderwijs* en *praktijkonderwijs* worden uitgenodigd voor deelname aan de landelijke monitor, heeft het ministerie onvoldoende zicht op de veiligheid in deze onderwijssectoren. Oorzaak hiervan is een lagere respons van leerlingen op de LVM omdat deze monitor niet voor alle doelgroepen passend is.[13] De overheid heeft als optie overwogen de geaggregeerde resultaten van de leerlingmonitor te gebruiken om landelijk inzicht te krijgen, maar deze zijn inhoudelijk te beperkt voor een bruikbaar landelijk beeld. Scholen gebruiken vaak een minder gedetailleerde vragenlijst waardoor uitsplitsing van gegevens per specifieke doelgroep niet goed mogelijk is. Ook zijn de gemiddelden per aandachtsgebied uit de verschillende instrumenten die zij gebruiken niet zonder meer met elkaar te vergelijken.[14] Hierdoor zijn groepen niet met elkaar vergelijkbaar, waardoor gericht veiligheidsbeleid en ondersteuning vanuit de overheid niet goed mogelijk zijn. Door middel van een verkennend onderzoek wil het ministerie daarom in kaart brengen hoe *landelijke* monitoring, die recht doet aan de *diversiteit* binnen de genoemde sectoren, eruit zou kunnen zien, wat ervoor nodig is om deze vorm van monitoring te realiseren en welke knelpunten/aandachtspunten hierbij vooraf worden geïdentificeerd.

1.2 Doel verkenning

Het doel van het verkennend onderzoek is om een *basis* te leggen voor de ontwikkeling van landelijke monitoring van het veiligheidsbeleid, de feitelijke en ervaren veiligheid en het welbevinden van leerlingen en personeel in het gespecialiseerd onderwijs en het praktijkonderwijs. Het gaat om het verkennen van mogelijkheden om betrouwbare en valide monitoring op te zetten die recht doet aan de grote diversiteit in deze onderwijssectoren, in ondersteuningsbehoeften van leerlingen en in manieren van werken en organisatiestructuren.

Een gedifferentieerde en intersectionele[15] benadering is nodig omdat veiligheidservaringen en -behoeften verschillen per (sub)doelgroep. Voor een gedifferentieerd zicht is het belangrijk om - binnen de wettelijke kaders - uitgesplitste gegevens te verzamelen over aspecten van veiligheid, met inbegrip van intersectionele data. Met het uitsplitsen van gegevens en intersectionele data bedoelen we dat er bij de analyse van gegevens onderscheid kan worden gemaakt tussen en binnen (sub)doelgroepen leerlingen. Het kan bijvoorbeeld gaan om verschillen tussen (groepen) leerlingen die samenhangen met een fysieke en of mentale ondersteuningsbehoefte, culturele achtergrond, (gender)identiteit, of onderwijsomgeving, zodat monitoruitkomsten handvatten bieden voor verdere beleidsontwikkelingen en daarbij recht wordt gedaan aan veiligheidsthema's die bij verschillende groepen spelen. Dit sluit aan op de route naar inclusief onderwijs en het VN-verdrag Handicap.[16] Bij de implementatie van het VN-verdrag Handicap heeft het VN-Comité de overheid namelijk aanbevolen om systematisch informatie te verzamelen over 'alle vormen

---

12 Artikel 4c, tweede lid, onderdeel b, WPO; artikel 5a, tweede lid, onderdeel b, WEC; artikel 3.40, tweede lid, onderdeel b, WVO 2020. Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs (Kamerstukken II 2024/25, 36 777, nr. 2 en nr. 3, p. 31–32).

13 Inspectie van het Onderwijs (2025). *Technisch rapport aanvullende analyses veiligheid*. De Staat van het Onderwijs 2025.

14 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wetvoortgezet onderwijs 2020 en de Wet register onderwijsdeelnemers in verband met dewettelijke borging van diverse verwerkingen van persoonsgegevens in het funderendonderwijs (Wet borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

15 Samenkomst (intersectie) van verschillende factoren, zoals gender, etniciteit, sociale klasse en seksualiteit.

16 Bij de implementatie van dit verdrag heeft het VN-Comité de overheid aanbevolen om systematisch informatie te verzamelen over 'alle vormen van geweld tegen personen met een handicap, inclusief intersectionele data over geslacht, leeftijd, type handicap en andere relevante factoren'. Zie https://open.overheid.nl/documenten/18738b97-03f6-4998-8b14-0ccd10c354e7/file (p.16) en https://open.overheid.nl/documenten/db93725f-4753-4e40-bf53-d18454b28308/file

van geweld tegen personen met een handicap, inclusief intersectionele data over geslacht, leeftijd, type handicap en andere relevante factoren'.[17]

Het streven is om met deze verkenning te ontdekken welke stappen het ministerie kan zetten om dichter bij dit ideaal van *landelijk, betrouwbaar, geanonimiseerd en gedifferentieerd zicht op veiligheid* in het funderend onderwijs te komen en welke knelpunten zich hierbij voordoen.

1.3 Opzet verkennend onderzoek

Voor dit verkennend onderzoek hanteren we een kwalitatieve, participatieve ontwerpmethode. In de eerste helft van 2026 is gericht input verzameld bij beoogde respondentgroepen van de monitor, deskundigen vanuit de praktijk, het beleid en de wetenschap, en (andere) betrokkenen en belanghebbenden. Om hiermee vanuit verschillende perspectieven inzicht te krijgen in welke *aspecten van veiligheid* relevant zijn in relatie tot de diversiteit in doelgroepen en contexten waarin zij zich bevinden en daarnaast kennis op te doen van *praktische en methodologische voorwaarden* voor landelijke monitoring. (Zie Bijlage 2 voor meer informatie over gevoerde gesprekken en geconsulteerde partijen.) Hoewel gedurende dit proces ook informatie over het voorkomen van en het omgaan met onveiligheid op school naar voren komt, wordt dit niet expliciet in de opbrengst van de verkenning meegenomen.

De verkregen input uit gesprekken, digitale bijeenkomsten en schriftelijke reacties is/wordt aangevuld met informatie uit relevante documenten, zoals beleidsstukken, wetenschappelijk literatuur en bestaande instrumenten voor monitoring.

Door bevindingen uit beide onderdelen van de verkenning voor te leggen aan (kern)betrokkenen maken we gebruik van de mogelijkheid om gedurende het proces bij te sturen – de methode heeft met andere woorden een iteratief karakter. Daarmee vergroten we de kans op gedragen uitkomsten van de verkenning. Om dit te realiseren is er, in overleg met het ministerie van OCW, een kerngroep gevormd met daarin vertegenwoordigers van de sectorraad Praktijkonderwijs, sectorraad go, LBVSO/LsBX en adviesraad ÉigenWijsheid. Gedurende het onderzoek zijn we drie keer bij elkaar gekomen op 26 januari, 11 mei en 23 juni 2026. Voorafgaand aan de eerste bijeenkomst is een eerste notitie gedeeld met de deelnemers. Deze bevatte een beschrijving van monitoraspecten, doelgroepen, aandachtspunten en voorbeelden van monitoringsinstrumenten. Tijdens de bijeenkomst zijn de volgende punten aan bod gekomen: het belang en de context van het onderzoek, de onderzoeksaanpak, de rol van de kerngroep, de reactie van de deelnemers op de inhoud van de notitie en het vervolg van het onderzoek. Voorafgaand aan de tweede bijeenkomst is een verdere uitwerking van de notitie, in de vorm van een conceptrapport, gedeeld. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn reacties van alle deelnemers hierop besproken. Daarnaast hebben we input gevraagd over de doelgroepen in relatie tot inclusief onderwijs en de afbakening en bereik van minder zichtbare groepen. Nadien is het rapport verder uitgewerkt en tijdens een reflectiebijeenkomst met bredere vertegenwoordiging (geconsulteerde partijen en de leden van de kerngroep) gedeeld. De reflectiebijeenkomst vond op 8 juni online plaats. Door omstandigheden moest de bijeenkomst worden verschoven en konden er hierdoor slechts zes deelnemers deelnemen. Partijen die hier niet bij aanwezig konden zijn, hebben we daarom de gelegenheid gegeven om deel te nemen aan een schriftelijke

[17] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2024). *Aanbevelingen van het VN-Comité op het eerste rapport over de implementatie van het VN-verdrag Handicap in Nederland.* https://open.overheid.nl/documenten/18738b97-03f6-4998-8b14-0ccd10c354e7/file p.19 ; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2024). *Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap.* https://open.overheid.nl/documenten/db93725f-4753-4e40-bf53-d18454b28308/file

consultatieronde. Hierop hebben we 7 reacties ontvangen. De uitkomsten van de reflectie zijn verwerkt in hoofdstuk 8.
Na de reflectieronde hebben we aanpassingen gedaan in het rapport. De conceptversie van het eindrapport hebben we vervolgens gedeeld met de kerngroep. De derde bijeenkomst met deze groep is benut om het concept eindrapport, inclusief voorstel voor landelijke implementatie na de verwerking van de reflectiebijeenkomst met een grotere groep vertegenwoordigers van leerlingen, onderwijs en experts, te bespreken. Dat gebeurde aan de hand van zeven vragen (zie bijlage 5). Laatste opmerkingen zijn nadien integraal verwerkt in hoofdstuk 8 van het definitieve eindrapport dat u voor zicht heeft.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat achtereenvolgend de volgende onderdelen:

- Hoofdstuk 2: Het wettelijk kader rondom de zorgplicht veiligheid, dataverzameling en verwerking van persoonsgegevens en de landelijke monitor en leerlingmonitor veiligheid;
- Hoofdstuk 3: Inhoudelijke aspecten van veiligheid
- Hoofdstuk 4: Doelgroep en context praktijkonderwijs
- Hoofdstuk 5: Doelgroep en context gespecialiseerd onderwijs
- Hoofdstuk 6: Minder zichtbare doelgroepen
- Hoofdstuk 7: Betrouwbaarheid en validiteit landelijke monitor
- Hoofdstuk 8: Landelijke implementatie

In de volgende hoofdstukken werken we deze onderdelen uit.

In het rapport maken we gebruik van verschillende begrippen en afkortingen:

- Go: gespecialiseerd onderwijs, bestaande uit:
    - Vso: voortgezet speciaal onderwijs
    - So: speciaal onderwijs
    - Sbo: speciaal basisonderwijs
- Pro: praktijkonderwijs
- LVM: Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs
- MSV: monitor sociale veiligheid (leerlingmonitor/schoolmonitor sociale veiligheid)

Waar we gebruikmaken van het begrip *ouders* bedoelen we zowel ouders als verzorgers.

2 Het wettelijk kader

Zoals in de beschrijving van de aanleiding voor het verkennend onderzoek al naar voren kwam, spelen verschillende wettelijke rechten en plichten een rol bij (monitoring van) veiligheid op school. In voorgaand hoofdstuk beschreven we ontwikkelingen omtrent Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs (LVM) en leerlingmonitor. In dit hoofdstuk geven we een korte toelichting op verdere relevante wet- en regelgeving als het gaat om veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel.

2.1 Zorgplicht veiligheid

Om een veilig klimaat te bevorderen voor leerlingen hebben scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en gespecialiseerd onderwijs sinds 2015 een zorgplicht sociale veiligheid. Volgens de Wet veiligheid op school moeten zij zorg dragen voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen. Op een 'veilige school' voelt iedereen zich beschermd tegen onveiligheid veroorzaakt door anderen, vrij om zichzelf te zijn, fouten te maken en zich uit te spreken. Ook is iedereen beschermd tegen incidenten met fysieke schade als gevolg. Er is een veilige, positieve sfeer en de school voorkomt (digitaal) pesten, agressie, geweld, discriminatie en andere vormen van ongepast gedrag, en treedt zo nodig snel en adequaat op. Scholen voeren hiertoe een actief veiligheidsbeleid, brengen de veiligheidsbeleving en het welbevinden van leerlingen jaarlijks in beeld en indien nodig gebruiken ze de monitoruitkomsten voor verbetering van het veiligheidsbeleid. De toelichting bij de Wet veiligheid op school geeft aan welke eisen worden gesteld aan monitoring.[18] Scholen moeten zowel de feitelijke en ervaren veiligheid als het welbevinden van leerlingen meten. Zij moeten daarbij gebruikmaken van een gevalideerd en gestandaardiseerd meetinstrument, zodat zij daadwerkelijk meten wat zij moeten meten en vergelijkingen mogelijk zijn.[19]

In het kader van veiligheid zijn ook andere wetten voor het onderwijs van belang. Zo geldt bij een vermoeden van seksueel misbruik de meld-, overleg- en aangifteplicht (MOA) en verplicht de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling beroepskrachten en daarmee ook onderwijspersoneel, om een vijfstappenplan te gebruiken als zij kindermishandeling of huiselijk geweld vermoeden. Verder heeft het schoolbestuur, als werkgever, een zorgplicht voor een veilige werkomgeving voor haar personeel en moet zij volgens de Arbowet beleid voeren tegen ongewenste omgangsvormen.[20]

De minister van OCW wil als stelselverantwoordelijke de schoolbesturen zo goed mogelijk ondersteunen bij de invulling van hun zorgplicht voor de veiligheid op school. Om de sociale veiligheid in het onderwijs verder te versterken gaat naar verwachting vanaf schooljaar 2027-2028 de Wet vrij en veilig onderwijs in. Deze wet is gericht op goed zicht op de veiligheid, ondersteuning en begeleiding, en evaluatie van het veiligheidsbeleid door middel van een aantal maatregelen. Het gaat om een registratie- en meldplicht bij veiligheidsincidenten, uitbreiding van de bestaande MOA bij seksuele misdrijven, verplichting van een in- en externe vertrouwenspersoon, versterking van het klachtenstelsel en verplichte jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid. Bij dit laatste speelt ook de monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel een grote rol.

18 Wet veiligheid op school, Memorie v Toelichting
19 Zie hier voor een lijst van goedgekeurde instrumenten.
20 Burgerlijk Wetboek (lid 1 van artikel 7:658 BW) en Arbeidsomstandighedenwet

2.2 Dataverzameling en verwerking van persoonsgegevens

Het recht op privacy en de bescherming van persoonsgegevens (als onderdeel van privacy) zijn vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens[21] en in de Grondwet. Een beperking van dit recht kan gerechtvaardigd zijn indien deze geregeld is bij wet, een legitiem doel nastreeft en noodzakelijk is in relatie tot dat doel. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) speelt een rol bij het toezicht hierop. Met de AVG hebben organisaties die persoonsgegevens verzamelen en gebruiken meer verantwoordelijkheden gekregen. De AVG is sinds 2018 van toepassing in de hele Europese Unie en geldt ook voor de landelijke overheid.[22] Voor bijzondere persoonsgegevens, zoals etnische afkomst, religieuze achtergrond, gezondheid en seksuele gerichtheid, gelden extra strenge regels. Het is echter noodzakelijk om resultaten van de LVM uit te kunnen splitsen onder andere op basis van juist deze gegevens om de veiligheid van een aantal groepen in kwetsbare posities in kaart te brengen en uiteindelijk te kunnen borgen via gericht beleid.[23] Zoals eerder aangegeven is het door het ontbreken van de benodigde grondslag voor het verwerken van deze bijzondere (en ook strafrechtelijke) persoonsgegevens voorlopig niet mogelijk om de LVM af te nemen.

Om binnen de kaders van de AVG een volwaardige LVM – een LVM op basis waarvan landelijke trends en trendverschillen voor groepen in kwetsbare posities kunnen worden geïdentificeerd – te kunnen uitvoeren moeten verschillende wetten worden gewijzigd.[24] Met het Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs krijgt de minister van OCW de wettelijke taak om de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen en personeel in het funderend onderwijs[25] tweejaarlijks te monitoren door middel van de LVM. Hiermee wordt tevens een wettelijke grondslag gecreëerd voor het verwerken van de voor de LVM benodigde persoonsgegevens.

Tevens wordt met het wetsvoorstel geregeld dat het bevoegd gezag (schoolbestuur) van deelnemende scholen de LVM kan inzetten als monitoringsinstrument in het kader van de eigen zorgplicht voor de veiligheid op school (dit betekent dat de landelijke monitor/LVM is in te zetten als leerlingmonitor/MSV, zie ook paragraaf 2.1). Dit is bedoeld om dubbele bevraging van leerlingen en onnodige regeldruk voor scholen te voorkomen.[26] Het wetsvoorstel regelt eveneens dat de monitor gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in vier aandachtsgebieden: de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid van scholen. Ook wordt vastgelegd dat de minister verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de LVM, dat er (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens (kunnen) worden verwerkt bij de uitvoering van de monitor en dat regels worden gesteld om een beperkte en zorgvuldige verwerking van deze persoonsgegevens te borgen en de toegang tot de persoonsgegevens te beperken. Verder wordt geregeld

---

21 Het EVRM, 1950 is gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948 (UVRM). De AVG is samen met de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (RGR) de belangrijkste privacywetgeving, die in de hele Europese Economische Ruimte (EER) geldt.

22 De AVG kent regels rond rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, dataminimalisatie, juistheid, opslagbeperking, vertrouwelijkheid en integriteit.

23 Zie voor de beargumentering hiervan p.28-20 van de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs.

24 Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet register onderwijsdeelnemers in verband met de wettelijke borging van diverse verwerkingen van persoonsgegevens in het funderend onderwijs (Wet borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs).

25 In het po vanaf het zesde schooljaar (gezien het taal- en leesniveau, aard en omvang van de vragenlijsten, en context van de veiligheidsproblematiek is de LVM geen geschikt instrument voor leerlingen in het eerste tot en met het vijfde schooljaar).

26 Scholen die deelnemen aan de LVM krijgen dan ook een schoolrapportage en een verantwoordingsdocument waarmee zij aan hun monitoringsplicht, verzendplicht (naar Inspectie van het Onderwijs) en evaluatieplicht kunnen voldoen.

dat leerlingen, hun ouders en personeelsleden geïnformeerd worden over de afname van de LVM en dat deelname niet verplicht is.[27]

In een ministeriële regeling worden kaders vastgesteld omtrent achtergrondkenmerken en onderwerpen die nodig zijn voor het inzicht in de aandachtsgebieden, het uitvoeringsproces[28] en de inhoud van de landelijke en schoolrapportage. Bij uit te vragen achtergrondkenmerken en onderwerpen van de LVM gaat het om een nadere invulling van de vier aandachtsgebieden en het bepalen van achtergrondkenmerken die nodig zijn voor een gedifferentieerd landelijk beeld. Begrenzing door de wettelijke definitie van de sociale, psychische en fysieke veiligheid op school is hierbij leidend.[29] Met de regeling wordt deze begrenzing geconcretiseerd door de uit te vragen onderwerpen te bepalen, en door te borgen dat de afname van de vragenlijst kan worden toegespitst op de context van personeel en de ontwikkelingsfase, belevingswereld en ondersteuningsbehoefte van leerlingen en dat de resultaten op een goede manier kunnen worden uitgesplitst om het zicht op de veiligheid van specifieke doelgroepen te verbeteren.

27 Tevens creëert het wetsvoorstel een wettelijke grondslag voor de Minister om geaggregeerde gegevens over personeel te leveren aan de sectorraden voor de ondersteuning van schoolbesturen bij de verantwoording over de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs én voor verstrekking van persoonsgegevens aan de NWO om als verwerkingsverantwoordelijke onderzoeksactiviteiten te kunnen laten realiseren.

28 Regels over het uitvoeringsproces gaan bijvoorbeeld over de wijze van afname van de LVM, antwoordmogelijkheden en de manier waarop indirect herleidbare brondata geaggregeerd worden om de dataset te anonimiseren.

29 Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs.

3 Aspecten van veiligheid

In dit hoofdstuk gaan we eerst dieper in op de inhoud van de (landelijke) veiligheidsmonitoring zoals (en zover) beschreven in de Wet veiligheid op school, het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs en het Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs. Dat komt aan bod, inclusief de reflecties hierop van onderzoekers. Vervolgens komen aanvullende aspecten van veiligheid aan bod, gebaseerd op bestudeerde literatuur en consultatiegesprekken. Ook hierop wordt door onderzoekers gereflecteerd.

3.1 Operationalisatie *veiligheid* in wetgeving en beleid

De huidige LVM is gericht op het in kaart brengen van *sociale, psychische* en *fysieke* veiligheid (zie ook het wettelijk kader in hoofdstuk 2).[30] Onder sociale veiligheid wordt de mate verstaan waarin leerlingen en personeel zich op school beschermd voelen tegen onveiligheid veroorzaakt door het handelen van anderen. Psychische veiligheid betreft de mate waarin zij zich op school vrij voelen om zichzelf te zijn, fouten te maken en zich uit te spreken. Fysieke veiligheid gaat over de mate waarin leerlingen en personeel beschermd zijn tegen incidenten met fysieke schade tot gevolg.

Om de sociale, psychische en fysieke veiligheid op scholen te monitoren dient de LVM inzicht te geven in vier aandachtsgebieden: de *feitelijke veiligheid*, de *ervaren veiligheid*, het *welbevinden*, en het *veiligheidsbeleid* van scholen. De feitelijke veiligheid heeft betrekking op ervaringen met incidenten die het veiligheidsklimaat beïnvloeden en met verschijningsvormen van sociaal onveilig gedrag, zoals pesten, mishandeling, seksueel grensoverschrijdend gedrag of discriminatie. De ervaren veiligheid heeft betrekking op hoe de leerlingen en het personeel de veiligheid op school beleven en hoe veilig zij zich voelen op school. Het welbevinden gaat over of leerlingen en het personeel zich prettig voelen op school, voor zover dit verband houdt met de veiligheid. Het aandachtsgebied veiligheidsbeleid heeft betrekking op het veiligheidsbeleid dat scholen zelf voeren en de (praktijk)ervaringen van leerlingen en personeel met dit beleid. De LVM heeft in principe geen betrekking op (veiligheids)incidenten die buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden, tenzij dergelijke incidenten een uitwerking hebben of doorwerken op school doordat die de veiligheidsbeleving van leerlingen of personeel op school aantasten (denk aan online pesten). In dat geval val heeft de LVM hier wel betrekking op.[31]

---

30 Wet Veiligheid op school; Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs, Artikel 4c, eerste lid, onderdeel b van de WPO, artikel 5a, eerste lid, onderdeel b, van de WEC en artikel 3.40, eerste lid, onderdeel b, van de WVO 2020.

31 Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs.

Aandachtsgebieden en onderwerpen LVM zoals onderscheiden door het ministerie van OCW.

Aandachtsgebied		Onderwerp
1	***Feitelijke veiligheid***	• Pesten* • Seksueel grensoverschrijdend gedrag* • Geweld (fysiek, verbaal, materieel, sociaal/psychisch)* • Discriminatie • Middelengebruik en -handel • Wapens • Bedreiging* • Spanningen tussen groepen *Voor bovenstaande onderwerpen met een * geldt ook dat het ook over online/cyber gaat.*
2	***Ervaren veiligheid***	• Veiligheidsgevoel • Zelfexpressie/ kun je jezelf zijn • Bespreekbaarheid gevoelige/lastige onderwerpen
3	***Welbevinden***	• Sociale relaties/ emotioneel welbevinden • Stress • Draagkracht • Vertrouwen in het systeem
4	***Veiligheidsbeleid van scholen***	• Gedragsregels • Ander preventief beleid • Bij wie kun je terecht • Communicatie over veiligheidsbeleid • Worden incidenten opgelost • Worden incidenten gemeld • Afhandeling van meldingen • Betrokkenheid van leerlingen/personeel/ouders bij veiligheidsbeleid op school

Reflectie

Het verkrijgen van een compleet beeld van veiligheid is niet eenvoudig. Dat komt onder meer omdat veiligheidsbeleving voor iedereen anders is, ook bij gelijke situaties. Het aandachtsgebied ‘feitelijke veiligheid’ heeft volgens de huidige wetgeving betrekking op *ervaringen* met incidenten die het veiligheidsklimaat beïnvloeden en met verschijningsvormen van sociaal onveilig gedrag, zoals pesten, mishandeling, seksueel grensoverschrijdend gedrag of discriminatie. Het aandachtsgebied ‘ervaren veiligheid’ heeft betrekking op de *veiligheidsbeleving in het algemeen* en de mate waarin iemand zich (in het algemeen) veilig voelt op school. Dat de twee aandachtsgebieden worden onderscheiden, zorgt voor een juridische grondslag voor beide aspecten en deze worden niet als zodanig herkenbaar in het LVM-instrument onderscheiden. Tegelijkertijd roepen het onderscheid en de gemaakte woordkeuze hierbij vragen op. Het onderscheid en de gemaakte woordkeuze kunnen impliceren dat ervaringen niet feitelijk zijn of dat er überhaupt geen morele consensus kan bestaan over bepaalde gedragingen. Dit kan verwarrend zijn en bijdragen aan een reeds bestaande cultuur waarin slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag niet altijd serieus worden genomen. Dat is extra problematisch gezien het feit dat slachtoffers eerder onderrapporteren dan overrapporteren, bijvoorbeeld omdat een incident niet overeenkomt met hun beeld bij onveiligheid of omdat zij zichzelf niet als slachtoffer willen zien (Naezer, Van den Brink en Benschop, 2019).[32] Een onderscheid tussen “veiligheidsgevoel” en “ervaringen met grensoverschrijdend gedrag” zou in dit geval en om deze redenen adequater zijn. Hiermee wordt meer recht gedaan aan de feitelijkheid van beide typen veiligheid.

32 Naezer, M., Brink, M.C.L. van den & Benschop, Y.W.M. (2019) *Harassment in Dutch Academia: exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions*. Utrecht: LNVH.

Een andere reflectie is dat de wijze waarop in de LVM aandacht wordt besteed aan *online gedrag* complex is en om nadere uitwerking en afbakening vraagt. Zoals eerder aangegeven heeft de LVM geen betrekking op zaken die buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden, tenzij deze zaken de veiligheidsbeleving van leerlingen of personeel op school aantasten.[33] Uit de verkennende gesprekken blijkt dat online gedrag een grote rol kan spelen bij veiligheid op school. Zo vindt online pesten vrijwel volledig plaats vanuit de bekende netwerken en dus ook geregeld ((groten)deels) door kinderen op school. De onveiligheid die wordt veroorzaakt door het online pesten speelt dan ook door op school. Ook in de Staat van het Onderwijs 2026 wordt gewezen op de hybride wereld waarin leerlingen leven. Het is echter vaak onduidelijk of onveiligheid haar oorsprong binnen of buiten het onderwijs heeft en wat zich buiten de school afspeelt, kan direct gevolgen hebben voor het onderwijs en omgekeerd.

Als het om het veiligheidsbeleid van scholen gaat, vallen er bovendien nog enkele aanvullende onderwerpen te onderscheiden. Bij gedragsregels verdient het aanbeveling zowel naar de vastgestelde regels in beleid te vragen als naar de toepassing daarvan in de praktijk. Aanvullend verdienen daarnaast de volgende onderwerpen aandacht: ondernomen activiteiten of programma's ter bevordering van de sociale, psychische en fysieke veiligheid en preventie van onveiligheid en de aanwezigheid en bekendheid van een coördinator veiligheid en/of vertrouwenspersoon op school.

3.2 Aanvullende aspecten van veiligheid bij groepen in kwetsbare posities

Dat veiligheid van veel verschillende factoren afhankelijk kan zijn, blijkt zowel uit de deskresearch die we deden als uit de consultatiegesprekken die we in het kader van dit verkennend onderzoek voerden. In het algemeen (los van de onderwijscontext) geldt dat de volgende personen een hoger risico op onveiligheid lopen. Personen:

- met fysieke, mentale, intellectuele en/of zintuigelijke ondersteuningsbehoeften[34];
- die chronisch ziek zijn[35];
- die zich identificeren als lhbtiq+[36];
- die zich als vrouw identificeren[37];
- met een migratieachtergrond[38];
- uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status[39].

---

33 Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel borging gegevensverwerkingen funderend onderwijs.

34 Fang, Z., Cerna-Turoff, I., Zhang, C., Lu, M., Lachman, J., & Barlow, J. (2022). Global estimates of violence against children with disabilities: an updated systematic review and meta-analysis. *The Lancet Child & Adolescent Health, 6*(5), 313-323.

35 Fang, Z. et al (2022).

36 Kaufman, T. M. L., & Baams, L. (2022) Disparities in Perpetrators, Locations, and Reports of Victimization for Sexual and Gender Minority Adolescents. *Journal of Adolescent Health, 70*, 99-107.
Slothouber, V., Oliver, T., Leo, S., & Lindsay, S. (2025). A scoping review of the lived experiences of gender diverse children and youth with disabilities. *International Journal of Transgender Health, 27*(1), 226-250.
Lodewick, J., Geurts, R., Lucas, K., van den Broek, A., & Ramakers, C. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs.* ResearchNed.
Geerlings, J., Noordewier, Y., Kromhout, M., & van Kleef, N. (2022). *Ervaringen en aanpak van pestgedrag tegenover lhbtiq+ jongeren in het voortgezet onderwijs.* Utrecht: Movisie.

37 Act4respect (2025) De piramide van geweld: hoe een denigrerende opmerking tot gendergerelateerd geweld kan leiden en wat je daar aan kan doen. https://prod-cdn.atria.nl/wpcontent/uploads/2025/05/14140014/De-Piramide-van-geweld-een-handreiking.pdf

38 Van de Gevel, M., van Rhemen, R., Yohannes, R., Yassine, D., de Winter-Koçak, S., & Felten, H. (2024). *Barrières op de werkvloer. Ervaringen van werknemers met en zonder migratieachtergrond vergeleken.* Kennisplatform Inclusief samenleven.

39 Savelkoul, M., Schuit, A. J., & Storm, I. (2010). *Terugdringen van gezondheidsachterstanden door gemeentelijk beleid: een literatuurverkenning naar effectiviteit van fysieke en sociale omgevingsmaatregelen*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Daarbij wordt in onderzoek[40] tevens gewezen op intersectionaliteit: verschillende sociale identiteiten beïnvloeden elkaar én daarmee ook de veiligheid van personen. Zo blijkt onder andere dat jongeren die behoren tot etnische minderheden en beperkingen hebben, vaker dan andere jongeren met beperkingen uitdagingen tegenkomen in hun dagelijkse leven en dat jongeren met beperkingen die zich identificeren als transgender, non-binaire of genderdivers een groter risico lopen op discriminatie en misbruik dan andere jongeren[41].

In de consultatiegesprekken is veiligheid vaak genoemd in combinatie met diversiteit en inclusie. Ook is gewezen op de samenhang tussen veiligheid en onderwijskwaliteit. Ook toevoegingen van onderwerpen binnen de aandachtsgebieden (in vragen of antwoordopties) komen uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de onderwijspraktijk naar voren. Het gaat – met name bij leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs – onder meer om aandacht voor *stigmatisering* (o.a. onderschatting van kennis en kunde van jongeren), *systeemonveiligheid* (o.a. sensorische veiligheid), en handelen gericht op veiligheid. Naast deze algemene aanvullende onderwerpen gaan we in hoofdstukken 4, 5 en 6 nader in op thema's die voor sommige groepen in het bijzonder spelen en verband houden met hun veiligheid.

Reflectie

Een deel van de genoemde en in literatuur gevonden aspecten van veiligheid zouden aanvullend kunnen worden opgenomen in de LVM. Tegelijkertijd merken we op dat een LVM hierin nooit uitputtend zal zijn en dat ook met de bevragingslast rekening moet worden gehouden. Dat er keuzes moeten worden gemaakt bij de selectie van onderwerpen lijkt daarom evident. Op welke keuzes hierbij moeten worden gemaakt en/of welke keuzes passend lijken, gaan we nader in in hoofdstukken 7 en 8.

---

40 Crenshaw, Kimberle (1989) Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *The University of Chicago Legal Forum, 1989*(1), Article 8.

41 Lindsay, S., Ahmed, H., Tomas, V., & Vijayakumar, A. (2022). Exploring the lived experiences of ethnic minority youth with disabilities: a systematic review and meta synthesis of qualitative data. *Disability and Rehabilitation, 45*(4), 588–601.

4 Doelgroep en context praktijkonderwijs

Binnen het onderwijs zijn verschillende onderwijsvormen en doelgroepen te onderscheiden. In deze verkenning gaat onder andere specifiek aandacht uit naar hoe in een landelijke monitor recht kan worden gedaan aan het praktijkonderwijs (pro) en de leerlingen en het personeel daarbinnen. In dit hoofdstuk zoomen we daarom nader in op deze context en doelgroepen.

4.1 Algemene beschrijving praktijkonderwijs

Praktijkonderwijs is een vorm van regulier voortgezet onderwijs waar leerlingen van 12 tot en met 18 jaar vooral praktische vaardigheden leren. Om toegelaten te worden tot het praktijkonderwijs is een toelaatbaarheidsverklaring nodig. Deze wordt afgegeven door het samenwerkingsverband passend onderwijs op basis van de volgende landelijke toelatingscriteria voor pro:

- IQ tussen de 55 en 80
- een leerachterstand van drie jaar of meer op minimaal twee van de volgende domeinen: inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen, spellen, waarvan één van de twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen is.

In totaal zijn er 175 scholen voor praktijkonderwijs. Op deze scholen zitten in totaal 30.130 leerlingen op 1 oktober 2025. Daarmee gaat 3,3% van het totale aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs naar praktijkonderwijs.[42]

Aantal leerlingen per type onderwijs en aandeel van totale populatie vo-leerlingen op 1 oktober 2025[43]

	Aantal leerlingen	**Aandeel van totale vo-populatie**
Voortgezet onderwijs	926.387	100%
▪ Praktijkonderwijs	▪ 30.130	▪ 3,3%

4.2 Kenmerken onderwijsinstellingen praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs kent bepaalde contextkenmerken die verschillen van kenmerken in andere vormen van het voortgezet onderwijs en daardoor mogelijk van invloed (positief en/of negatief) zijn op de veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel en/of waarmee in een landelijke monitor rekening kan worden gehouden. Het pro kenmerkt zich onder meer door:

- overwegend kleinere scholen (gemiddeld 175 leerlingen per school);
- kleine groepen (gemiddeld tussen 12-16 leerlingen per groep);
- praktijkgerichte aanpak met stage.

Voor leerlingen in het pro vormen stages en leerwerkplekken een tijdelijke context waarin zij een deel van hun onderwijs volgen. Vanuit de school is er vaak minder zicht op veiligheid en welbevinden van leerlingen aldaar. Leerlingen kunnen daardoor kwetsbaar zijn. De tijd die leerlingen doorbrengen bij stagebedrijven en op leerwerkplekken valt binnen onderwijstijd en verdient aandacht in een LVM. Overigens geldt dit ook voor veel leerlingen op andere vo-scholen (leerwerktraject en stages in vmbo, maatschappelijke stage in vmbo/havo/vwo/gymnasium).

42 Staat van het Praktijkonderwijs 2026.

43 Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs | OCW in cijfers

4.3 Kenmerken leerlingpopulatie praktijkonderwijs

Leerlingen die onderwijs volgen in het pro hebben over het algemeen een IQ tussen de 55 en 80 en een leerachterstand van drie jaar of meer op minimaal twee van de volgende domeinen: inzichtelijk rekenen, begrijpend lezen, technisch lezen, spellen, waarvan één van de twee domeinen inzichtelijk rekenen of begrijpend lezen is. Dit heeft implicaties voor een monitor, zo geven betrokkenen uit het pro aan. Het is volgens hen van belang om het taalniveau en taalgebruik op het cognitieve niveau van leerlingen af te stemmen, zodat het voor hen helder is wat de vraag is, en wat de antwoorden betekenen. Het belang hiervan is ook groot, omdat men waarneemt dat de instroom van leerlingen waarvan Nederlands niet de eerste taal is en van leerlingen met taalproblematiek toeneemt. Instroom van leerlingen met een niet-westerse achtergrond vergt ook aandacht in eventuele duiding van uitkomsten: veiligheidsmetingen zijn immers sterk gebaseerd op culturele normen. Verschillen in taal, culturele normen en waarden, sociale positie en beeldvorming kunnen doorwerken in de schoolcontext.

Verschillen in taalvaardigheid en culturele referentiekaders kunnen ertoe leiden dat onveiligheid minder zichtbaar wordt. Leerlingen kunnen moeite hebben om gevoelens van onveiligheid onder woorden te brengen, signalen te herkennen of meldingen te doen. Ook kunnen abstracte begrippen zoals sociale veiligheid, welbevinden of pesten anders worden geïnterpreteerd dan bedoeld, wat gevolgen heeft voor de betrouwbaarheid en validiteit van vragenlijsten. Daarnaast kan ervaren of verwachte discriminatie, stereotypering of uitsluiting het gevoel van veiligheid en erbij horen aantasten, ook wanneer dit niet expliciet wordt benoemd.

Een ander aspect om rekening mee te houden, is dat het inspanning vergt van onderwijspersoneel om de meting af te nemen. Het vergt soms extra aandacht om leerlingen te motiveren om een monitorinstrument in te vullen.

Samengevat is het van belang om bij monitorafname onder leerlingen rekening te houden met:
- Taalniveau en taalgebruik in vraagstelling;
- Operationalisering van abstracte concepten (vertaling naar concrete ervaringen en gevoelens);
- Westerse normen die in duiding resultaten leidend zijn maar mogelijk niet voor iedereen passend;
- Benodigde inspanningen personeel om meting onder leerlingen af te nemen.

Naast de implicaties voor afname van een monitorinstrument kan het cognitieve niveau van leerlingen in het pro implicaties hebben voor de veiligheid van leerlingen. Zo kwam uit een consultatiegesprek naar voren dat leerlingen hierdoor kwetsbaarder kunnen zijn voor criminaliteit en verslaving, omdat ze de consequenties van hun eigen gedrag niet altijd goed overzien. Het gedrag kan onder andere plaatsvinden op of rondom de school en zo de veiligheid op school beïnvloeden. Ook uit recent onderzoek komt naar voren dat leerlingen binnen het pro (en het vso) een verhoogd risico lopen op criminele uitbuiting.[44]

4.4 Monitoring onder personeel in praktijkonderwijs

Als het gaat om het in kaart brengen van de veiligheid van personeel in het praktijkonderwijs kan dat op hoofdlijnen op vergelijkbare wijze als in andere onderwijsvormen. Vooruitziend op de duiding van uitkomsten van een monitor, is van belang te realiseren dat de kwetsbaarheid van leerlingen (en soms ook van hun ouders) mogelijk de veiligheid van personeel beïnvloedt.

---

[44] Üstüner-Tüfekci, A., De Winter, M., Smulders, I., & Janssen, J. (2023). *Criminele uitbuiting onder scholieren in Zeeland. Een onderzoek in het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs.* Avans Hogeschool – Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht.

Zoals beschreven in voorgaande alinea, zorgt het cognitieve niveau van leerlingen in het pro (en soms ook van hun ouders) ervoor dat zij kwetsbaarder zijn voor criminaliteit en verslaving. Dit kan indirect ook van invloed zijn op de veiligheid van personeel. Al wordt hierbij opgemerkt dat personeel vaak bewust voor het praktijkonderwijs kiest omdat zij affiniteit heeft met juist deze leerlingpopulatie. Wat eveneens van invloed kan zijn op de veiligheid van personeel is het gedrag van ouders. Het komt voor dat ouders van leerlingen soms net als leerlingen vrij primair reageren wanneer zij het ergens niet mee eens zijn en dan de scholen binnenkomen om verhaal te halen bij personeel. Zeker wanneer dit met (dreigend) fysiek of verbaal geweld gepaard gaat, heeft dit impact op de veiligheid van personeel.

Meer in het algemeen – en dus niet specifiek in het pro maar breder in het onderwijs – neemt de vertrouwensinspectie van het onderwijs waar dat er relatief vaker dan in voorgaande jaren meldingen van onderwijspersoneel bij hen binnenkomen dat zij zich niet veilig voelen in hun team. Hierbij is niet bekend of de onveiligheid is toegenomen, óf dat personeel onveiligheid beter herkent en weet te rapporteren. Gevoelens van onveiligheid onder personeel zijn uiteraard onwenselijk, in de eerste plaats voor het personeel zelf maar ook omdat het mogelijk betekent dat personeel zich minder op hun hoofdtaak kan richten, wat weerslag heeft op het onderwijs aan kinderen. De vertrouwensinspectie vraagt zich echter af of dit ook bovenkomt bij afname van een LVM. Om deze naar waarheid in te vullen, dient personeel zich voldoende veilig te voelen en dat is niet het geval wanneer onduidelijk is bij wie antwoorden terechtkomen of wanneer duidelijk is dat antwoorden mogelijk bij de persoon/personen terechtkomen bij wie respondenten zich onveilig voelen.

Vertegenwoordigers uit het pro geven aan dat personeel kan worden bevraagd over eigen veiligheid maar ook over die van hun leerlingen. Professionals die één-op-één contact met leerlingen hebben, krijgen volgens hen vaak een goed beeld van de veiligheid, vanuit een ander perspectief dan professionals die met (kleine) groepen leerlingen te maken hebben. Ondersteunend personeel, zoals een conciërge, kan eveneens een perspectief bieden omdat zij leerlingen vaak in andere onderwijssituaties treft dan bijvoorbeeld leraren, zo geeft men aan. Hetzelfde geldt voor stagebegeleiders. Bij indirecte bevraging betreft het echter in alle gevallen een afgeleid beeld van de veiligheid van leerlingen; gerapporteerd door anderen. Het risico bestaat dat dit afgeleide beeld (on)bedoeld niet overeenkomt met de beleving van de betreffende leerling.

4.5 Huidige (gebruik) monitorinstrument(en) in het pro

De **Landelijke Veiligheidsmonitor van ResearchNed** is speciaal ontwikkeld om ook onder leerlingen uit het vso of pro te verspreiden, zo staat beschreven op de website van de monitor[45]. Leerlingen uit het pro vullen een beperkt aangepaste variatie op de vo-vragenlijst in.

Vensters.nl biedt gratis vragenlijsten voor leerling- en oudertevredenheid. Een onderdeel van de Vensters vragenlijst is ook onderdeel van de LVM. Er is een reguliere vragenlijst waar het pro gebruik van kan maken.

Een monitorinstrument dat veel scholen voor pro gebruiken om de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen, is het instrument ***Leerlingen Sociale veiligheid***[46] en ***Ouders***[47] van het kwaliteitszorgsysteem

45 Veiligheidsmonitor
46 Leerlingen sociale veiligheid - Praktijkonderwijs
47 Ouders - Praktijkonderwijs

ProZO!. Ook voor personeel is er een vragenlijst van ProZO!.[48] Hierin worden dezelfde aandachtsgebieden onderscheiden als bij leerlingen. De vragenlijst is daarmee gericht op hoe de school zaken voor leerlingen heeft geregeld en niet zozeer op de veiligheid van personeel zelf.

In de vragenlijst voor leerlingen worden de volgende aandachtsgebieden onderscheiden:

- Beschrijvende gegevens: gender, leeftijd, leerjaar
- Voel je je veilig op school?
- Is het veilig op school?
- Vind je het fijn op school?
- Wat doen de leraren voor jou?

Leerlingen krijgen bij ieder onderdeel stellingen waarbij ze een van de volgende antwoorden kunnen kiezen: *helemaal oneens, oneens, eens, helemaal eens, weet ik niet.*

De vragenlijst voor ouders is algemener van aard en bestaat uit de volgende thema's:

- Beschrijvende gegevens kind: gender, leeftijd, leerjaar
- Passend aanbod
- Stimulerende leeromgeving
- Begeleiding
- Stages en werken
- Ontwikkeling
- Wonen- vrije tijd- burgerschap
- Veiligheid
- Communicatie
- De school

Over veiligheid worden aan ouders de volgende stellingen voorgelegd, met als antwoordopties *nooit, soms, meestal, altijd, weet ik niet*:

1. Mijn kind voelt zich veilig op school.
2. Mijn kind gaat met plezier naar school.
3. De sfeer is prettig op school.
4. Als iemand mijn kind pest, doen de docenten daar wat aan.
5. Mijn kind weet bij wie het terecht kan in geval van problemen.
6. De docenten helpen mijn kind met andere mensen om te gaan.

Het ProZO! instrument wordt door veel pro-scholen gebruikt. Voor de afgelopen 3 schooljaren is in onderstaande tabel weergegeven hoeveel scholen het instrument afnamen en hoeveel leerlingen de vragenlijst in totaal invulden.[49] In 2024-2025 nam 70% van de pro-scholen de vragenlijst af en vulde 51% van alle leerlingen de vragenlijst in.

Bereik en respons van de ProZO!-vragenlijst Sociale veiligheid leerlingen voor de afgelopen 3 schooljaren.

	2022-2023	2023-2024	2024-2025
Aantal deelnemende scholen	119	121	123
Aantal deelnemende leerlingen	14618	14558	15262

48 Management en personeel - Praktijkonderwijs

49 Monitor sociale veiligheid praktijkonderwijs mei 2025 | Sectorraad Praktijkonderwijs. Verkregen op 16 juni 2026 van de Sectorraad Praktijkonderwijs.

4.6 Aanbevelingen afstemming landelijke monitor op doelgroep

Instrumentontwikkeling
Vertegenwoordigers van het pro zouden graag zien dat instrumenten van ProZO! gebruikt kunnen worden als landelijke monitorinstrumenten. Men is overwegend heel tevreden over de instrumenten, ze zijn gevalideerd en men zou het daarom zonde vinden om hier geen gebruik van te maken. Uitbreiding van items in bestaande instrumenten kan indien nodig besproken worden. Eenvoudig taalgebruik is de belangrijkste vereiste bij een instrument voor landelijke monitoring.

Afname instrument
Het is van belang om er rekening mee te houden dat het afnemen van een monitorinstrument arbeidsintensief kan zijn voor personeel. Ook vanuit dit perspectief is het wenselijk geen dubbele monitor (jaarlijks schoolinstrument en tweejaarlijks landelijk ander instrument) af te nemen.

5 Doelgroep en context gespecialiseerd onderwijs

In dit hoofdstuk gaat aandacht uit naar hoe in een landelijke monitor recht kan worden gedaan aan het gespecialiseerd onderwijs (go) en de leerlingen en het personeel daarbinnen. In dit hoofdstuk zoomen we nader in op deze context en doelgroepen.

5.1 Algemene beschrijving gespecialiseerd onderwijs

Het gespecialiseerd onderwijs bestaat uit het speciaal basisonderwijs (sbo), het speciaal onderwijs (so) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Leerlingen in het sbo hebben meer ondersteuning nodig dan op reguliere basisscholen geboden kan worden, bijvoorbeeld op het gebied van leren of gedrag. Het (v)so is er voor leerlingen die specialistische ondersteuning nodig hebben die het regulier onderwijs niet kan bieden. In het (v)so worden 4 clusters onderscheiden, elk gericht op een specifieke doelgroep:

- Cluster 1: leerlingen met een visuele beperking (blind of slechtziend);
- Cluster 2: leerlingen met auditieve of communicatieve beperking (doof, slechthorend of met een taal-spraakontwikkelingsstoornis);
- Cluster 3: leerlingen met een lichamelijke handicap en/of verstandelijke beperking en langdurig zieke leerlingen;
- Cluster 4: leerlingen met psychische stoornissen en gedragsproblemen.

In Nederland zijn er ongeveer 850 vestigingen voor het gespecialiseerd onderwijs voor ruim 100.000 leerlingen. Als we naar de totale populatie in het primair onderwijs kijken, zien we dat 1.464.307 kinderen in 2025 naar het primair onderwijs gingen. 7,3% van deze leerlingen volgt onderwijs in het gespecialiseerd onderwijs, waarbij het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs het hoogst is. Zie onderstaande tabel.

Aantal leerlingen per type onderwijs en aandeel van totale populatie po-leerlingen in 2025[50][51]

	Aantal leerlingen	Aandeel van totale po-populatie
Primair onderwijs	1.464.307	100%
Basisonderwijs	1.357.024	92,7%
Speciaal basisonderwijs	32.248	2,2%
Speciaal onderwijs	35.243	2,4%
▪ Cluster 1	▪ 272	▪ 0,01%
▪ Cluster 2	▪ 6.142	▪ 0,4%
▪ Cluster 3	▪ 17.161	▪ 1,2%
▪ Cluster 4	▪ 11.668	▪ 0,8%
Voortgezet speciaal onderwijs	39.792	2,7%
▪ Cluster 1	▪ 324	▪ 0,02%
▪ Cluster 2	▪ 1.324	▪ 0,09%
▪ Cluster 3	▪ 16.938	▪ 1,2%
▪ Cluster 4	▪ 21.206	▪ 1,4%

50 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs | OCW in cijfers

51 We bezien het aandeel leerlingen in het vso ten opzichte van de gehele po-populatie omdat het gespecialiseerd onderwijs onder het primair onderwijs valt. Maar wanneer je het aandeel vso-leerlingen berekent op basis van deze groep in combinatie met andere vo-leerlingen, dan zie je dat 4,3% van deze leerlingen in het vso onderwijs volgen in 2025.

Als we naar de afgelopen vijf jaar kijken, valt op dat het aantal leerlingen in het sbo is gedaald en in het so en vso juist toeneemt. Voor zowel het so als vso geldt dat naar cluster 1 en 2 scholen minder leerlingen gaan dan naar cluster 3 en 4 scholen. De absolute leerlingaantallen in cluster 1 en 2 zeggen echter niet zoveel over het aantal leerlingen met visuele of auditieve beperkingen en ondersteuningsbehoeften. Een groot deel van deze leerlingen krijgt namelijk ondersteuning in het regulier onderwijs.

5.2 Kenmerken onderwijsinstellingen gespecialiseerd onderwijs

Voor het gespecialiseerd onderwijs geldt dat bepaalde contextkenmerken die afwijken van die in het regulier onderwijs de veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel kunnen beïnvloeden (positief en/of negatief). Contextkenmerken waaraan onder andere kan worden gedacht, zijn:

- kleine groepen;
- kleinere scholen, met meer lokalen en meer aparte ruimtes (zoals time-in en time-out ruimtes);
- groot deel van de leerlingen komt met leerlingenvervoer naar school;
- inzet zorgprofessionals;
- vso wordt deels verzorgd aan jongeren die zich in (residentiële) jeugdzorgvoorzieningen bevinden;
- een deel van de jongeren spendeert onder andere tijd bij externe stage-/leer-/werkplekken;
- een beperkt aanbod in onderwijsinstellingen, waardoor er weinig alternatieven zijn om van school te wisselen.

5.3 Kenmerken leerlingpopulatie gespecialiseerd onderwijs

De leerlingpopulatie binnen het gespecialiseerd onderwijs laat zich niet eenduidig kenmerken. Er bestaat grote diversiteit, onder andere vanwege de verschillende clusters en ondersteuningsbehoeften van leerlingen daarbinnen.

In het Landelijk Doelgroepenmodel[52], ontwikkeld door de Sectorraad GO, worden ondersteuningsbehoeften van leerlingen onderverdeeld in behoeften op de onderstaande gebieden, waarbij leerlingen ondersteuningsbehoeften kunnen hebben op meerdere van deze gebieden:

- leren en ontwikkelen
- sociaal-emotionele ontwikkeling
- communicatie
- fysieke ondersteuning
- medische ondersteuning
- ondersteuning t.a.v. de executieve functies
- ondersteuning in de thuissituatie/buiten school
- ondersteuning ten behoeve van de leraar/school.

Belangrijk om hierbij op te merken, is dat ondersteuningsbehoeften uiteraard niet uitsluitend voorkomen bij leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs. Ook in het regulier onderwijs zijn leerlingen met bepaalde ondersteuningsbehoeften.

Algemeen

Als het gaat om leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs is van belang om stil te staan bij *systeemonveiligheid* zo geeft LBVSO/LsBX aan. Daarbij wijst zij op verschillende systeemonderdelen:

- validisme: systemische ongelijkheid tussen mensen met en zonder beperking, waarbij mensen met een beperking te maken krijgen met discriminatie, vooroordelen, stereotypen en stigma. In

52 Landelijk Doelgroepenmodel | sectorraad go

de schoolcontext kan bijvoorbeeld gedacht worden aan structurele onderschatting, het (informele) gebruik van labels als “probleemleerling”, of pesterijen over hulpmiddelen.
- onderwijs-zorgmismatch waardoor leerlingen soms structureel niet de zorg krijgen die nodig is;
- leerplanoverleggen (OPP) waarbij leerlingen formeel worden betrokken maar overstemd worden;
- onderwijsomgevingen (huisvesting en inrichting) waarin leerlingen veel prikkels tot zich krijgen en constant overbelast raken;
- afhankelijkheid van individuele docenten waardoor veiligheid persoonsafhankelijk is en niet structureel;
- steeds opnieuw moeten vragen om benodigde aanpassingen waardoor gevraagde kwetsbaarheid van leerlingen continu voortduurt.

Voor het gespecialiseerd onderwijs geldt daarnaast dat veel leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs dagelijks te maken hebben met leerlingenvervoer.[53] Incidenten tijdens het vervoer kunnen van invloed zijn op de veiligheidsbeleving van leerlingen, maar ook het te laat of het niet komen van vervoer. Dit laatste kan tot gevolg hebben dat een kind lang alleen staat te wachten, activiteiten en aansluiting met leeftijdsgenoten op school mist en het vertrouwen in mensen verliest. Ook leerlingenvervoer verdient daarom aandacht in een LVM.

Daarnaast maakt in het gespecialiseerd onderwijs een aanzienlijk groter deel van de leerlingen gebruik van zorg in onderwijstijd in vergelijking met leerlingen in het regulier onderwijs. Hoe meer zorg leerlingen nodig hebben, hoe groter hun afhankelijkheid is van de onderwijs- en zorgprofessionals die hen ondersteunen. Dit kan van invloed zijn op de feitelijke en ervaren veiligheid van leerlingen en verdient daarom aandacht in een LVM.

Ook geldt voor een deel van de leerlingen in go vaker dat zij te maken hebben met een kleinere leefwereld en daardoor een beperkt referentiekader hebben als het gaat om sociale interacties en veiligheid. Hierdoor kunnen ze bepaalde situaties nergens mee vergelijken. Onveiligheid kan dan sneller als ‘normaal’ gezien worden omdat leerlingen hieraan gewend zijn geraakt. Ervaren veiligheid is ook daardoor contextafhankelijk. Dit maakt het belangrijk om heel concreet te vragen naar ervaringen.

Bij met name neurodiverse leerlingen speelt maskeergedrag een rol. Zij passen zich aan, vertonen sociaal wenselijk gedrag en vallen niet op. LBVSO benadrukt dat onveiligheid bij deze leerlingen niet snel uit een LVM naar voren zal komen, doordat zij sociaal wenselijk antwoorden. Terwijl zij wel spanning, angst en overbelasting ervaren. Het is van belang om hier in een LVM aandacht voor te hebben.

Over het algemeen zijn leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs vaker en sterker afhankelijk van professionals op school, in de zorg en van begeleiders. Dat beïnvloedt ook wat zij durven zeggen in een eventuele monitor. Anonimiteit is helpend maar, zo geeft onder andere LBVSO/LsBX aan, niet voldoende om betrouwbare beelden op te halen. Leerlingen moeten vertrouwen hebben dat hun input niet bij degenen van wie zij afhankelijk zijn terechtkomen en tegelijkertijd ervaren dat er daadwerkelijk iets met hun input en eventuele signalen gebeurt.

53 Leerlingen in het pro komen in de regel niet in aanmerking voor gemeentelijk leerlingenvervoer (regulier vo).

Leerlingpopulatie speciaal basisonderwijs

De ondersteuningsbehoeften en leerniveaus van leerlingen in het speciaal basisonderwijs zijn verder behoorlijk divers.[54] Sommige leerlingen hebben moeite met leren, maar er zijn ook kinderen met gedragsproblemen die minder moeite hebben met leren. Als we kijken naar de leerlingpopulatie in het speciaal basisonderwijs en deze vergelijken met de leerlingpopulaties in het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, valt op dat in het sbo een grote groep leerlingen geen gediagnosticeerde beperking heeft (49 procent) waar dat in het (v)so wel zo is. Het sbo heeft wel een relatief grote groep leerlingen met een lagere cognitie (13 procent). Leerlingen in het sbo zijn veelal vastgelopen in het reguliere onderwijs door een combinatie van een kwetsbare sociaal-economische achtergrond, taalontwikkelingsproblemen of een combinatie van lichte problematieken.[55] Dit alles heeft implicaties voor de afname van een monitorinstrument gericht op de veiligheid van leerlingen. Zo moet bij een lagere cognitie rekening worden gehouden bij formulering van vraagstellingen en antwoordopties om er zeker van te zijn dat leerlingen deze begrijpen. Ook in verband met taalontwikkelingsproblemen moet hier rekening mee worden gehouden. Inhoudelijk bezien vormen duidelijke (gedrags)regels met name voor leerlingen met een lichtverstandelijke beperking een belangrijke rol. Herhaling en oefening van regels draagt bij aan de veiligheid die leerlingen ervaren.[56]

Leerlingpopulatie cluster 1

Onderwijs voor leerlingen op cluster 1 scholen is bedoeld voor leerlingen met een visuele beperking. (Belangrijk om hierbij op te merken is dat het merendeel van de leerlingen in de po- en vo-leeftijd en met visuele beperking onderwijs volgt in het regulier onderwijs. Naar schatting van vertegenwoordigers van cluster 1 gaat het om zo'n 80 tot 85% van de leerlingen die zij ondersteunen.[57]) Deze leerlingen hebben een beperkte mogelijkheid om de sociale en fysieke omgeving volledig te overzien en zijn daardoor kwetsbaarder in onder andere de sociaal-emotionele ontwikkeling. Doordat zij sociale vaardigheden niet bij anderen kunnen afkijken, moeten deze bijvoorbeeld explicieter worden aangeleerd. Er is vaker sprake van miscommunicatie met leeftijdsgenoten en deze doelgroep wordt vaak gepest vanwege hun visuele beperking[58]. Ook hebben blinde leerlingen bij een deel van wat er om hen heen gebeurt 'ondertiteling' nodig, bijvoorbeeld door een leraar. Leerlingen met een visuele beperking zijn daarin afhankelijk van anderen. Afhankelijkheid draagt bij aan machtsongelijkheid en beperking van de eigen regie, wat het risico op grensoverschrijdend gedrag verhoogt. Door beperkt zicht kunnen onder andere pauzes en praktijklessen kwetsbare momenten zijn, omdat de omgeving op deze momenten minder gestructureerd en overzichtelijk is. Onvoldoende aangepaste omgevingen kunnen ook leiden tot gevoelens van onzekerheid en onveiligheid.

Waar specifiek rekening mee moet worden gehouden bij afname van een monitorinstrument bij leerlingen met een visuele beperking is dat niet alleen de inhoud, maar ook de vorm van het instrument voor hen toegankelijk moet zijn: bijvoorbeeld door een online vragenlijst van voorleesfunctie te voorzien en door andere hulpmiddelen in te zetten.

---

54 Hoonhoud, E., & Hoogeveen, K. (2024). *Hoe kunnen leraren in het speciaal basisonderwijs omgaan met grote verschillen in de groep?* NKO: Kennisrotonde.

55 Leerlingpopulatie speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs | Inspectie van het onderwijs

56 Nederlands Jeugdinstituut (2025). *Visie en basisaanpak voor passend onderwijs aan leerlingen met een licht verstandelijke beperking, ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problematiek*.

57 Hoewel buiten de scope van dit onderzoek; deze groep verdient uiteraard eveneens aandacht als het gaat om afname van een landelijke monitor veiligheid. Ook omdat bij hen mogelijk andere aspecten van veiligheid een rol spelen, zoals schaamte om hulpmiddelen in te zetten vanuit de behoefte om niet anders te zijn dan andere leerlingen.

58 Brunes, A., Nielsen, M. B., & Heir, T. (2018). Bullying among people with visual impairment: Prevalence, associated factors and relationship to self-efficacy and life satisfaction. *World journal of psychiatry*, *8*(1), 43–50.

Leerlingpopulatie cluster 2

Cluster 2 onderwijs is bedoeld voor leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking.[59] Leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking zijn extra kwetsbaar doordat zij moeite kunnen hebben met begrijpen van emoties, sociale regels en sociale interpretatie (grapje of pesten). Leerlingen met een communicatieve beperking hebben soms ook moeite met het begrijpen van taal (abstracte begrippen). Daarnaast kan het moeilijk voor hen zijn om gedachten en gevoelens te uiten, door moeite met het produceren van taal. Dit kan belemmerend zijn in de omgang met leeftijdsgenoten. Kinderen met TOS worden bijvoorbeeld vaker buitengesloten en gepest en dove of slechthorende kinderen ervaren vaker isolatie en eenzaamheid.[60] Ook kan het voor deze doelgroep lastig zijn om grensoverschrijdend gedrag te herkennen en/of onder woorden te brengen, doordat zij moeite hebben met het begrijpen en/of produceren van taal.

Bovenstaande maakt dat deze groep leerlingen belang heeft bij aanvullende vragen en een aangepaste manier van bevraging bij monitoring. Afhankelijk van de behoefte, verdient eenvoudiger en concreter taalgebruik, visuele ondersteuning en/of ondersteuning met gebarentaal aanbeveling. Wanneer een kind moeite heeft met het zelfstandig lezen van de vragen, kan voorleessoftware een uitkomst bieden. Ook is het belangrijk dat leerlingen kunnen antwoorden door middel van spraakopname of opname van Nederlandse Gebarentaal of Nederlands met Gebaren.

Leerlingpopulatie cluster 3

Cluster 3 scholen zijn er voor leerlingen met een lichamelijke handicap en/of verstandelijke beperking en langdurig zieke leerlingen. Leerlingen met een lichamelijke handicap zijn veelal afhankelijk van ondersteuning van anderen. Dit heeft implicaties voor de LVM. Het kan immers hun feitelijke en ervaren veiligheid beïnvloeden en, afhankelijk van hun handicap, hun mogelijkheden om zelfstandig een instrument in te vullen beïnvloeden. Als het bijvoorbeeld gaat om leerlingen met spina bifida en hydrocephalus dan hebben zij vaak te maken met langdurige ziekte of ziekenhuisopnames, waardoor er soms lange tijd weinig tot geen contact is met klasgenoten en leerkrachten. Dit is van invloed op de sociale relaties die zij opbouwen. Daarnaast zitten deze leerlingen meestal in een rolstoel en zijn ze afhankelijk van hulp bij Algemeen Dagelijkse Levensverrichtingen. Dit maakt hen kwetsbaar op het gebied van veiligheid en betekent ook wat voor de afname van een monitorinstrument. Inhoudelijk kunnen er bijvoorbeeld vragen gesteld worden over de impact van (afhankelijkheid van) zorg op de ervaren en feitelijke veiligheid. De manier van afnemen van de monitor moet afgestemd worden op de (on)mogelijkheden van de leerlingen.

Ook voor leerlingen met een verstandelijke beperking geldt dat deze beperking hun veiligheid kan beïnvloeden, evenals de mogelijkheden om een instrument over die veiligheid in te vullen. Leerlingen met een verstandelijke beperking kunnen sociaal-emotionele problemen en gedragsproblemen ervaren; deze leerlingen begrijpen sociale situaties vaak minder goed en worden vaker gepest dan leerlingen zonder verstandelijke beperking. Daarnaast hebben ze een verhoogd risico op psychische problematiek waaronder trauma- en stressgerelateerde problemen. Bovendien hebben deze leerlingen vaker te maken met een problematische gehechtheid en verslaving. Ten slotte komen deze leerlingen vaker in aanraking met politie en justitie. Zij zijn extra vatbaar voor groepsdruk en risicogedrag onder invloed van

---

59 Ook voor leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking geldt dat een groot deel van hen onderwijs volgt op een reguliere school. Hierbij geldt daarom eveneens het aandachtspunt om ook deze groep bij afname van een LVM niet over het hoofd te zien.

60 Van den Bedem, N. (2018). *De sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen met een taalontwikkelingsstoornis (TOS).* Universiteit Leiden & Koninklijke Kentalis.

leeftijdgenoten[61]. Dit zijn onderwerpen waarnaar gevraagd kan worden in een LVM. Als het gaat om de afname van een monitorinstrument hebben deze leerlingen baat bij eenvoudige taal waarbij gebruik wordt gemaakt van korte zinnen, één boodschap per zin, voorbeelden, een rustig tempo, open vragen die één voor één gesteld worden en herhaling van de boodschap. Ook helpt visualiseren aan de hand van plaatjes, tekeningen, pictogrammen of overzicht. Ook kunnen leerlingen die op een laag cognitief niveau functioneren heel ervaringsgericht zijn, waardoor zij bij de vraag 'voel je je veilig op school' ervaringen van jaren geleden kunnen terughalen en de vraag op basis daarvan invullen. Een vragenlijst is voor deze leerlingen minder geschikt. Een alternatief is één op één gesprekken aan de hand van bijvoorbeeld tekenen.

Specifiek voor leerlingen met het Downsyndroom geldt dat zij zich minder snel ontwikkelen en dat de mate van de beperking per ontwikkelingsgebied kan verschillen (disharmonisch ontwikkelingsprofiel), waarbij de spraakontwikkeling meestal achterloopt op het taalbegrip. Kinderen met Downsyndroom hebben een verhoogd risico op een aantal medische problematieken die veelal te maken hebben met 1) het gehoor, 2) het gezichtsvermogen, 3) hypo- of hyperresponsiviteit, 4) dieetrestricties.[62] Verder ondervinden zij problemen rondom de lichaamsbouw en motoriek. Uit de brochure downsyndroom[63] en sociale veiligheid blijkt dat zij vaak afhankelijk zijn van anderen voor hulp, beïnvloedbaar zijn, moeite hebben met taal en communiceren, sociaal (on)wenselijk gedrag kopiëren en door een beschermende opvoeding niet altijd leren hoe ze met seksuele gevoelens om kunnen gaan. Ook reageren zij niet altijd op grensoverschrijdend gedrag, doordat zij motorisch minder sterk zijn en een hoge pijngrens hebben. Bovendien is hun wereld vaak klein, waardoor ze niet zien wat zich daarbuiten afspeelt en welk gedrag daar getolereerd wordt (referentiekader). Zowel inhoudelijk als instrumenteel vraagt dit aandacht als het gaat om monitoring van veiligheid bij deze groep.

Als het gaat om leerlingen met een ernstig meervoudige beperking dan gaat het over een diverse groep. In het document Monitoring veiligheidsbeleving leerlingen (v)so, sbo en pro[64] worden drie groepen benoemd: a) leerlingen met een combinatie van een ernstige verstandelijke beperking en ernstige sensomotorische problematiek, b) leerlingen met een combinatie van een matige-lichte verstandelijke beperking en een grote zorgvraag vanwege ernstige lichamelijke beperkingen en c) leerlingen met een combinatie van een matige-lichte verstandelijke beperking en gedragsproblematiek vanwege ernstige psychiatrische stoornissen. EMB-leerlingen, met name groep a), zijn extra kwetsbaar voor grensoverschrijdend gedrag of machtsmisbruik door de sterke afhankelijkheid van hulp van anderen, beperkte communicatiemogelijkheden, overbescherming en het gebrek aan privacy vanwege noodzakelijk fysiek contact.[65] Daarnaast kan er bij deze leerlingen sprake zijn van ontkenning en/of onwetendheid in onveilige situaties. Mede vanwege deze risico's is het monitoren van veiligheid bij deze groep belangrijk. Er lijkt echter geen standaard instrument beschikbaar te zijn om de veiligheidsbeleving van EMB-leerlingen te monitoren. Waar directe individuele afname bij groepen b) en c) mogelijk is, is dit voor groep a) niet haalbaar. Daarom brengen anderen de veiligheid van de leerling in kaart. Wanneer het individueel bevragen van leerlingen niet mogelijk is, wordt veiligheid vaak indirect in beeld gebracht met een observatielijst. Dit vraagt om veel ervaringskennis en grote mate van professionaliteit. Het vraagt bovendien om een zorgvuldige afweging met betrekking tot wie de vragenlijst afneemt: iemand die direct bij de leerling betrokken is (leraar, ouder), of iemand die juist wat meer op afstand staat (onafhankelijk

---

61 Bijkomende problemen bij kinderen en jongeren met een lvb | Nederlands Jeugdinstituut

62 De Graaf, G., & Lamberts, R. (2022). *Leidraad voor de onderwijskundige begeleiding van leerlingen met Downsyndroom*. Stichting Downsyndroom. https://downsyndroom.nl/wp-content/uploads/2022/08/leidraad-onderwijs.pdf

63 Ieder(in) (2014). Downsyndroom en sociale veiligheid | Ieder(in)

64 Monitoring veiligheidsbeleving leerlingen in het (v)so, sbo en pro | Landelijk expertisecentrum speciaal onderwijs

65 Ieder(in) (2014). *Kinderen met meervoudige beperkingen en sociale veiligheid*.

onderzoeker). Een direct betrokkene kan veilig en vertrouwd voelen voor de leerling, en kan mogelijk het best interpreteren wat een leerling bedoelt. Aan de andere kant maakt afname door een direct betrokkene het voor de leerling moeilijker om kritische kanttekeningen te plaatsen bij het functioneren van diegene. Als degene die de monitor afneemt zelf een bron van onveiligheid is voor de leerling, bestaat er een grote kans dat de leerling dit niet aan durft te geven. Omdat we weten dat leerlingen in het GO te maken krijgen met stigma, vooroordelen en stereotypen, soms ook vanuit de professionals die hen begeleiden, is het van groot belang dat leerlingen hier in alle veiligheid over kunnen rapporteren.

Afhankelijk van de voornaamste ondersteuningsbehoefte van leerlingen met autisme en een verstandelijke beperking volgen zij veelal onderwijs op een cluster 3 of 4 school. Leerlingen met autisme en een verstandelijke beperking zijn extra kwetsbaar voor grensoverschrijdend gedrag of misbruik.[66] Dit komt onder andere doordat zij vaak afhankelijk zijn van ondersteuning van anderen, de wereld op een eigen manier beleven en later emotioneel rijp zijn voor seksualiteit. Ook komen genderdiversiteit en genderdysforie vaker voor bij mensen met autisme,[67] wat het risico op het meemaken van verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag verder verhoogt. Daarnaast is er een grotere kans dat ze zelf grensoverschrijdend gedrag vertonen (bijvoorbeeld uitingen van frustratie bij overprikkeling) wat voor medeleerlingen en personeel onveilig kan voelen. Het is van belang hier rekening mee te houden bij het duiden van de uitkomsten van de monitor. In de monitoring is het bovendien belangrijk aandacht te hebben voor vraagstelling omdat deze leerlingen vaak moeite hebben om persoonlijke ervaringen te duiden aan de hand van generalistische vraagstellingen en antwoordopties. Verder blijkt uit onderzoek dat leerlingen met autisme vaak moeite hebben met vragen waarin abstracte bewoordingen staan of wanneer zij geacht worden algemene uitspraken te doen op basis van losse ervaringen, bijvoorbeeld als het gaat om hun veiligheidsbeleving op school in het algemeen.[68]

Bij langdurig zieke leerlingen kan de sociale veiligheid in het gedrang komen omdat ziekte hun aanwezigheid, belastbaarheid, zichtbaarheid en afhankelijkheid van volwassenen kan beïnvloeden. Minder aanwezigheid op school kan ertoe leiden dat zij meer moeite hebben om sociale aansluiting te vinden en vergroot daarmee het risico op eenzaamheid, buitensluiting en onzekerheid over hun plek in een groep. Bovendien gaat ziekte soms gepaard met (momenten waarop) zichtbare medische ondersteuning die leerlingen het gevoel kan geven ‘anders’ te zijn dan andere leerlingen. Ook dit kan van invloed zijn op hun (gevoel van) veiligheid. Naast de inhoudelijke aspecten waarmee in een LVM rekening moet worden gehouden, moet rekening worden gehouden met mogelijke gevolgen voor afname. Bij langdurig zieke leerlingen komt het voor dat zij (tijdelijk) (langere) periodes niet aanwezig zijn op school en/of minder belastbaar zijn. Daar dient met afname van een monitorinstrument rekening mee te worden gehouden.

Leerlingpopulatie cluster 4

Cluster 4 onderwijs wordt verzorgd aan leerlingen met psychische stoornissen en gedragsproblemen. Deze leerlingen kunnen impulsief gedrag vertonen en moeite hebben met emotieregulatie, sociale interacties en het overzien van consequenties van gedrag. Prikkelgevoeligheid, stress en onvoorspelbaarheid kunnen leiden tot escalaties, zowel richting zichzelf als anderen. Een gestructureerde en voorspelbare omgeving, met heldere routines en consistente reacties van volwassenen, draagt in belangrijke mate bij aan hun

66 Ieder(in) (2014). Autisme, een verstandelijke beperking en sociale veiligheid | Ieder(in)

67 Dewinter, J., Klomp, S. & van der Miesen, A.I.R. (2022). Autisme, genderdiversiteit en genderdysforie. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek, 61(5)*, 44-51.

68 Fisher, M. H., & Taylor, J. L. (2016). Let’s talk about it: Peer victimization experiences as reported by adolescents with autism spectrum disorder. *Autism, 20*(4), 402-411.

gevoel van veiligheid en stabiliteit, en naar deze factoren moet dus gevraagd worden in de monitor. Incidenten kunnen bij deze doelgroep sneller zichtbaar zijn, terwijl onderliggende gevoelens van onveiligheid en spanning mogelijk minder expliciet worden geuit juist omdat incidenten vaker voorkomen. Bij monitoring van veiligheid onder deze groep is het ook belangrijk mee te nemen dat deze leerlingen moeite (kunnen) hebben met het reflecteren op eigen gedrag en gevoelens, het interpreteren van abstracte begrippen en het onderscheid maken tussen intentie en effect. Ondersteuning bij het invullen van vragenlijsten en vragen die concreet en contextgebonden geformuleerd zijn, kunnen hierbij helpen. LBVSO/LsBX onderstreept het belang van monitoring onder deze groep leerlingen, omdat leerlingen die bepaald gedrag laten zien, vaak worden gezien als een 'probleem' voor de veiligheid en niet zozeer als 'signaaldrager' van onveiligheid.

Specifiek voor internaliserende problematiek geldt dat het op scholen met meer internaliserende leerlingen vaker voorkomt dat leerlingen zich identificeren als lhbtiq+. Uit gesprekken met onderwijsprofessionals komt naar voren dat op veel scholen met een relatief groot aandeel internaliserende leerlingen veel over dit onderwerp wordt gepraat en er veiligheid en begrip voor is. De omgeving buiten die school of de overstap naar een nieuwe (reguliere) school kan onveilig aanvoelen. De antwoorden op vragen over dit thema kunnen dan ook per context verschillen.

Leerlingpopulatie residentieel onderwijs

Residentieel onderwijs is bedoeld voor een diverse groep jongeren met een complexe hulpvraag die in een jeugdhulpinstelling of een justitiële jeugdinrichting verblijven. Op 1 oktober 2025 zat 3,3% van de so-leerlingen op een residentiële plaats. Tien jaar eerder ging het nog om 8,6% van de so-leerlingen. Het aandeel is de laatste jaren gestabiliseerd. Op 1 oktober 2025 zit 2,9% van de vso-leerlingen op een residentiële plaats. Ook in het vso is het aantal leerlingen op een residentiële plaats sinds 2015 afgenomen. In 2015 zat nog 8,1% van de vso-leerlingen op een residentiële plaats. Ook hier vlakt de daling de laatste jaren af, maar minder sterk dan in het so.[69]

Voor jongeren die in residentiële instellingen verblijven, is het onderwijs directer verbonden aan hun leefomgeving. Het integreren van onderwijs in een setting die primair gericht is op zorg maakt dat het onderscheid tussen veiligheid op school en de thuisomgeving voor deze leerlingen lastiger te maken is; ze zijn meer met elkaar verweven. Dat heeft implicaties voor een LVM, bijvoorbeeld in de duiding van resultaten De specifieke context kan ervoor zorgen dat er sprake is van zeer specifieke veiligheidsthematiek. Ook is veiligheid in een betreffende residentiële setting niet alleen een verantwoordelijkheid voor het onderwijs maar ook voor de betreffende residentiële instelling.

5.4 Monitoring onder personeel in het gespecialiseerd onderwijs

Als het gaat om het in kaart brengen van de veiligheid van *onderwijs*personeel in het gespecialiseerd onderwijs kan dat op hoofdlijnen op vergelijkbare wijze als in andere onderwijsvormen.

Hierbij kunnen de volgende groepen onderscheiden worden: leraren, onderwijsassistenten, leraarondersteuners, gedragswetenschappers, schoolleiding en ondersteunend personeel. Afhankelijk van het cluster en type school moet daarnaast aan 'niet'-onderwijspersoneel worden gedacht, zoals aan persoonlijk verzorgers, paramedische professionals, jeugdhulpverleners, behandelaren, therapeuten etc. De hoeveelheid tijd die zij op een school in het go doorbrengen, varieert sterk. Soms is er, bijvoorbeeld op basis van collectieve financiering door een/meer samenwerkingsverband(en) passend onderwijs en/of

69 (Voortgezet) speciaal onderwijs | OCW in cijfers

gemeente(n), gedurende het hele schooljaar een hulpverlener de hele schoolweek aanwezig, terwijl andere zorgprofessionals slechts een korte periode voor één uur in de week één specifieke leerling ondersteunen. Dit roept de vraag op welke afbakening je hanteert voor 'personeel in het gespecialiseerd onderwijs' bij het in kaart brengen van hun veiligheid. Afhankelijk daarvan dient uiteraard ook het instrument aangepast te worden.

Meer in het algemeen – en dus niet specifiek in het go maar breder in het onderwijs – neemt de vertrouwensinspectie waar dat er relatief vaker meldingen van onderwijspersoneel binnenkomen dat zij zich niet veilig voelen in hun team. Hierbij is niet bekend of de onveiligheid is toegenomen, óf dat personeel onveiligheid beter herkent en weet te rapporteren. Gevoelens van onveiligheid onder personeel zijn uiteraard onwenselijk, in de eerste plaats voor het personeel zelf maar ook omdat het mogelijk betekent dat personeel zich minder op hun hoofdtaak kan richten en dit weerslag heeft op het onderwijs aan kinderen. De vertrouwensinspectie vraagt zich echter af of dit ook bovenkomt bij afname van een LVM. Om deze naar waarheid in te vullen, dient men zich voldoende veilig te voelen en dat is niet het geval wanneer onduidelijk is bij wie antwoorden terechtkomen of wanneer duidelijk is dat antwoorden mogelijk bij de persoon/personen terechtkomen bij wie respondenten zich onveilig voelen.

Uit gesprekken blijkt dat personeel soms wordt bevraagd over de veiligheid van hun leerlingen. In het gespecialiseerd onderwijs kan dit bij verschillende professionals worden nagegaan. (Zie de tweede alinea onder deze paragraaf.) In alle gevallen gaat het dan echter om een afgeleid beeld van de veiligheid van leerlingen dat niet overeen hoeft te komen met de werkelijkheid van leerlingen. Dat maakt afname van een monitorinstrument op deze wijze minder passend.

5.5 Huidige (gebruik) monitorinstrument(en) in het go

In het gespecialiseerd onderwijs en in de zorg aan jongeren met een ondersteuningsbehoefte zijn verschillende monitorinstrumenten in omloop om (aspecten van) (sociale) veiligheid in beeld te brengen. Hier noemen we veelgebruikte instrumenten.

Speciaal basisonderwijs

- De **Vreedzame School veiligheidsthermometer vragenlijst** is bruikbaar in het sbo. Er is een versie voor groep 2-4 en een versie voor groep 5-8.
- **QSchool (V)SO+** is een instrument dat tijdens consultaties geregeld genoemd werd als instrument dat wordt/werd ingezet om de veiligheid van leerlingen te meten. Deze vragenlijst is een aanpassing van de reguliere Qschool en is bruikbaar voor afname onder leerlingen met een licht verstandelijke beperking in het sbo. Het is mogelijk om woorden aan te passen aan de doelgroep en zinnen kunnen worden ingekort

In cluster 1

- **QSchool (V)SO+** is een instrument dat tijdens consultaties geregeld genoemd werd als instrument dat wordt/werd ingezet om de veiligheid van leerlingen te meten. Deze vragenlijst is een aanpassing van de reguliere Qschool en wordt met aanpassingen ook op cluster 1 scholen ingezet. Er worden verschillende versies gebruikt voor verschillende doelgroepen. Zo is er voor leerlingen met een meervoudige beperking een versie waarin ze antwoorden door middel van smileys..
- **Observatielijsten** worden gebruikt als leerlingen zelf geen vragenlijst kunnen invullen, bijvoorbeeld bij een ernstig meervoudige beperking.

In cluster 2

- **QSchool (V)SO+** is een instrument dat tijdens consultaties geregeld genoemd werd als instrument dat wordt/werd ingezet om de veiligheid van leerlingen te meten. Deze vragenlijst is een aanpassing van de reguliere Qschool en kan worden ingezet in cluster 2 onderwijs. Het is bij deze vragenlijst mogelijk om gebruik te maken van spraakopname, Nederlandse Gebarentaal opname en Nederlands met Gebaren opname. Daardoor wordt Qschool ook in het cluster 2 onderwijs gebruikt. Bovendien is het mogelijk om woorden aan te passen aan de doelgroep en kunnen zinnen worden ingekort.
- **Vensters.nl** biedt gratis vragenlijsten voor leerling- en oudertevredenheid. Een onderdeel van de Vensters vragenlijst is ook onderdeel van de LVM. In het cluster 2 onderwijs wordt de Vensters vragenlijst afgenomen binnen Bloom-platform. Binnen dit platform is het mogelijk om filmpjes en toelichting op moeilijke woorden toe te voegen, ook kunnen de vragen voorgelezen worden.
- **Kentalis CMB/DB MSV** is de Monitor Sociale Veiligheid van Kentalis. Dit instrument is speciaal ontwikkeld voor de doelgroepen van Kentalis cluster 2 onderwijs: taalontwikkelingsstoornissen (TOS), doof/slechthorend (DSH) en communicatief meervoudig beperkt (CMB)/doofblind (DB). Deze vragenlijsten worden niet meer gebruikt omdat de Onderwijsinspectie de opdracht heeft gegeven om een genormeerd en gevalideerd instrument te gaan gebruiken.

In cluster 3

- **QSchool (V)SO+** is een instrument dat tijdens consultaties geregeld genoemd werd als instrument dat wordt/werd ingezet om de veiligheid van leerlingen te meten. Deze vragenlijst is een aanpassing van de reguliere Qschool en is bedoeld voor (zeer moeilijk lerende) leerlingen met een ontwikkelingsleeftijd van 5 tot 9 jaar. Daarnaast bruikbaar voor LVB-leerlingen. Voor groepen EMB-leerlingen is het soms ook mogelijk om deze vragenlijst af te nemen, indien aan de hand van een individueel gesprek. Het is bovendien mogelijk om woorden aan te passen aan de doelgroep en zinnen kunnen worden ingekort.
- De **vragenlijst voor intermediairs van EMB-leerlingen** is gericht op behoeften van EMB-leerlingen en ontwikkeld op basis van bestaande vragenlijsten voor regulier- en speciaal onderwijs en twee expertmeetings.
- **Vensters.nl** biedt gratis vragenlijsten voor leerling- en oudertevredenheid. Een onderdeel van de Vensters vragenlijst is ook onderdeel van de LVM. Vso-ZML leerlingen kunnen gebruik maken van de sbo-versie.
- De **Leerklimaatvragenlijst Special Education Classroom Climate Inventory (SECCI)** kent een versie voor vso-leerlingen en een versie voor LVB-leerlingen. Voor groepen EMB-leerlingen is het soms ook mogelijk om deze vragenlijst af te nemen, mits aan de hand van een individueel gesprek. Er zijn aparte versies voor kinderen tussen de 4 en 8 jaar en kinderen tussen de 8 en 14 jaar.

In cluster 4

- De **Leerklimaatvragenlijst Special Education Classroom Climate Inventory (SECCI)** kent een versie voor vso-leerlingen en een versie voor LVB-leerlingen. Voor groepen EMB-leerlingen is het soms ook mogelijk om deze vragenlijst af te nemen, mits aan de hand van een individueel gesprek. Er zijn aparte versies voor kinderen tussen de 4 en 8 jaar en kinderen tussen de 8 en 14 jaar.
- **QSchool (V)SO+** is een instrument dat tijdens consultaties geregeld genoemd werd als instrument dat wordt/werd ingezet om de veiligheid van leerlingen te meten. Deze vragenlijst is een aanpassing van de reguliere Qschool en is bedoeld voor (zeer moeilijk lerende) leerlingen met een ontwikkelingsleeftijd van 5 tot 9 jaar. Het is mogelijk om woorden aan te passen aan de doelgroep en kunnen zinnen worden ingekort.

Onderwijs in residentiële setting

- **Pedagogisch klimaat vragenlijst Group Climate Instrument for Children (GCIC)** kent verschillende versies: GCIC 4-8 jaar, GCIC 8-15 jaar, GCI-C voor afname bij LVB, GCI vanaf 12 jaar voor groepsleiding en PGCI vanaf 15 jaar. Het betreft een meetinstrument voor het pedagogisch klimaat en/of Kwaliteit van Leefbaarheid bij jeugdigen in de residentiële zorg.

Overige instrumenten

Naast de hierboven genoemde instrumenten zijn er instrumenten in omloop om de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen en/of het pedagogisch klimaat op school en/of jongeren hun ervaringen met ondersteuning. Deze noemen we hier:

- De **Landelijke Veiligheidsmonitor van ResearchNed** is speciaal ontwikkeld om ook onder leerlingen uit het vso of pro te verspreiden. [70] Leerlingen uit het vso vullen een vragenlijst in die qua inhoud vergelijkbaar is met die van de vo-scholen, maar die een vereenvoudigde versie is van de reguliere leerlingenenquête.
- **TIC-Y: Trauma-informed care Youth Evaluation Questionnaire** is een instrument dat is ontwikkeld door Koraal voor traumasensitief onderwijs, maar is ook gericht op veiligheid en klimaat. De vragenlijst is initieel ontwikkeld voor jeugdhulp, maar aangepast om op scholen en in klassen te gebruiken.
- De **VNG Waaier kent cliëntervaringsinstrumenten**. Een selectie hieruit:
  - Categorie I
    - Ben ik tevreden? Gesprekslijst
    - Ben ik tevreden? Klein kijken – observatielijst EMB
    - Customeyes cliëntervaringsonderzoek vragenlijst
    - Cliënten aan het woord vragenlijst
    - Cliënten over de kwaliteit vragenlijst en gesprek
    - Dit vind ik ervan! – Ik vertel gesprekslijst
    - Dit vind ik ervan! – Ik toon gesprekslijst E(V)MB
    - Dit vind ik ervan! – ik zie en vertel gesprekslijst
    - Mijn mening vragenlijst
    - Quality Qube (QQ) vragenlijst
  - Categorie II
    - Cliënten over Kwaliteit (LSR) vragenlijst en gesprek – EMB
    - Goed Leven Gesprek (LACCS) gesprekslijst – EMB
    - Personal Outcomes Scale (POS) gesprekslijst
    - Quality Qube EMB vragenlijst

Uit consultatiegesprekken werd duidelijk dat QSchool (V)SO+ in verschillende clusters van het gespecialiseerd onderwijs gebruikt wordt. QSchool stopt echter. Dit vormt een groot probleem voor scholen. Ze moeten op zoek naar andere geschikte instrumenten om uitvoering te geven aan de wettelijke plicht om jaarlijks de veiligheid van leerlingen in beeld te brengen. De sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs is voornemens om de monitor over te nemen. Daarover lopen gesprekken.

70 Veiligheidsmonitor

5.6 Aanbevelingen afstemming landelijke monitor

We beschrijven hier de praktische aanbevelingen die in de verschillende consultatiegesprekken werden aangedragen:

Instrumentontwikkeling

- Gebruik eenvoudige(re) taal en vermijd dubbele ontkenningen. Via Taal voor allemaal zijn handreikingen en eenvoudige zinnen te vinden. Uit onderzoek blijkt dat eenvoudige taal ook aansluit bij mensen met goede taalvaardigheden[71].
- Geef de optie om non-verbaal antwoord te geven.
- Houd het overzichtelijk: één vraag per pagina.
- Zorg voor visuele ondersteuning (pictogrammen, smileys, foto's, emotiethermometer, videobeelden) Visuele ondersteuning is maatwerk. In de praktijk blijkt dat plaatjes toevoegen niet altijd helpt voor beter begrip. Het gebruik van pictogrammen kan juist verwarrend zijn omdat een afbeelding niet voor iedereen hetzelfde betekent. Als leerlingen gewend zijn om ermee te werken, zijn pictogrammen wel bruikbaar. Het nadeel van foto's is dat niet iedereen zich met dezelfde afbeelding kan identificeren.
- Zorg voor spraakondersteuning en een voorleesfunctie.
- Maak de vragenlijst visueel toegankelijk door gebruik van contrast en de mogelijkheid tot vergroten. Zie ook Visio Zicht op Toegankelijkheid (VZoT)
- Zorg voor een goede weergave op tablets en smartphones.
- Maak vragenlijsten voor ouders beschikbaar in andere talen.
- Stel concrete vragen en concretiseer abstracte begrippen.
- Zorg ervoor dat het in de vraagstelling voor leerlingen duidelijk is dat de vragen gaan over de tijd dat ze op school zijn.
- Geef specifiek aan over welke periode de gestelde vraag gaat, bijvoorbeeld "het afgelopen jaar".

Afname instrument

- Wijs leerlingen erop dat deelname vrijwillig is.
- Geef vooraf aan wat er met de antwoorden gedaan wordt, en wie ze te zien krijgt, om zo eventuele terughoudendheid en zorgen weg te nemen. Het is cruciaal dat leerlingen kunnen rekenen op anonimiteit en vertrouwelijkheid, en dat zij hier ook van op de hoogte zijn.
- Maak één-op-één afname met begeleiding mogelijk als dit passend is.
- Zorg voor een intermediair als dit passend is. Weeg hierbij zorgvuldig af wie de meest geschikte intermediair is: een bekende (bv. docent, ouder) of een onafhankelijk expert.
- Overweeg om afname op te verdelen over meerdere dagen of momenten.
- Anticipeer op eventuele reacties n.a.v. afname instrument en zorg voor passende nazorg. Geef leerlingen bijvoorbeeld de naam en het mailadres van een vertrouwenspersoon waar zij terecht kunnen als er bijvoorbeeld heftige emoties zijn bovengekomen waar ze over willen praten, of als zij willen dat er iets gedaan wordt met specifieke ervaringen.
- Als er uit de vragenlijst (algemene) verbeterpunten of signalen komen, onderneem dan actie en communiceer dit ook naar de leerlingen. Zo voelen leerlingen zich serieus genomen, en zullen ze ook de volgende keer gemotiveerder zijn om mee te doen. NB: let hierbij op vertrouwelijkheid en anonimiteit.

[71] Reichrath, E., & Moonen, X. (2022). Assessing the effects of Language for all. *Nordic Journal of Linguistics*, *45*(2), 232–248. doi:10.1017/S0332586522000099

6 Minder zichtbare doelgroepen

Zoals beschreven richt deze verkenning zich specifiek op doelgroepen in het praktijkonderwijs en het gespecialiseerd onderwijs. In voorgaande hoofdstukken beschreven we welke kenmerken van deze onderwijsvormen en de leerlingen hierbinnen specifiek aandacht vragen bij een landelijke monitor veiligheid onder betreffende leerlingen en het onderwijspersoneel. Daarbij hadden we aandacht voor afname, thema's en duiding van resultaten. Echter, in bredere zin zijn er bepaalde groepen leerlingen en (onderwijs)settings die mogelijk *minder zichtbaar in het systeem* zijn maar bij wie/waar het in kaart brengen van de veiligheid aandacht verdient. In dit hoofdstuk benoemen we deze groepen en settings.

Leerlingen die niet het volledig (afgesproken) onderwijsprogramma (kunnen) volgen

Onder de overkoepelende doelgroep leerlingen in het go en pro (en in andere onderwijsvormen) bevinden zich leerlingen die al langere tijd niet meer naar school gaan. Zij worden bij gebrek aan een minder belastende term nog aangeduid als 'thuiszitters' of thuiszittende kinderen/jongeren. Binnen deze groep zijn verschillende manieren van thuiszitten te onderscheiden:

1. Leerlingen die af en toe naar school gaan en ingeschreven staan;
2. Leerlingen die niet naar school gaan, maar wel ingeschreven staan;
3. Leerlingen die niet naar school gaan en ook niet zijn ingeschreven bij een onderwijsinstelling, bijvoorbeeld omdat zij een vrijstelling van leerplicht hebben.

Het (dreigend) thuiszitten ontstaat vaak door een complexe combinatie van factoren, waarin de leeromgeving meestal een belangrijke rol speelt. Voor een deel van de thuiszittende kinderen/jongeren geldt dat zij te maken hebben gehad met onveiligheid op school en thuiszittende kinderen/jongeren die nog op zoek zijn naar een school, kunnen onveiligheid ervaren in de interactie met potentiële scholen. Het meenemen van deze leerlingen (en andere onzichtbare doelgroepen) als doelgroep van een Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs is belangrijk omdat van hun ervaringen veel kan worden geleerd. Tegelijkertijd is dit niet eenvoudig. Met de volgende aspecten dient rekening te worden gehouden als hun veiligheid wordt gemeten:

- Situaties van thuiszittende jongeren zijn uniek en vragen om specifieke bevraging, passend bij ieders situatie.
- Een deel van de jongeren heeft een schooltrauma. Voor hen kunnen vragen over veiligheid op school confronterend zijn omdat onveiligheid een oorzaak kan zijn van het niet meer naar school gaan.
- Afbakening van de setting waarover de LVM thuiszittende jongeren bevraagt. Het is relevant om te vragen naar ervaringen *op school* maar ook naar ervaringen met veiligheid *in de setting waar zij zich op dat moment bevinden*. Zo schetst de vertrouwensinspecteur dat thuiszittende jongeren in alternatieve onderwijssituaties terecht kunnen komen, zoals thuisonderwijs. De vraag is hoe veilig zij zich in deze situatie voelen en of dit goed voor hen is. In hoeverre en op welke manier vindt socialisatie in dat geval plaats, is er sprake van gevoelens van isolatie en/of eenzaamheid of draagt dit juist bij aan hun welbevinden?
- De vraagstelling moet recht doen aan de situatie van deze leerlingen. Algemene vragen voor alle leerlingen zijn vaak niet passend en het moet ook niet overkomen alsof de leerlingen ervoor hebben gekozen om geen onderwijs te volgen.
- Jongeren hebben geregeld al meermaals hun verhaal gedaan en ervaringen gedeeld. Bij thuiszittende jongeren zijn vaak meerdere professionals betrokken, waarbij zij hun verhaal moeten doen. In veel gevallen willen thuiszittende jongeren graag hun ervaringen delen om zo

bij te dragen aan een veiliger onderwijssetting, ook voor anderen. Tegelijkertijd durven deze jongeren niet altijd eerlijk te zijn, omdat zij bang zijn voor de gevolgen hiervan. Er is een afhankelijkheidsrelatie met instanties, waardoor de angst bestaat voor het wegvallen van de juiste hulp. Om deelname aan een monitor te realiseren, is het nadrukkelijk van belang te noemen op welke wijze wordt omgegaan met de informatie die zij delen: bij wie komt dit terecht, wat wordt hier concreet mee gedaan en hoe draagt dit bij aan het vergroten van de veiligheid van leerlingen in het algemeen.

- Specifiek voor de groep thuiszittende jongeren die niet meer staat ingeschreven op een school geldt dat zij moeilijker te bereiken zijn voor de LVM.
- De groep thuiszittende leerlingen betreft niet enkel leerlingen afkomstig uit het go of pro.
- Zicht op de totale groep thuiszittende jongeren ontbreekt, onder andere omdat er geen eenduidige, landelijke definitie is die deze naar schatting grote groep dekt.

Een alternatief om ervaringen van thuiszittende jongeren in kaart te brengen, is door dit indirect te doen en hun ouders of vertegenwoordigende partijen te bevragen. In hoeverre dit wenselijk is, is een vraag. In gesprekken wordt opgemerkt dat het om een indirect beeld gaat dat niet overeen hoeft te komen met hoe jongeren zelf de veiligheid ervaren. Om verschillende redenen is het aannemelijk om te stellen dat het afgeleide beeld niet volledig overeenkomt met het beeld van de jongeren zelf, omdat zij niet alles delen met hun ouders of belangenvertegenwoordigers, onder andere in verband met de afhankelijkheidsrelaties die jongeren ervaren.

Andere manieren die in gesprekken worden genoemd om thuiszittende jongeren te bereiken, zijn via samenwerkingsverbanden passend onderwijs, belangenorganisaties of zorgstructuren.

Dynamische onderwijsvormen

Met de ontwikkeling naar inclusief onderwijs, zijn er meer initiatieven waarbij leerlingen die eerder in een speciale setting les kregen of daarnaar verwezen zouden worden, onderwijs volgen binnen een reguliere schoolomgeving. Denk bijvoorbeeld aan bovenschoolse voorzieningen van een samenwerkingsverband (zoals een OPDC) en aan initiatieven die gebruikmaken van de Beleidsregel Inclusieve leeromgeving en andere symbioseconstructies. Hierbij kunnen leerlingen ingeschreven staan in het gespecialiseerd onderwijs en een deel van de lessen volgen op een andere school voor regulier onderwijs of speciaal basisonderwijs. Ook zijn er school-in-schoolsettings, waarbij een school voor gespecialiseerd onderwijs gevestigd is in een reguliere school. De leerlingen (bijvoorbeeld van Kentalis, cluster 2) volgen gespecialiseerd onderwijs, maar komen ook in contact met leerlingen van de reguliere school, bijvoorbeeld in de pauzes. Naast deze initiatieven en constructies zijn er ook projecten zoals Samen naar School, dat Samen naar School-klassen opricht. Dit zijn klassen voor leerlingen met een beperking, in een reguliere school. Deze onderwijsvormen passen in de bredere context waarin wordt gewerkt aan inclusief/inclusiever onderwijs maar maken bevraging over veiligheid complexer. Immers; vraag je naar de veiligheid in de gespecialiseerde setting, de reguliere of beide en in hoeverre is er aandacht voor de mogelijke invloed van de flexibeler/symbioseconstructie van onderwijs op de veiligheid van leerlingen? De veiligheid kan sterk situatieafhankelijk zijn. Een monitor die per school de veiligheid van leerlingen in beeld brengt, laat die situatieafhankelijkheid niet zien. Daarmee roepen deze dynamische onderwijsvormen met het oog op monitoring van de veiligheid in het gespecialiseerd onderwijs vragen op rondom afname en uitsplitsing van verzamelde gegevens op basis van doelgroepafbakeningen en de duiding hiervan. Terwijl juist voor deze leerlingen het risico op onveiligheid groter is, omdat zij zich bewegen tussen de sociale verhoudingen en impliciete (sociale) regels die binnen verschillende systemen gelden.

Leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs

Deze verkenning richt zich specifiek op het praktijk onderwijs en het gespecialiseerd onderwijs. Echter, ook in het regulier onderwijs zijn leerlingen met bepaalde ondersteuningsbehoeften waarmee idealiter rekening wordt gehouden in een LVM. Daarbij moet allereerst worden gedacht aan de toegankelijkheid van de LVM om betreffende leerlingen in de afname mee te nemen. Verder kwam in verschillende gesprekken naar voren dat leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs niet altijd gebruikmaken van de ondersteuning die zij nodig hebben en waarover zij beschikken vanuit de wens niet “anders” te zijn of “op te vallen”. Zo kwam onder andere naar voren tijdens gesprekken met professionals uit cluster 1 en cluster 2 onderwijs. Door geen gebruik te maken van de ondersteuning kan zowel fysieke als psychische en sociale onveiligheid ontstaan. Denk aan het niet waarnemen van fysieke objecten of het niet oppikken van sociale signalen. Het “niet anders willen zijn” kan bovendien resulteren in onderrapportage van incidenten bij afname van de LVM, zeker wanneer voor leerlingen onduidelijk is bij wie hun antwoorden terechtkomen.

7 Betrouwbaarheid en validiteit landelijke monitor

Het is belangrijk dat veiligheidsmonitoring gestandaardiseerd, betrouwbaar en valide is. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin een instrument consistente en reproduceerbare resultaten oplevert en vrij is van toevallige meetfouten. Validiteit betekent dat het instrument meet wat het beoogt te meten (veiligheidsbeleid, de feitelijke en ervaren veiligheid, welbevinden). Betrouwbaarheid is daarbij een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor validiteit: een instrument kan consistent meten en toch niet meten wat beoogd wordt. Met een betrouwbaar en valide instrument leiden herhaalde metingen, bij gelijk blijvende omstandigheden tot vergelijkbare resultaten (consistentie); meet het instrument het theoretische begrip veiligheid/welbevinden (constructvaliditeit), dekt het instrument alle relevante aspecten van het onderwerp veiligheid/welbevinden (inhoudsvaliditeit) en zijn uitkomsten generaliseerbaar naar een grotere en representatieve populatie/doelgroep (externe validiteit). In dit hoofdstuk schetsen we welke knelpunten zich voordoen op deze aspecten van betrouwbaarheid en validiteit bij een landelijke monitor veiligheid. Waarbij we als uitgangspunt de uitkomsten van dit verkennend onderzoek nemen in combinatie met de volgende beschrijving uit het ministerieel besluit[72] bij enige onderwijsbesluiten in verband met het monitoren van de veiligheid op scholen: *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.*

7.1 Consistentie

In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat de afname van een monitorinstrument onder dezelfde groep en bij dezelfde situatie tot hetzelfde resultaat leidt?

Knelpunten op het vlak van betrouwbaarheid doen zich met name voor wanneer verschillende instrumenten worden ingezet om de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen en/of wanneer de afname onder verschillende condities plaatsvindt. Neem als voorbeeld de afname van een instrument onder bepaalde groepen waarbij de mondelinge hulp van anderen nodig is. Consistentie kan hierdoor op verschillende manieren onder druk komen te staan. Allereerst is de manier waarop iemand een vraag stelt aan een leerling en antwoordopties geeft (intonatie, klemtoon, duur etc.) van invloed op de antwoorden die een leerling geeft. Ten tweede beïnvloedt degene die eventuele uitleg of verduidelijking geeft aan een leerling omdat die een vraag niet begrijpt, mogelijk het antwoord dat de leerling geeft. Ook dit heeft invloed op de betrouwbaarheid van de meting. Daarnaast beïnvloedt de persoon die een leerling bij afname ondersteunt mogelijk de antwoorden die een leerling geeft, vanuit de relatie die deze persoon heeft met de leerling. In het geval van een instrument waarmee de veiligheid in kaart wordt gebracht, is goed denkbaar dat een leerling bepaalde vragen liever anoniem beantwoordt.

7.2 Constructvaliditeit

In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat een landelijk monitorinstrument de theoretische begrippen veiligheidsbeleid, veiligheid en welbevinden daadwerkelijk meet?

72

Bij het stellen van vragen over veiligheid en welbevinden dient rekening te worden gehouden met enkele risico's als het gaat om constructvaliditeit. Bepaalde vragen die geregeld gesteld worden in monitorinstrumenten om veiligheid en welbevinden in kaart te brengen, hebben voor specifieke groepen in het gespecialiseerd onderwijs mogelijk een andere lading. Denk hierbij aan stellingen als:

- "Ik kan met een docent praten als er iets is." Deze stelling wordt mogelijk anders geïnterpreteerd en daardoor anders beoordeeld door leerlingen met een auditieve beperking of taalontwikkelingsstoornis dan door leerlingen die dat niet hebben.
- "Ik word niet ongewenst aangeraakt." Aan deze stelling koppelen verschillende leerlingen verschillende betekenissen die hun antwoord daarmee mogelijk beïnvloeden. Zo bleek uit eerdere ervaringen in cluster 2 onderwijs bijvoorbeeld dat slechthorende en dove leerlingen bij veiligheidsmetingen veel vaker dan leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis aangaven dat zij te maken te hadden met 'ongewenste aanrakingen'. Bij nader onderzoek bleek het te gaan om ongewenste aanrakingen waarbij leerlingen op de schouders werden aangeraakt om hun aandacht te trekken. Zonder nadere duiding bestaat het risico dat antwoorden verkeerd/anders worden uitgelegd.
- "Ik word niet buitengesloten." Bij deze stelling denken leerlingen met een visuele of auditieve beperking wellicht eerder aan buitensluiting door het systeem (knelpunten omtrent toegankelijkheid van omgevingen, materialen en communicatie), terwijl leerlingen die geen auditieve of visuele beperking hebben waarschijnlijk eerder denken aan buitensluiting door leeftijdsgenoten.

Met dezelfde stellingen gericht op veiligheid kunnen zo verschillende aspecten van veiligheid worden gemeten, zonder dat duidelijk is welk aspect is gemeten. Antwoorden die zijn gegeven door verschillende groepen leerlingen zijn hierdoor niet eenduidig te duiden, noch goed met elkaar te vergelijken.

7.3 Inhoudsvaliditeit

In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat een landelijk monitorinstrument alle relevante aspecten van veiligheidsbeleid, veiligheid en welbevinden dekt?

Voortbouwend op constructvaliditeit, is het grootste risico voor inhoudsvaliditeit dat *veiligheid* en *welbevinden* voor leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs deels andere dimensies hebben dan voor leerlingen in het regulier onderwijs. Dit omdat in het gespecialiseerd onderwijs relatief meer leerlingen neurodivers zijn, grotere ondersteuningsbehoeften hebben, met trauma- en/of gedragsproblematiek kampen dan in het regulier onderwijs. Een algemene monitor gericht op sociale veiligheid meet vaak de sociale omgang, pesten, sfeer, relatie met klasgenoten en vertrouwen in personeel in algemene zin. Dat is ook voor leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs uiteraard relevant, maar zeer waarschijnlijk niet volledig dekkend.

Voor leerlingen met een visuele beperking – cluster 1 – is veiligheid veelal gerelateerd aan fysieke oriëntatie, obstakels in de omgeving, voorspelbaarheid van routes en beschikbaarheid van toegankelijke informatie. Voor een leerling met een auditieve beperking of taalontwikkelingsstoornis – cluster 2 – kan veiligheid onder andere sterk onder andere sterk samenhangen met communicatie: deelname aan gesprekken, het horen of zien van waarschuwingen en het oppikken van sociale signalen. Voor leerlingen die (in perioden) langdurig afwezig zijn – cluster 3 en thuiszittende leerlingen –, hangt veiligheid en welbevinden mogelijk samen met de continuïteit van onderwijs, het contact met klasgenoten tijdens hun afwezigheid (en daarmee strikt genomen buiten de scope van de LVM want 'buiten de muren van de

school'). Voor veel leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs geldt daarnaast dat afhankelijkheid en autonomie gerelateerd kunnen zijn aan het gevoel van veiligheid. Een groot deel van de leerlingen is in grotere mate afhankelijk van anderen dan voor leerlingen in het regulier onderwijs geldt. Niet alle leerlingen vinden dit gevoel van afhankelijkheid prettig, omdat ze graag dingen zelf willen doen. Voor andere leerlingen geldt dit echter niet; zij ervaren het juist als veilig als zij sterk gestuurd worden. Dat afhankelijkheid een rol kan spelen in veiligheidsbeleving, geldt zeker voor leerlingen die worden geholpen bij Algemeen Dagelijkse Levensverrichtingen of die worden verzorgd. Bij hen gaat veiligheid ook om lichamelijke integriteit en vertrouwen in (vaste) begeleiders in contexten die niet direct onderwijs-gerelateerd zijn.

Wanneer je bepaalde aspecten van veiligheidsbeleid, veiligheid en welbevinden in de LVM weglaat, ontstaat het risico dat deze constructen onvolledig worden gemeten. Dit roept de vraag op in hoeverre de volgende aspecten onderdeel zouden moeten zijn van een LVM of voor welke groepen wel en voor welke niet:

- Vooroordelen, stereotypen en stigma rond (specifieke) beperkingen
- Fysieke toegankelijkheid en oriëntatie
- Communicatieve toegankelijkheid
- Medische veiligheid
- Fysieke en mentale belastbaarheid
- Afhankelijkheidsrelaties van onderwijsprofessionals en/of zorgverleners
- Voorspelbaarheid van routines en prikkelbelasting
- Ervaren autonomie en regie.

7.4 Externe validiteit

In hoeverre kan ervoor gezorgd worden dat uitkomsten generaliseerbaar zijn naar een grotere populatie/doelgroep?

Om externe validiteit te realiseren is een voldoende en representatieve respons noodzakelijk. Uit de consultatiegesprekken blijkt dat ondersteuning bij de afname van een veiligheidsmonitor voor sommige leerlingen noodzakelijk is. Daarbij stelt men vraagtekens in hoeverre dit gestandaardiseerd kan, zonder dat dit invloed heeft op de respons (en de veiligheidsbeleving van leerlingen). De realisatie van externe validiteit is daarmee bij metingen onder leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs waarschijnlijk een grote uitdaging. Ook omdat de verschillende doelgroepen klein, heterogeen en ongelijk verdeeld zijn over onderwijssoorten, instellingen, leeftijden en ondersteuningsprofielen. Leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs vormen geen homogene groep, ook niet wanneer per cluster naar een doelgroep gekeken wordt.

De grote verschillen in onderwijscontexten waarin leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs zich bevinden, de dynamische onderwijsomgevingen en/of de thuissetting waarin leerlingen die thuiszitten zich bevinden maken dat die context een belangrijke rol speelt bij de duiding van uitkomsten. Immers; hoe ga je om met de antwoorden van een leerling die deels onderwijs volgt in het regulier onderwijs en deels in het gespecialiseerd onderwijs? Een aangekruist antwoord van buitensluiting geeft in zo'n geval onvoldoende informatie over de onveilige situatie waarin een leerling zich bevindt.

De voornaamste knelpunten op het vlak van de externe validiteit zijn:

- Kleine aantallen per doelgroep;
- Benodigde inspanningen van de praktijk om hoge respons te realiseren;
- Verschillen in onderwijscontexten;
- Vertekening uitkomsten doordat er snel bias ontstaat als gevolg van oververtegenwoordiging van de relatief gemakkelijkst bereikbare groep leerlingen;
- Vertekening uitkomsten na uitsplitsingen doordat de grootte van subgroepen zeer wisselend is;
- Vertekening uitkomsten doordat antwoorden deels afhankelijk zijn van onderwijsprofessionals die ondersteunen bij de afname van een instrument.

De externe validiteit kan dus schijnbaar hoog lijken als er overall een goede landelijke respons is, maar feitelijk laag zijn als bepaalde leerlingen structureel ontbreken of als subgroepen te klein zijn om betrouwbare conclusies over te trekken. Zeker als het gaat om het maken van uitsplitsingen roept dit vragen op.

7.5 Overkoepelend

Overkoepelend bezien, is er sprake van de volgende twee hoofddilemma's op het gebied van standaardisering, betrouwbaarheid en validiteit van een landelijk monitorinstrument om de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen:

1. Standaardisering van het instrument en van de afnamecondities vergroot de vergelijkbaarheid van resultaten, maar vermindert de toegankelijkheid en construct- en inhoudsvaliditeit. Maatwerk vergroot de toegankelijkheid en de construct- en inhoudsvaliditeit, maar vermindert de reproduceerbaarheid en vergelijkbaarheid.
2. Om op basis van een LVM een gedifferentieerd landelijk beeld te geven van de veiligheid van leerlingen zijn uitsplitsingen tussen doelgroepen nodig. Deze verkenning laat zien dat de diversiteit van de leerlingpopulatie in met name het gespecialiseerd onderwijs groot is en daarmee van invloed is op afnamecondities van een LVM, op de te bevragen dimensies van veiligheid en op de benodigde duiding van uitkomsten. Dit maakt dat een uitsplitsing tussen leerlingen in *het* gespecialiseerd onderwijs en leerlingen in andere vormen van het primair onderwijs onvoldoende passend is. Dit onderscheid doet geen recht aan de verschillen *binnen* de groep in het gespecialiseerd onderwijs. Uitsplitsingen op clusterniveau lijken passender, maar ook hierbinnen geldt dat de leerlingpopulatie erg divers is. Dit roept de vraag op op welk niveau uitsplitsingen moeten worden gemaakt, waarbij tevens het wettelijk kader (verwerking bijzondere persoonsgegevens) in acht moet worden genomen.

Enigszins in het verlengde van bovenstaand tweede dilemma's doet zich aanvullend een derde dilemma voor als het gaat om het maken van uitsplitsingen op basis van eventuele leerlingkenmerken in het licht van inclusie.

3. In hoeverre is het wenselijk om op basis van vooraf geïdentificeerde groepen uitsplitsingen te maken? Dat lijkt haaks op het principe van inclusie te staan, zeker als keuzes hierin gestoeld zijn op de medische benadering in plaats van de sociale benadering[73]. Tegelijkertijd kan het in kaart brengen van kwetsbaarheden voor bepaalde groepen ervoor zorgen dat de juiste beleidsinitiatieven worden genomen om hun veiligheid in het onderwijs te vergroten en zo juist bijdragen aan inclusie.

[73] Wienen, B. (2023) *Van individueel naar inclusief onderwijs*. Dordrecht: Instondo.

8 Landelijke implementatie

Het monitoren van veiligheid van leerlingen en personeel is belangrijk. Zorgen voor (sociale) veiligheid is namelijk voorwaardelijk om mensen te laten floreren. Als er sprake is van onveiligheid heeft dat immers effecten op de fysieke en psychische gezondheid van mensen en komen leerlingen niet goed tot leren en personeel niet goed tot werken. Wetenschapper Ahmed[74] legt de relatie tussen veiligheid en floreren uit door in te gaan op de Franse oorsprong van het woord '*harassment, 'harasser','* wat vertaald kan worden als 'uitputten'. Grensoverschrijdend gedrag en onveiligheid put mensen uit. Verschillende onderzoeken[75] tonen de causale relatie aan tussen grensoverschrijdend gedrag en psychische en fysieke gezondheidsklachten. Daarbij valt op dat minderheidsgroepen disproportioneel slachtoffer worden van grensoverschrijdend gedrag en de gevolgen voor hen daarmee eveneens disproportioneel zijn.

Uitkomsten van monitoronderzoek naar de veiligheid van leerlingen en personeel in het onderwijs vormen voor het ministerie van OCW de basis om doeltreffend, evidence-informed, landelijk beleid te voeren om de veiligheid van leerlingen en personeel te borgen en/of vergroten. OCW wil daarom de veiligheid op en rond de school actief in kaart brengen met de Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs (LVM). Een landelijke monitor die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in vier aandachtsgebieden: de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid van scholen.

In dit onderzoek verkenden we mogelijkheden van betrouwbare en valide monitoring die recht doet aan de grote diversiteit in deze onderwijssectoren, in ondersteuningsbehoeften van leerlingen en in manieren van werken en organisatiestructuren, met daarbij specifieke aandacht voor het praktijkonderwijs en gespecialiseerd onderwijs. Op basis van deze verkenning stellen we in dit hoofdstuk de stappen voor die het ministerie kan zetten om dichter bij het ideaal van *landelijk, betrouwbaar, geanonimiseerd en gedifferentieerd zicht op veiligheid* in het funderend onderwijs te komen, met aandacht voor de limitaties daarbij.

Haalbaarheid gedifferentieerd landelijk zicht

In hoeverre is het mogelijk om een betrouwbaar en representatief landelijk beeld van het veiligheidsklimaat in het go en pro te vormen?

Overkoepelende kanttekeningen bij standaardisering en onderscheiden aandachtsgebieden

OCW wil de veiligheid op en rond de school actief in kaart brengen met de Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs (LVM): een landelijke monitor die gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in vier aandachtsgebieden: de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid van scholen. Voordat we ingaan op de mogelijkheden en beperkingen die we bij het ontwerp van zo'n LVM zien, plaatsen we eerst twee overkoepelende kanttekeningen bij de wens om *standaardisering* en het onderscheid dat het ministerie maakt tussen *feitelijke* en *ervaren veiligheid*.

---

74 Ahmed, S. (2015). *"A campaign of harassment."*

75 O.a. Nielsen, M. B., & Einarsen, S. V. (2018). What we know, what we do not know, and what we should and could have known about workplace bullying: An overview of the literature and agenda for future research. *Aggression and Violent Behavior, 42*, 71-83.
Naezer, M. M., van den Brink, M. C. L. & Benschop, Y. W. M. (2019). *Harassment in Dutch academia: Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions.* Nijmegen: Radboud Universiteit.

Standaardisering van onderzoeksinstrumenten wordt met name ingezet bij grootschalig, kwantitatief onderzoek, waarbij consistentie en reproduceerbaarheid centraal staan als kwaliteitscriteria. Dergelijk onderzoek is echter niet voor elk vraagstuk geschikt. Wanneer het doel bijvoorbeeld is om inzicht te krijgen in complexe ervaringen, gevoelens en dynamieken is kwalitatief onderzoek geschikter. In kwalitatief onderzoek is de onderzoeker het belangrijkste onderzoeksinstrument, wat consistentie en reproduceerbaarheid per definitie onhaalbaar maakt. Belangrijker is dan de meer overkoepelende vraag of de onderzoeksopzet recht doet aan de complexiteit van het vraagstuk, en of de gekozen aanpak zorgvuldig en geloofwaardig is.[76] Daar dit het startpunt voor dit onderzoek vormde, is verkend in hoeverre standaardisering betrouwbaar en valide mogelijk is. Dit verkennend onderzoek laat echter ook zien dat standaardisering van de LVM zeker voor bepaalde groepen leerlingen niet haalbaar is, omdat dit de validiteit vermindert. Het is dan ook de vraag of dit criterium gehandhaafd kan/moet worden.

Het belang van de onderwerpen die het ministerie van OCW identificeert in de 'reguliere' LVM wordt onderschreven door geconsulteerde partijen. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de 'feitelijke veiligheid' en 'ervaren veiligheid' in de aandachtsgebieden van de LVM impliceert echter (onbedoeld) dat ervaringen niet feitelijk zijn. Dit kan verwarrend zijn en bijdragen aan een reeds bestaande cultuur waarin slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag niet altijd serieus worden genomen. Het onderscheid is hiermee niet helpend. Een onderscheid tussen "veiligheidsgevoel" en "ervaringen met grensoverschrijdend gedrag" zou om deze redenen adequater zijn. Hiermee wordt meer recht gedaan aan de feitelijkheid van beide typen veiligheid. Tegelijkertijd constateren we dat het in de uitwerking van de gebieden in onderwerpen en in vraagstellingen die leerlingen en personeel te zien krijgen geen rol speelt. 'Feitelijke' en 'ervaren' veiligheid zijn in instrumenten namelijk niet als zodanig herkenbaar.

Monitoring veiligheid van personeel

Het verkrijgen van een landelijk beeld van de veiligheid van personeel in het onderwijs, waaronder van personeel in het gespecialiseerd onderwijs en in het praktijkonderwijs lijkt goed haalbaar. Knelpunten rondom afname spelen hier in principe niet, of in elk geval niet anders dan het geval is bij afname onder personeel in andere vormen van primair en voortgezet onderwijs. Een gestandaardiseerd instrument kan daarmee breed worden uitgezet onder personeel in het onderwijs, inclusief personeel in het praktijkonderwijs en gespecialiseerd onderwijs. De volgende vraagstukken dienen nog wel te worden beantwoord:

- Specifiek in het gespecialiseerd onderwijs geldt dat er op veel scholen niet alleen leraren, onderwijsondersteunend personeel en leidinggevenden werkzaam zijn maar vaak ook zorgpersoneel. In hoeverre vormen zij onderdeel van de groep onder wie de LVM wordt afgenomen? En afhankelijk van de keuze hierin ontstaat de vraag of en welke aanpassingen in dat geval noodzakelijk zijn als het gaat om de vragen in het instrument?
- Specifiek voor het praktijkonderwijs geldt dat op veel scholen gewerkt wordt met instrumenten van ProZO! Een instrument daarvan is gericht op onderwijsmanagement en personeel. Zes items van dit instrument zijn gericht op het veiligheidsbeleid op school. In hoeverre zijn de uitkomsten op deze items informatief om een landelijk beeld te geven van het beleid naar perceptie van personeel? Is deze informatie waardevol? Is het (privacy-technisch) haalbaar om uitkomsten te gebruiken op landelijk niveau?
- Op basis van welke criteria moeten monitoruitkomsten worden uitgesplitst? Een mogelijk passende uitsplitsing is die naar onderwijsvorm, met daarbij in het gespecialiseerd onderwijs

[76] Rose, J., & Johnson, C. W. (2020). Contextualizing reliability and validity in qualitative research: toward more rigorous and trustworthy qualitative social science in leisure research. *Journal of Leisure Research, 51*(4), 432-451.

verdere uitsplitsing naar sbo en cluster. Waarbij de duiding van uitkomsten na uitsplitsing nadrukkelijk aandacht vraagt.

- Het is bij personeel tot slot van belang te realiseren dat de kwetsbaarheid van leerlingen (en soms ook van hun ouders) mogelijk de veiligheid van personeel beïnvloedt. Dit heeft mogelijk impact op de gegeven antwoorden en de duiding daarvan.

Monitoring veiligheid van leerlingen in het praktijkonderwijs

Een landelijk monitorinstrument om de veiligheid en het welbevinden van leerlingen in het praktijkonderwijs en het veiligheidsbeleid op deze scholen in kaart te brengen, kent vooral een uitdaging op het gebied van toegankelijkheid. Voorafgaand aan de inrichting van een landelijke monitor zijn er de volgende vragen:

- Hoe zorgen we ervoor dat een vaste set vragen voldoende begrijpelijk is voor leerlingen in het praktijkonderwijs? Vragen en antwoorden moeten worden getoetst op taalniveau. Dit dient gemakkelijk en daarmee toegankelijk te zijn.
- Voor leerlingen in praktijkonderwijs vormen stages een belangrijk onderdeel van het onderwijs. Ervaringen van leerlingen omtrent veiligheid kan hier mogelijk anders zijn dan op school. In hoeverre dient hier in de LVM aandacht aan te worden besteed? Wellicht is het mogelijk om een module met een vaste set vragen over een stage te ontwikkelen, die afhankelijk van de relevantie voor een leerling wel/niet aangeboden wordt als onderdeel van de LVM.
- In het praktijkonderwijs wordt reeds breed gebruik gemaakt door scholen van bestaande instrumenten van ProZO!, waaronder een instrument gericht op de sociale veiligheid van leerlingen. Gezien het brede gebruik van het instrument zou het mooi zijn als dit instrument gebruikt kan worden ten behoeve van de landelijke monitor.

Monitoring veiligheid van leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs

De diversiteit van contexten en kenmerken van de leerlingpopulatie binnen het gespecialiseerd onderwijs stelt het ministerie bij de ontwikkeling van een landelijke monitor veiligheid voor verschillende uitdagingen die te maken hebben met de toegankelijkheid, constructdekking en vergelijkbaarheid. Een uniform monitorinstrument ontwikkelen, lijkt om de redenen zoals geschetst in voorgaand hoofdstuk geen passend scenario. Dit roept de volgende vragen op:

- Welke groepen leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs kunnen met enkele aanpassingen in de toegankelijkheid van het landelijk monitorinstrument *wel* worden meegenomen in de brede landelijke afname? Welke aanpassingen zijn in dat geval in het instrument nodig? We zien hier met name mogelijkheden in cluster 1 en cluster 2 onderwijs.
- Welke mogelijke aanvullende vragen dienen met het oog op constructdekking te worden gevraagd aan de groepen leerlingen in het go die met aanpassingen in de toegankelijkheid in staat is om vragen in het algemene landelijke monitorinstrument te beantwoorden? Voor alle leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs denken we aan vragen over ervaringen met vooroordelen, stereotypen en stigma rond (specifieke) beperkingen. Bij leerlingen met een visuele beperking denken we verder bijvoorbeeld aan een vaste set vragen gericht op de fysieke toegankelijkheid en oriëntatie en voorspelbaarheid van situaties. Het laatste onderwerp is ook van belang voor leerlingen uit cluster 4 (leerlingen met psychische stoornissen en gedragsproblemen). Bij leerlingen met een auditieve beperking denken we bijvoorbeeld aan een vaste set vragen gericht op communicatieve toegankelijkheid. Ook zouden vragen over verschillende contexten relevant zijn; te denken valt aan vragen over leerlingenvervoer en zorgmomenten.

- In het gespecialiseerd onderwijs wordt door veel scholen gebruik gemaakt van QSchool. Hoewel B&T stopt met het uitgeven van dit instrument, lopen er gesprekken over eventuele overname van uitgave door de sectorraad GO. Het zou mooi zijn als dit instrument gebruikt kan worden ten behoeve van de landelijke monitor.
- Welke groepen leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs blijven nog buiten beschouwing na gemaakte keuzes in antwoord op voorgaande vragen? Op welke andere wijzen kan hun veiligheid worden gemonitord? Onder de kop *Voorstel gelaagde monitor* werken we het voorstel dat wij hiervoor doen nader uit.

Monitoring veiligheid van 'minder zichtbare leerlingen'

Als het gaat om het in kaart brengen van de veiligheid van **thuiszittende leerlingen** met een LVM zijn er de volgende vragen waarop antwoord moet worden gegeven:

- Belastbaarheid van leerlingen. We merken op dat rekening moet worden gehouden met de belastbaarheid van thuiszittende leerlingen. Thuiszitten hangt vaak samen met complexe problematiek, waaronder in gevallen traumatische ervaringen met het onderwijs. De afname van een standaardinstrument kan erg belastend zijn, zeker als er geen goede uitleg is over wat met gegevens gebeurt en nazorg ontbreekt. In hoeverre is het wenselijk om thuiszittende leerlingen mee te nemen als groep in de afname van de LVM? Zouden andere (meer kwalitatieve) vormen van onderzoek mogelijk niet passender zijn voor deze groep (ook gezien de complexe samenhang van contextgebonden en persoonlijke factoren)?
- Afbakening van de doelgroep. Thuiszittende leerlingen vormen geen eenduidige groep. Het kan gaan om ongeoorloofd langdurig verzuim, absoluut verzuim, langdurige ziekmelding, vrijstellingen, gedeeltelijke schoolgang etc. Bij welke leerlingen wordt idealiter een LVM uitgezet?
- Afbakening van de setting waarin leerlingen zich bevinden. De landelijke monitor focust zich op veiligheid op school. Leerlingen die (deels) thuis zijn, zijn niet (geheel) op school. Dit kan hun veiligheid positief en negatief beïnvloeden. In vraagstelling moet hier aandacht aan worden besteed. Wordt in retroperspectief gevraagd naar ervaringen *op* school of juist naar wat hun huidige situatie (deels) *buiten* school betekent voor hun (sociale) veiligheid?
- Bereikbaarheid van de doelgroep. Het bereiken van thuiszittende leerlingen vormt een uitdaging. Onder andere afhankelijk van de afbakening van de doelgroep; via welke route kunnen deze leerlingen het beste worden bereikt voor afname van de LVM? Gezien de afstand en soms ingewikkelde relaties tussen leerlingen die het betreft en de school lijkt een route via de school niet wenselijk.

Als het gaat om het in kaart brengen van de veiligheid van **leerlingen die zich in een dynamische onderwijsvorm** begeven met een LVM zijn er de volgende vragen waarop antwoord moet worden gegeven:

- Afbakening en rekening houden met de settings waarin leerlingen zich begeven. Wanneer leerlingen die zich in dynamische onderwijsvormen begeven, wordt gevraagd naar hun veiligheid *op school* of *in de klas* moet voor hen in elk geval duidelijk zijn *welke school* of *welke klas* hiermee wordt bedoeld. Idealiter worden zij bevraagd over de verschillende settings waarin zij zich bevinden. Bovendien is het raadzaam bij uitsplitsingen van groepen te kijken hoe dynamische vormen mogelijk samenhangen met hun veiligheidsbeleving. Dat vraagt om aanduiding van deze setting als achtergrondgegeven op basis waarvan uitsplitsing gemaakt kan worden.

Tot slot is het goed om te benoemen dat het voor **leerlingen met ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs** mogelijk ook van belang is om aanpassingen te doen in de landelijke monitor. Hoewel deze verkenning specifiek gericht is op het praktijkonderwijs en het gespecialiseerd onderwijs, werd door vertegenwoordigers van cluster 1 en 2 instellingen en door LBVSO/LsBX expliciet gewezen op neurodiverse leerlingen en/of leerlingen met ondersteuningsbehoeften in andere vormen van het regulier onderwijs. Idealiter wordt hier bij afname van de tweejaarlijkse LVM rekening mee gehouden.

Voorstel gelaagde monitor

Uit het voorgaande blijkt dat het verkrijgen van een landelijk en gedifferentieerd zicht op veiligheid in het onderwijs, waaronder in het go en pro, ingewikkeld is. Met name het go kenmerkt zich door diversiteit in zowel ondersteuningsbehoeften van leerlingen als contextkenmerken. Die zijn dusdanig divers dat de ontwikkeling van één uniforme, gestandaardiseerde landelijke monitor niet passend lijkt om bij alle leerlingen af te nemen. De ontwikkeling van één landelijke monitor die een valide en representatief beeld oplevert van de sociale veiligheid van leerlingen in het go lijkt daarmee vrijwel onmogelijk. Bovendien is het de vraag of de ontwikkeling van een monitor die hierbij in de buurt komt opweegt tegen de investeringen die deze ontwikkeling en afname in de praktijk vraagt. Ook omdat zeker de inspanning wat betreft afname in de praktijk in eerste instantie enkel bijdraagt aan het in kaart brengen van die veiligheid en die inspanning nog niet direct gericht is op eventuele vervolgacties om de veiligheid van leerlingen te borgen of verbeteren; acties die volgens betrokkenen uit de praktijk meer aandacht verdienen en kennis van context vereisen. Dit alles in acht nemend, kwamen we tot een eerste voorstel voor een gelaagde monitor. Dat voorstel bestond uit vijf aanbevelingen, waarop we vertegenwoordigers en betrokkenen uit de praktijk vroegen te reflecteren tijdens een online reflectiebijeenkomst op 8 juni en schriftelijke consultatie in dezelfde week. Op basis van de aanbevelingen en reflecties daarop komen we tot de volgende definitieve aanbevelingen als afsluiting van het verkennend onderzoek. (De aanbevelingen zoals oorspronkelijk geformuleerd, met de reflecties daarop zijn zichtbaar in bijlage 3.)

Belangrijk om voorafgaand aan de aanbevelingen toe te lichten is dat we bij dit voorstel als uitgangspunt hanteren dat gezien het VN-verdrag Handicap en recente beleidsontwikkelingen gericht op het realiseren van inclusie, een sociale benadering het meest passend is. Die benadering, in tegenstelling tot een medische benadering, vormt voor ons het startpunt voor het voorstel. We categoriseren leerlingen niet op basis van individuele ondersteuningsbehoeften/beperking maar naar onderwijssetting waarin zij zich bevinden. Alleen wanneer categorisering van leerlingen op basis hiervan de betrouwbaarheid of validiteit van gestandaardiseerde LVM onder druk zet, doen we aanbevelingen op basis van categorisering op basis van individuele ondersteuningsbehoeften/beperkingen van leerlingen.

1. **Optimaliseren van de toegankelijkheid van de brede LVM voor alle onderwijsvormen.**

Hoewel de vraag van OCW zich in dit onderzoek richtte op de sectoren pro en go zien we ook in andere vormen van regulier onderwijs dan pro dat hier leerlingen met ondersteuningsbehoeften onderwijs volgen. Naar verwachting zal het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften in deze andere vormen van regulier onderwijs bovendien toenemen, gezien de ontwikkelingen rondom inclusief onderwijs.[77] Om die reden adviseren we allereerst om de landelijke monitor voor alle sectoren te voorzien van:

[77] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren. Werken aan een inclusieve leeromgeving.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Auditieve ondersteuning[78] → voor zowel leerlingen in cluster 1 en 2 helpend als voor leerlingen met een visuele en/of communicatieve beperking in andere onderwijsvormen.
- Visuele ondersteuning[79] → voor zowel leerlingen in cluster 1, cluster 2 als leerlingen met een auditieve en/of visuele beperking in andere onderwijsvormen helpend.
- Concreet en gemakkelijk taalgebruik[80] → voor alle leerlingen in het onderwijs helpend, waaronder voor leerlingen met niet-Nederlands als moedertaal en leerlingen met een lager cognitief niveau, waaronder leerlingen in het praktijkonderwijs.
- Ondersteuning door middel van gebarentaal[81] → voor zowel leerlingen in cluster 2 als leerlingen met een auditieve en/of communicatieve beperking in andere onderwijsvormen helpend.

De aanbeveling om concreet en gemakkelijk taalgebruik te hanteren in de LVM is bovendien niet alleen voordeling voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, maar is voordelig voor alle leerlingen.

Een belangrijke vervolgvraag is (ook afhankelijk van de technische inrichting van het instrument) hoe scholen de leerlingen kunnen identificeren die gebaat zijn bij bepaalde ondersteuningsvormen of dat dit niet nodig is, omdat de aangeboden ondersteuning voor iedere leerling toegankelijk is.

In de slotbijeenkomst met de kerngroep wordt aangegeven dat in lijn met de LVM zoals deze eerder werd afgenomen, de LVM eens per twee jaar uit te voeren. Daarom wijst men op het belang van de juiste timing van afname. In eerste instantie lijkt eind oktober/begin november de leden van de kerngroep een geschikt moment.

2. Verkennen gebruik bestaand instrument voor het praktijkonderwijs.

We zien dat in het praktijkonderwijs al een bestaand instrument wordt gehanteerd, namelijk van *ProZO!* het instrument *Sociale veiligheid leerlingen*. Gezien het brede gebruik hiervan in het praktijkonderwijs (70% van de pro-scholen zet de vragenlijst uit onder haar leerlingen) verdient het aanbeveling te verkennen in hoeverre dit instrument kan worden benut voor de LVM, al dan niet met aanpassingen. Om op basis van de afname van een gestandaardiseerd instrument passende beleidsinterventies te ondernemen is een hoge respons immers van belang. Dat pleit voor afname van een instrument dat hiertoe leidt, mits uiteraard betrouwbaar, valide en onafhankelijk.

---

78 Denk aan spraakondersteuning en/of een ingebouwde voorleesfunctie. Een aandachtspunt hierbij is dat zulke functies soms problemen opleveren doordat woorden en zinnen niet altijd duidelijk worden uitgesproken.

79 Bij visuele ondersteuning kan aan contrast van tekst en afbeeldingen worden gedacht en de mogelijkheid om tekst te vergroten. Zie ook Visio Zicht op Toegankelijkheid (VZoT) voor advies. Denk ook aan het gebruik van pictogrammen, smileys, foto's en/of videobeelden bij vragen en antwoordopties. Het testen van het gebruik van visuele ondersteuning is van belang. Uit onderzoek blijkt dat plaatjes toevoegen niet altijd helpt voor beter begrip. Het gebruik van pictogrammen kan juist verwarrend zijn omdat een afbeelding niet voor iedereen hetzelfde betekent. Als leerlingen gewend zijn om ermee te werken, zijn pictogrammen wel bruikbaar.

80 Via Taal voor allemaal zijn handreikingen en eenvoudige zinnen te vinden. Stel bovendien concrete vragen en maak abstracte begrippen concreet. Uit onderzoek blijkt dat eenvoudige taal ook aansluit bij leerlingen uit het regulier onderwijs, die goed kunnen lezen.

81 Denk aan video's met vragen in of ondersteund door gebarentaal (zowel Nederlands Gebarentaal (NGT) als Nederlands met Gebaren (NmG), maar ook de mogelijkheid om te antwoorden met gebarentaal.

Die onafhankelijkheid, daar kunnen vragen over worden gesteld. ProZO! is het kwaliteitszorgsysteem van, voor en door het praktijkonderwijs, in beheer van de sectorraad Praktijkonderwijs. Het systeem valt daarmee binnen de governance van de sector. Dat maakt dat bij het gebruik van het ProZO!-instrument het risico op belangenverstrengeling bestaat als het gaat om de afname van het instrument en/of presentatie van uitkomsten. Aangezien sociale veiligheid afhankelijk is van het systeem, dient institutionele beïnvloeding uitgesloten te worden. Om te bepalen in hoeverre gebruik van dit instrument passend zou kunnen zijn, is de volgende fundamentele vraag daarom essentieel om in een volgende fase eerst te beantwoorden:

- In hoeverre is het mogelijk om afspraken te maken over de afname van het instrument en het verstrekken van de uitkomsten zodat kan worden geborgd dat resultaten een beeld geven van de veiligheidsbeleving van leerlingen in het praktijkonderwijs en er hierbij geen sprake kan zijn van belangenverstrengeling door de sectorraad?

Afhankelijk van het antwoord op die vraag, zijn vervolgens de volgende vragen relevant om te beantwoorden:

- Scholen kunnen in principe zelf kiezen welk instrument zij inzetten om aan de jaarlijkse verplichting te voldoen om de veiligheid van hun leerlingen in kaart te brengen. Wat zou een eventuele keuze voor het ProZO! instrument betekenen voor die vrije keuze en marktwerking?
- In hoeverre is het bezien vanuit het wettelijk kader omtrent gegevensuitwisseling en verwerking mogelijk om gebruik te maken van de uitkomsten van het ProZO! instrument? Welke (nadere) afspraken zijn nodig om van gegevens gebruik te kunnen maken?
- In hoeverre is huidige constructdekking rondom (sociale) veiligheid volledig? Dit kan worden bepaald door het instrument naast het bestaande landelijke instrument en naast de aanbevelingen uit dit rapport en naast de door het ministerie van OCW onderscheiden aandachtsgebieden en onderwerpen te leggen. Waar wijkt het ProZO! instrument af van de LVM die reeds tweejaarlijks door het ministerie van OCW wordt uitgezet? Missen er onderdelen in het ProZO! instrument en zo ja, in hoeverre is het mogelijk het instrument van ProZO! op onderdelen aan te vullen?

  In bijlage 4 hebben we de vragenlijst voor pro-leerlingen opgenomen. Een eerste blik op de ProZO! vragenlijst laat zien dat de volgende onderwerpen die het ministerie van OCW identificeert als relevante onderwerpen voor de LVM niet aan bod komen in de ProZO! vragenlijst voor leerlingen: seksueel grensoverschrijdend gedrag, verbaal/materieel/psychologisch of sociaal geweld (anders dan pesten), middelengebruik en -handel, wapens, bedreiging en spanningen tussen groepen. Dit lijken wel relevant onderwerpen om pro-leerlingen over te bevragen, zeker als het gaat om criminaliteit en verslaving. Die thema's werden door vertegenwoordigers uit het pro genoemd als actuele thema's die spelen op scholen. Verder valt op dat in het ProZO! instrument weinig vragen zijn opgenomen die zijn gericht op het aandachtsgebied veiligheidsbeleid op school.
- Een setting die expliciet aandacht verdient in een LVM die wordt afgenomen onder leerlingen in het pro, is de stage. Stages vormen een belangrijk onderdeel van het onderwijs. De veiligheid van leerlingen in deze setting dient daarom mee te worden genomen bij het in kaart brengen van die veiligheid, zo is ook de kerngroep van mening. (Zie ook onder aanbeveling 3.)
- Waar wijkt het ProZO! instrument af van de LVM die reeds tweejaarlijks door het ministerie van OCW wordt uitgezet? Zijn er in de instrumenten vergelijkbare vragen en antwoordopties maar zijn deze net anders geformuleerd; zijn deze dan eenduidig en passend voor de brede groep leerlingen aan te passen met oog voor toegankelijk taalgebruik? Gelijk taalgebruik komt de consistentie en daarmee de betrouwbaarheid van instrumenten ten goede.

In bijlage 4 hebben we de vragenlijst voor pro-leerlingen opgenomen. Een eerste vergelijking laat zien dat uitsplitsingen op basis van huidige achtergrondgegevens die worden gevraagd, kunnen worden gemaakt op gender[82], leeftijd, klas/groep/leerjaar. Belangrijke factoren zoals seksualiteit en etniciteit blijven op dit moment onzichtbaar. Antwoordschalen wijken van elkaar af. In de ProZO! vragenlijst staan stellingen waarop leerlingen kunnen aangeven: *helemaal oneens; oneens; eens; helemaal eens; weet ik niet*. In de eerdere LVM staan vragen waarop leerlingen kunnen aangeven: *zeker niet; meestal niet*; *soms wel, soms niet*; *meestal wel*; *zeker wel*; *niet van toepassing*.

- Overkoepelend verdient het logischerwijs aanbeveling om wijzigingen die worden doorgevoerd in de algemene LVM ook door te voeren in de LVM voor het pro.
- **Wanneer besloten wordt dat uitbreiding van het bestaande ProZO!-instrument aanpassing vereist om veiligheid valide te kunnen meten, ontstaat op enig moment de vraag in hoeverre het argument om dit bestaande instrument te gebruiken vanwege de hoge respons standhoudt.** Het risico bestaat dat het instrument aan populariteit verliest wanneer aanpassingen in het instrument worden gedaan. In dat geval valt het voornaamste argument voor het gebruik van dit instrument weg en is een aparte LVM een passender alternatief. Ook omdat pro-scholen bewust voor dit instrument kiezen om invulling te geven aan hun plicht om jaarlijks de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen.
- Een andere vraag die nog onbeantwoord is, is de vraag in hoeverre uitsplitsingen van uitkomsten mogelijk zijn. Uit onderzoek weten we dat sommige personen meer risico lopen op onveiligheid dan anderen en dat intersectionaliteit hierin ook een rol kan spelen (zie hoofdstuk 3.2). Met het oog op het in kaart brengen van benodigde beleidsinterventies om hun veiligheid te vergroten, zou inzicht in uitgesplitste resultaten van de LVM op basis van bepaalde kenmerken waardevol kunnen zijn. Echter, in het algemeen geldt ook dat gegeven antwoorden sneller naar individuele personen herleidbaar zijn wanneer uitsplitsingen worden gemaakt en zeker wanneer er combinaties van uitsplitsingen worden gepresenteerd. Dit is in strijd met wetgeving en kan bovendien de omgeving van kinderen/jongeren onveiliger maken. In totaal volgen ruim 30.000 leerlingen praktijkonderwijs. Daarmee maakt de groep leerlingen uit het pro 3,3% van de totale leerlingpopulatie van het vo op. Wat het aantal leerlingen binnen deze groep is met ondersteuningsbehoeften, chronische ziekte, een migratieachtergrond, en/of uit een gezin met een lagere ses komt, en/of zich identificeert als lhbtiq+ en/of vrouw is niet bekend. Op voorhand valt daarom niet direct te zeggen of gegevens snel herleidbaar zijn, maar het risico bestaat wel degelijk. Wanneer uitkomsten van de LVM per school worden uitgesplitst bestaat er zelfs een groot risico op herleidbaarheid van antwoorden. Dit raden wij daarom ten zeerste af.

3. Identificeren en ontwikkelen van ‘aanvullende’ vragensets t.b.v. de constructvaliditeit.

Met het oog op de constructvaliditeit is van belang te bepalen welke dimensies van de (sociale) veiligheid idealiter worden meegenomen in de LVM en in hoeverre dit haalbaar en/of wenselijk is voor het ministerie van OCW. Naast de algemene aandachtsgebieden op het gebied van (sociale) veiligheid die gelden voor alle leerlingen in het onderwijs (zie de tabel in hoofdstuk 3 Aspecten van veiligheid), verdienen de volgende gebieden voor (sommige doelgroepen) leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs aanvullend aandacht omdat deze samenhangen met hun veiligheid:

82 Hierbij merken we op dat de term ‘genderneutraal’ wordt gebruikt in de vragenlijst ongepast is. Waarschijnlijk wordt hier ‘non-binair’ bedoeld. Daarnaast zou de optie ‘anders, namelijk …’ kunnen worden toegevoegd voor leerlingen die bijvoorbeeld genderfluïde zijn.

Aspecten van veiligheid:	Relevant voor:
Vooroordelen, stereotypen en stigma rond (specifieke) beperkingen	Sbo, (v)so cluster 1, 2, 3 en 4
Fysieke toegankelijkheid en oriëntatie	(V)so cluster 1, 2 en 3
Communicatieve toegankelijkheid	(V)so cluster 1 en 2
Medische veiligheid	(V)so cluster 3 en 4
Fysieke en mentale belastbaarheid	(V)so cluster 3 en 4
Afhankelijkheidsrelaties van onderwijs-/zorgprofessionals	Sbo, (v)so cluster 1, 2, 3 en 4
Voorspelbaarheid van routines en prikkelbelasting	Sbo, (v)so cluster 1, 2, 3 en 4
Ervaren autonomie en regie	Sbo, (v)so cluster 1, 2, 3 en 4

**Noot: We merken hierbij op dat aspecten ook voor bepaalde leerlingen in niet-genoemde onderwijstypen relevant kunnen zijn, omdat deze direct samenhangen met hun veiligheid. In deze tabel geven we aan in welke typen onderwijs aspecten in elk geval dienen te worden bevraagd.*

Inhoudelijk bezien worden deze vragensets bij genoemde doelgroepen standaard aangeboden bij afname van de LVM, omdat deze dimensies direct samenhangen met hun veiligheid. Tegelijkertijd dient daarbij de afweging te worden gemaakt in hoeverre de afname praktisch haalbaar is qua belasting van leerlingen (tijdsinspanning, concentratie e.d.) en het onderwijs in bredere zin (afnametijd gaat af van onderwijstijd). Afwegingen en keuzes hangen uiteraard ook af van de verdere uitwerking van vragen en antwoordopties bij deze aandachtsgebieden. Volstaat het inhoudelijk om een of twee vragen per set te stellen of is het nodig om meerdere vragen aan leerlingen voor te leggen om een valide beeld van het gebied te kunnen vormen? We adviseren om deze dimensies eerst verder uit te laten werken zodat vervolgens kan worden bepaald in hoeverre afname van benodigde vragen voor een betrouwbare en valide meting praktisch haalbaar is.

Nadat keuzes zijn gemaakt over de geïncludeerde vragensets ligt de vraag voor hoe wordt bepaald welke leerlingen deze vragensets krijgen aangeboden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald op basis van ondersteuningsbehoeften zoals beschreven in een OPP. Inhoudelijk bezien zou deze optie logisch zijn omdat de onderwijssetting in dit geval niet leidend is voor de relevantie van vragensets. Ethisch bezien en bezien vanuit het inclusieve gedachtegoed is het echter de vraag of het wenselijk is om vragensets aan leerlingen toe te bedelen op basis van individuele kenmerken. Een optie die dan mogelijk passender is, is om aanvullende sets via routing in de vragenlijst aan te bieden. Of een leerling een vragenset te zien krijgt, is dan afhankelijk van het antwoord dat de leerling zelf heeft gegeven.

Aanvullend is het relevant om stil te staan bij de vraag of er in de LVM moet worden gevraagd naar settings *in onderwijstijd* maar *buiten de school.*

- In het praktijkonderwijs betreft een vaste setting de stage-/werkplek;
- In het (v)so kan eveneens sprake zijn van een stage-/leerwerkplek;
- In het go gaan leerlingen verder geregeld met leerlingenvervoer naar school;
- In het go gaat een deel van de leerlingen geregeld naar een plek op school/net daarbuiten waarin die individuele ondersteuning/zorg krijgt.

Het aanbieden van aanvullende vragensets en het aanbieden van vragen over settings ‘buiten de school’ zorgt ervoor dat de ervaringen van leerlingen voor wie dit relevant is in kaart worden gebracht. Doordat de relevantie van deze aanvullende vragen voor leerlingen wisselend is en deze vragen daarom aan kleinere groepen leerlingen worden aangeboden, ontstaat hierdoor het risico dat antwoorden sneller herleidbaar zijn naar individuele leerlingen. Wanneer slechts 1 leerling een aanvullende vragenset krijgt, zijn antwoorden op deze vragen direct herleidbaar naar die leerling. Dat is uiteraard niet wenselijk. In dat

geval moet worden bedacht of het mogelijk is antwoorden op aanvullende vragensets niet aan individuele scholen terug te koppelen.
Op landelijk niveau roept dit vragen op over mogelijkheden tot uitsplitsingen op basis van achtergrondkenmerken. In het algemeen geldt dat zodra uitsplitsingen worden gemaakt in de uitkomsten van vragenlijsten op basis van achtergrondkenmerken, gegevens sneller herleidbaar zijn, zeker wanneer hierbij wordt gekeken naar samenhang tussen combinaties van verschillende van die kenmerken en uitkomsten. Aangezien aanvullende vragensets aan kleinere groepen leerlingen worden voorgelegd, lijkt het niet haalbaar om uitsplitsingen te maken naar achtergrondkenmerken zonder dat hiermee het risico op herleidbaarheid ontstaat. We adviseren daarbij om binnen de groep die antwoord geeft op deze vragen, uitkomsten te vergelijken maar om uitkomsten op de vragensets over de jaren heen met elkaar te vergelijken. Ook dient in een volgende fase aandacht te worden besteed aan hoe kan worden gezorgd dat antwoorden op eventuele aanvullende vragenlijst binnen scholen niet herleidbaar zijn naar individuele leerlingen.

4. **Identificeren groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van LVM cognitief gezien niet haalbaar is en ontwikkelen van passende onderzoeksvormen voor betreffende groepen.**

Om tweejaarlijks een landelijk betrouwbaar en valide beeld van de veiligheid van leerlingen en personeel in het onderwijs te vormen, is gestandaardiseerde afname van een instrument van belang. Voor een deel van de leerlingen lijkt gestandaardiseerde afname van een instrument om cognitieve redenen echter niet passend of haalbaar. Het is van belang deze groepen leerlingen te identificeren zodat hun veiligheid op andere wijze in kaart kan worden gebracht. Op basis van dit verkennend onderzoek identificeren we in elk geval de volgende groepen leerlingen voor wie gestandaardiseerde afname op één vast moment niet passend en/of haalbaar lijkt:

- Leerlingen met een ernstig verstandelijke beperking,
- Leerlingen met een ernstig meervoudige beperking,
- Leerlingen met een zware vorm van autisme,
- Leerlingen met zware psychiatrische problematiek.

Groepen leerlingen bij wie het ingewikkelder is om de veiligheid in kaart te brengen, zijn juist daardoor mogelijk kwetsbaarder en lopen een groter risico op onveiligheid. Om die reden is het van belang om de veiligheid van deze leerlingen nader in kaart te brengen op alternatieve wijzen. Per groep dient verkend te worden, welke aanpassingen in afname en afnamecondities te doen zodat zij bevraagd kunnen worden over veiligheid. Het verdient aanbeveling om daarbij eerst te verkennen hoe directe afname bij leerlingen mogelijk is en de veiligheid van deze groep leerlingen dus niet indirect via anderen in kaart te brengen. Het kan echter noodzakelijk zijn om (ook) via hun directe omgeving de veiligheid in kaart te brengen. Triangulatie ondervangt in dat geval een deel van het risico dat onveiligheid buiten beeld blijft.

- Idealiter krijgen de onderzoeken naar de veiligheid van geïdentificeerde groepen leerlingen een kwalitatiever insteek. De kwalitatievere insteek biedt onderzoekers meer flexibiliteit in het onderzoeksdesign, waarmee zij meer recht kunnen doen aan het complexe samenspel van leerlingkenmerken en factoren in de context(en) waarin betreffende leerlingen zich bevinden. Statistische generalisatie is bij zo'n kwalitatieve insteek van onderzoek niet het doel. De focus ligt in plaats daarvan op het verkrijgen van diepgaand inzicht in de context en het begrijpen van factoren en mechanismen die zich in vergelijkbare situaties mogelijk ook voordoen. Dit type onderzoek kan daarom worden uitgevoerd onder een selectere groep leerlingen, op een

selectere groep scholen. De vorm is daarmee intensiever, maar voor een kleinere groep leerlingen en scholen.

- Door deze onderzoeken uit te laten voeren door een onafhankelijke instantie worden de uitkomsten van onderzoek bovendien niet (onbedoeld) beïnvloed door de directe betrokkenen van leerlingen in het systeem (onderwijs- en zorgprofessionals). Daarbij dient wel aandacht te zijn voor eventuele onrust of onveiligheid die leerlingen mogelijk ervaren juist doordat er 'vreemde ogen' zijn. Voldoende tijd en aandacht om een veilige setting te creëren waarin het onderzoek plaatsvindt, vergt hier daarom extra investering.
- Om te voorkomen dat de veiligheid van de groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van de LVM minder goed mogelijk is, onvoldoende aandacht krijgt in onderzoek verdient het aanbeveling om betreffende onderzoeken vooruit in de tijd te plannen en hier een bepaalde frequentie, mogelijk afwijkend van de tweejaarlijkse afname van de LVM, over vast te stellen.
- Passende onderzoeksvormen voor deze groepen leerlingen vergen nader onderzoek. Eerder uitgevoerd onderzoek[83] biedt mogelijk aanknopingspunten voor de vormgeving van onderzoeksvormen en/of voor het betrekken van leerlingen met een zware vorm van autisme of zware andere psychiatrische problematiek bij de vormgeving. Voor de leerlingen met een ernstig verstandelijke beperking of ernstig meervoudige beperking bieden ervaringen met de VGN Waaier Cliëntervaringsinstrumenten[84] mogelijk aanknopingspunten voor ontwikkeling van methoden om de veiligheid van deze leerlingen in kaart te brengen.
- Een belangrijk aandachtspunt is tot slot dat wanneer wordt besloten om de veiligheid van bepaalde groepen leerlingen anders in kaart te brengen dan met een gestandaardiseerd instrument, deze groepen duidelijk afgebakend worden en voor scholen duidelijk is wat dit betekent voor de verplichte jaarlijkse monitoring van veiligheid die zij dienen uit te voeren.

In de laatste bijeenkomst met de kerngroep wordt de aanbeveling gedaan om onderzoeken naar geïdentificeerde groepen niet eens per twee jaar in te richten maar in plaats daarvan cyclisch van aard te laten zijn en jaarlijks een onderzoek uit te laren voeren, met een thematische insteek.

5. Identificeren groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van LVM niet haalbaar/passend lijkt omdat zij zich niet (volledig) in één onderwijssetting bevinden en ontwikkelen van passende onderzoeksvormen voor betreffende groepen.

Om tweejaarlijks een landelijk betrouwbaar en valide beeld van de veiligheid van leerlingen en personeel in het onderwijs te vormen, is gestandaardiseerde afname van een instrument van belang. Voor een deel van de leerlingen lijkt gestandaardiseerde afname van een instrument echter niet passend of organisatorisch haalbaar, omdat zij zich (deels) in dynamische en/of andere setting dan het onderwijs op een school bevinden. Het is van belang deze groepen leerlingen te identificeren zodat allereerst kan worden bepaald of en welke groepen leerlingen in de landelijke veiligheidsmonitor funderend onderwijs tot de doelgroep van de LVM behoren, en zo ja; op welke wijze hun veiligheid in kaart kan worden gebracht. Op basis van dit verkennend onderzoek identificeren we de volgende groepen leerlingen die zich niet (volledig) in één onderwijssetting bevinden:

---

83 Frauenberg, C., Good, J., Alcorn, A., & Pain, H. Conversing through and about technologies: Design critique as an opportunity to engage children with autism and broaden research(er) perspectives. *International Journal of Child-Computer Interaction, 1*(2), 38-49.
Danker, J., Strnadová, I., & Cumming, T. M. (2016). *School Experiences of Students with Autism Spectrum Disorder Within the Context of Student Wellbeing: A Review and Analysis of the Literature.* Cambridge University Press.

84 VGN Waaier Cliëntervaringsinstrumenten.

- Langdurig zieke leerlingen,
- Leerlingen die onderwijs volgen in een residentiële instelling,
- Leerlingen die onderwijs volgen in hybride onderwijssettings,
- Leerlingen die af en toe naar school gaan en ingeschreven staan,
- Leerlingen die niet naar school gaan en ingeschreven staan,
- Leerlingen die niet naar school gaan en ook niet zijn ingeschreven bij een onderwijsinstelling.

Bovenstaande groepen leerlingen lopen vanwege de (dynamische) setting waarin zij zich bevinden mogelijk meer risico op (onzichtbare) onveiligheid. Om die reden is het van belang om de veiligheid van deze leerlingen in kaart te brengen.

- Net als bij andere groepen leerlingen, verdient het bij deze groepen leerlingen aanbeveling veiligheid via directe afname bij leerlingen zelf in kaart te brengen.
- Bij leerlingen die zich (deels) in andere settings dan op school of op meer dan 1 school bevinden, dient allereerst de afbakening van de setting waarop vragen over veiligheid betrekking hebben te worden bepaald.
  In het geval van hybride onderwijssettings: Wordt een leerling die deels op de ene school onderwijs volgt en deels op een andere bijvoorbeeld geacht om over veiligheid op beide scholen te rapporteren? En heeft onveiligheid als gevolg van wisselende aanwezigheid bijvoorbeeld ook een plek in het onderzoeksinstrument?
  In geval van het onderwijs in een residentiële setting: Hoe wordt de *onderwijssetting* in dit geval afgebakend? Vallen pauzes buiten de setting? Hoe wordt omgegaan met situaties die zich buiten het onderwijs maar in de instelling voordoen en de groepsdynamiek in de onderwijssetting beïnvloeden?
  Als een leerling (niet volledig) onderwijs volgt en thuiszit: Gaat in dit geval ook aandacht uit naar de gevolgen die het thuiszitten heeft op de veiligheid en het welbevinden van leerlingen? Welke leerlingen die (deels) thuiszitten dienen door scholen wel te worden benaderd voor de LVM en welke mogelijk niet?
- Tegelijkertijd is een belangrijke vraag in hoeverre de afname van een LVM bij leerlingen die langdurig ziek zijn en/of (deels) thuiszitten leerlingen onwenselijk belast. Situaties van thuiszittende jongeren zijn uniek en vragen om specifieke bevraging, passend bij ieders situatie. Een deel van de jongeren heeft bovendien een schooltrauma. Voor hen kunnen vragen over veiligheid op school confronterend zijn omdat onveiligheid een oorzaak kan zijn van het niet meer naar school gaan. Het is belangrijk om hier inzicht in te krijgen, maar er dient bij het maken van keuzes wel expliciet rekening te worden gehouden met mogelijk trauma.
- Bovenstaande vragen roepen de vraag op of kwalitatief onderzoek naar de veiligheid van geïdentificeerde groepen leerlingen mogelijk niet passender is. Zoals eerder geschetst, biedt dit onderzoekers meer flexibiliteit in het onderzoeksdesign, waarmee zij meer recht kunnen doen aan het complexe samenspel van leerlingkenmerken en factoren in de context(en) waarin betreffende leerlingen zich bevinden. Door deze onderzoeken uit te laten voeren door een onafhankelijke instantie worden de uitkomsten van onderzoek niet (onbedoeld) beïnvloed door de directe betrokkenen van leerlingen in het systeem (onderwijs- en zorgprofessionals). Om te voorkomen dat de veiligheid van deze groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van de LVM minder goed mogelijk is, onvoldoende aandacht krijgt in onderzoek verdient het aanbeveling om betreffende onderzoeken vooruit in de tijd te plannen en hier een bepaalde frequentie, mogelijk afwijkend van de tweejaarlijkse afname van de LVM, over vast te stellen.

Uit de laatste bijeenkomst met de kerngroep van dit onderzoek komt naar voren dat het in kaart brengen van de veiligheid van geïdentificeerde groepen van groot belang is. De geïdentificeerde groepen mogen niet worden vergeten. Dat deze groepen niet op dezelfde manier worden bevraagd als de leerlingen die zich volledig in (één) onderwijssetting bevinden, onderschrijft de kerngroep. Onderzoek vereist een andere vorm, die er waarschijnlijk per geïdentificeerde groep anders uit kan komen te zijn. Leden van de kerngroep verschillen van mening als het gaat om hoe zijn kijken naar of deze onderzoeken wel/geen onderdeel van de LVM zouden moeten zijn of anderszins aangemerkt kunnen worden.

6. Nazorg organiseren en beleggen

De afname van de LVM heeft als uiteindelijk doel om de veiligheid in het funderend onderwijs (verder) te versterken. Vragen over veiligheid kunnen echter triggerend werken voor leerlingen en/of personeel en daarmee een tegenovergesteld, negatief effect hebben op hun gevoel van veiligheid en/of welbevinden. Daarom is het van belang vooraf goed na te denken over mogelijkheden van nazorg die georganiseerd kunnen worden en wie daarbij aan zet is/zijn.

Ons voorstel gaat ervan uit dat personeel en leerlingen zelf vragenlijsten invullen in het kader van de LVM. Voor de groepen leerlingen bij wie afname van een gestandaardiseerd instrument niet passend is, stellen we nader te ontwerpen en beleggen kwalitatief onderzoek voor. In dat geval zullen naar alle waarschijnlijkheid onderzoekers leerlingen op enige manier bevragen over hun veiligheid. In dat geval bestaat de kans dat onderzoekers signalen van mishandeling, misbruik of signalen van andere ernstige/acute onveiligheid ter oren komen. Hoe onderzoekers in dat geval geacht worden te handelen, verdient dan aandacht. Het principe ‘geheimhouding is belangrijk en moet gecommuniceerd worden’ is dan niet langer houdbaar/wenselijk. In plaats daarvan is de aanbeveling als principe te hanteren: ‘geheimhouding is belangrijk en moet gecommuniceerd worden, waarbij uitzonderingen gelden als het gaat om gevallen van acute/ernstige onveiligheid.” Om onduidelijkheid of onzorgvuldigheid te voorkomen, verdient het aanbeveling om voor deze onderzoeken een onderzoeksprotocol op te stellen over hoe een onderzoeker in zulke gevallen te werk gaat.

7. Betrekken van leerlingen in de volgende fasen van het implementatieproces

De laatste aanbeveling die we doen is om leerlingen intensief te betrekken in de volgende fase van het proces naar passende LVM-instrumenten. Op die manier borgt het ministerie dat de stem van de leerling wordt gehoord en instrumenten die worden ontwikkeld bij hen aansluiten en recht doen aan hun ervaringen met (on)veiligheid. Ook kunnen zij meedenken over passende vormen van nazorg na afname van de LVM.

Tot slot

Voor het meenemen van bepaalde doelgroepen - leerlingen uit go en pro in een inclusieve setting en minder zichtbare groepen – in de landelijke veiligheidsmonitor funderend onderwijs is afbakening, vindbaarheid en toegankelijkheid van deze groepen noodzakelijk. Het includeren van specifieke aspecten van veiligheid en bepaalde aanvullende contexten die relevant lijken om de veiligheid in kaart te brengen, vraagt om afgewogen keuzes rond het begrenzen van de inhoud (welke informatie is noodzakelijk voor landelijk beleid), doelgroepen (hoe specifiek willen en kunnen we zijn) en contexten (welke settings horen bij veiligheid op school). Ook is afname bij sommige doelgroepen zeer arbeidsintensief (persoonlijke

begeleiding) en is voor een goed begrip van uitkomsten meer duiding nodig dan bij andere doelgroepen. Daarnaast is triangulatie aan te raden, waarbij niet alleen de input van de leerlingen zelf wordt opgehaald, maar ook van bijvoorbeeld betrokken professionals. Met bovenstaand voorstel voor een gelaagde monitor pleiten we voor één gezamenlijke basis, geoptimaliseerd als het gaat om toegankelijke afnamevormen, aangevuld met doelgroep-specifieke verdiepingsitems en aanvullende verdiepende onderzoeken.

Bijlage 1 Gespreksleidraad consultaties

1. Op welke manier kan de monitor rekening houden met de **diversiteit** in doelgroepen tussen en binnen go en pro?

2. Welke thema's rond of aspecten van veiligheid verdienen **specifieke aandacht** (bij specifieke groepen) en waarom? (bijvoorbeeld stigmatisering en vormen van discriminatie op grond van ondersteuningsbehoefte, negatieve reacties op onbegrepen gedrag, etc.)

3. Wat betekent dit voor de **inhoudelijke bevraging** van leerlingen en professionals? (gericht op feitelijke en ervaren veiligheid, veiligheidsbeleid, welbevinden)

4. Wat betekent de diversiteit in doelgroepen voor de **vorm van monitoring**? (bijv. schriftelijk, mondeling, observatie, signalenkaart, pictogrammen, etc.)

5. Welke relevante lessen kunnen getrokken worden uit **eerdere ervaringen** met het monitoren of onderzoeken van de sociale veiligheid? Bijv. ervaringen met monitoring in andere sectoren met doelgroepen in kwetsbare posities, zoals (jeugd)zorg en maatschappelijke ondersteuning, al dan niet gericht op sociale veiligheid; of aanwijzingen vanuit ervaring met toepassing van interventies en programma's op het gebied van sociale veiligheid die relevant kunnen zijn voor de inhoud en/of vorm van monitoring en/of zicht op diversiteit in doelgroepen.

6. Op welke (alternatieve) manieren kan een beeld gevormd worden van de veiligheidsbeleving van **minder zichtbare of minder gemakkelijk bereikbare groepen**, zoals thuiszittende of langdurig zieke leerlingen?

7. Welke **andere respondentgroepen** dan leerlingen moeten bij landelijke monitoring worden betrokken als het gaat om feitelijke en ervaren veiligheid, veiligheidsbeleid en welbevinden? (bijv. ouders/verzorgers, onderwijs- en zorgprofessionals, ondersteunend personeel).

8. Welke **kenmerken van de onderwijsinstelling** van zijn van belang om rekening mee te houden bij het verkrijgen van zicht op de sociale veiligheid?

9. In hoeverre is het mogelijk (haalbaar) om een **betrouwbaar en representatief** landelijk beeld van het veiligheidsklimaat in het gespecialiseerd onderwijs (go) en het praktijkonderwijs (pro) te vormen?

Bijlage 2 Overzicht consultaties en kernbetrokkenen

Er zijn 13 gesprekken gevoerd met 16 organisaties.

- Belangenbehartiger leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoeften
- Belangenorganisaties voor specifieke doelgroepen (2)
- Expertiseorganisatie op gebied van jeugdhulp, gehandicaptenzorg, speciaal onderwijs en participatie
- Expertisecentrum voor slechtziende en blinde mensen
- Kennisorganisatie op het gebied van veiligheid in het onderwijs
- Onderzoeksorganisatie die zich richt op preventie in de jeugdgezondheidszorg
- Organisatie voor mensen die moeite hebben met horen en/of communiceren (2)
- Ouderorganisatie (2)
- Rijksuniversiteit van Groningen, hoogleraar faculteit Gedrags- en maatschappijwetenschappen
- School voor praktijkonderwijs
- Stichting voor speciaal onderwijs
- Vertrouwensinspectie van de Inspectie van het Onderwijs
- Vso-school

Kernbetrokkenen

- Ministerie van OCW (Veiligheid en Welbevinden)
- Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs
- Sectorraad Praktijkonderwijs
- LBVSO/LsBX (Leerlingen en studentenbelang Extra)
- Adviesraad ÉigenWijsheid

Bijlage 3 Versie 1 van de aanbevelingen met reflecties daarop

De verkenning laat zien dat het verkrijgen van een landelijk en gedifferentieerd zicht op veiligheid in het onderwijs, waaronder in het go en pro, ingewikkeld is. Met name het go kenmerkt zich door diversiteit in zowel ondersteuningsbehoeften van leerlingen als contextkenmerken. Die zijn dusdanig divers dat de ontwikkeling van één uniforme, gestandaardiseerde landelijke monitor niet passend lijkt om bij alle leerlingen af te nemen. De ontwikkeling van één landelijke monitor die een valide en representatief beeld oplevert van de sociale veiligheid van leerlingen in het go lijkt daarmee vrijwel onmogelijk. Bovendien is het de vraag of de ontwikkeling van een monitor die hierbij in de buurt komt opweegt tegen de investeringen die deze ontwikkeling en afname in de praktijk vraagt. Ook omdat zeker de inspanning wat betreft afname in de praktijk enkel bijdraagt aan het in kaart brengen van die veiligheid en die inspanning nog niet gericht is op eventuele vervolgacties om de veiligheid van leerlingen te borgen of verbeteren; acties die volgens betrokkenen uit de praktijk meer aandacht verdienen en kennis van context vereisen.
Dit alles in acht nemend, komen we tot een voorstel voor een gelaagde monitor met de volgende vervolgstappen: (1) optimalisering van de toegankelijkheid van de brede LVM voor alle onderwijsvormen; (2) verkenning van het gebruik van het ProZO!-instrument voor de LVM voor het praktijkonderwijs; (3) identificering en ontwikkeling van aanvullende vragensets voor specifieke doelgroepen, gericht op dimensies als fysieke toegankelijkheid, communicatieve toegankelijkheid, medische veiligheid en ervaren autonomie; (4) identificering van groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname niet haalbaar is vanwege hun ondersteuningsbehoeften en/of de niet eenduidig te duiden setting(s) waarin zij zich bevinden, zoals leerlingen met een ernstig verstandelijke of meervoudige beperking, langdurig zieke leerlingen en thuiszittende leerlingen; en (5) inrichting van alternatief, kwalitatief onderzoek naar de veiligheid van deze groepen, bij voorkeur uitgevoerd door een onafhankelijke instantie. Met dit voorstel pleiten wij voor één gemeenschappelijke basis, aangevuld met doelgroepspecifieke verdiepingsitems en aanvullende verdiepende onderzoeken.

1. **Optimalisering van de toegankelijkheid van de brede LVM voor alle onderwijsvormen.**
   Hoewel de vraag van OCW zich in dit onderzoek richtte op de sectoren pro en go zien we ook in andere vormen van regulier onderwijs dan pro dat hier leerlingen met ondersteuningsbehoeften onderwijs volgen. Naar verwachting zal het aantal leerlingen met ondersteuningsbehoeften in deze andere vormen van regulier onderwijs bovendien toenemen, gezien de ontwikkelingen rondom inclusief onderwijs.[85] Om die reden adviseren we allereerst om de landelijke monitor voor alle sectoren te voorzien van:
   - Auditieve ondersteuning[86] → voor zowel leerlingen in cluster 1 en 2 helpend als voor leerlingen met een visuele en/of communicatieve beperking in andere onderwijsvormen.
   - Visuele ondersteuning[87] → voor zowel leerlingen in cluster 1, cluster 2 als leerlingen met een auditieve en/of visuele beperking in andere onderwijsvormen helpend.

---

85 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2024). *Beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren. Werken aan een inclusieve leeromgeving.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

86 Denk aan spraakondersteuning en/of een ingebouwde voorleesfunctie.

87 Houd hierbij rekening met het contrast van tekst en afbeeldingen. Bied de mogelijkheid om tekst te vergroten. Zie ook Visio Zicht op Toegankelijkheid (VZoT) voor advies hieromtrent. Denk ook aan het gebruik van pictogrammen, smileys, foto's en/of videobeelden bij vragen en antwoordopties. Het testen van het gebruik van visuele ondersteuning is van belang. Uit onderzoek blijkt dat plaatjes toevoegen niet altijd helpt voor beter begrip. Het gebruik van pictogrammen kan juist verwarrend zijn omdat een afbeelding niet voor iedereen hetzelfde betekent. Als leerlingen gewend zijn om ermee te werken, zijn pictogrammen wel bruikbaar.

- Gemakkelijk taalgebruik[88] → voor alle leerlingen in het onderwijs helpend, waaronder voor leerlingen met niet-Nederlands als moedertaal en leerlingen met een lager cognitief niveau, waaronder leerlingen in het praktijkonderwijs.
- Ondersteuning door middel van gebarentaal[89] → voor zowel leerlingen in cluster 2 als leerlingen met een auditieve en/of communicatieve beperking in andere onderwijsvormen helpend.

De mate waarin men het eens is met aanbeveling 1.

	Ja, volledig mee eens	Deels mee eens	Niet of nauwelijks mee eens	Geen mening / neutraal
Deelnemers reflectiebijeenkomst (n=5)	3	2	0	0
Schriftelijk geconsulteerde partijen (n=7)	5	2	0	0

Reflecties van betrokkenen

- Met het oog op de ontwikkeling naar inclusief onderwijs denken we dat dit heel belangrijk is.
- Brede toegankelijkheid van de LVM voor alle sectoren lijkt mij zeer verstandig. Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs kunnen hier baat bij hebben. Waar nog over nagedacht moet worden is de specifieke validiteit voor groepen. Hoe identificeert de school de leerlingen die een specifieke vragenlijst moeten invullen met bijvoorbeeld vereenvoudigd taalgebruik voor leerlingen met TOS?
- Vooral gemakkelijk taalgebruik is voor iedereen een meerwaarde, ongeacht IQ of ondersteuningsbehoefte. Dit draagt zeker in kwantitatieve en kwalitatieve zin bij aan de respons.
- Het is een goed idee om in aanbiedmodus in bredere zin aan te sluiten op leerlingen.
- Voor leerlingen met een beperking is het inderdaad logisch dat het instrument toegankelijk (in uitvoering en vormgeving) wordt gemaakt. Belangrijk om hierbij op te merken is dat er vaak veel meer 'reguliere' leerlingen hiervan profiteren, zoals nieuwkomers. Als de toegankelijkheid wordt vergroot, wordt ook de betrouwbaarheid van metingen groter. Leerlingen zullen beter begrijpen wat aan hen gevraagd wordt.
- Een aandachtspunt is dat aangezien de LVM als voorbeeld moet dienen voor gevalideerde vragenlijsten bij de monitoringsverplichting van scholen, helder moet zijn of de validering groepspecifieke beperkingen heeft en welke betekenis dit heeft voor de plicht voor scholen om valide en betrouwbaar te monitoren.
- Wij zijn het grotendeels eens met de aanbeveling. Wel vinden we dat toegankelijkheid hier nog te beperkt wordt opgevat als technisch vraagstuk, terwijl het in werkelijkheid ook een methodologisch vraagstuk is. […] Minstens zo belangrijk is de vraag of de wijze van bevragen aansluit bij de manier waarop leerlingen uit het go en pro ervaringen verwerken, interpreteren en verwoorden. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat veel leerlingen met autisme, TOS, LVB, trauma, internaliserende problematiek of andere ondersteuningsbehoeften niet vanzelfsprekend reageren op directe vragen over veiligheid (niet direct herkend; gemaskeerd; sociaal wenselijke antwoorden). Daar komt bij dat veel vormen van onveiligheid binnen deze doelgroep indirect wordt ervaren. Ze geven niet altijd aan zich 'onveilig' te voelen, maar beschrijven bijvoorbeeld wel voortdurend op hun tenen te lopen, zich aan te passen aan anderen, geen hulp

88 Via Taal voor allemaal zijn handreikingen en eenvoudige zinnen te vinden. Stel bovendien concrete vragen en maak abstracte begrippen concreet. Uit onderzoek blijkt dat eenvoudige taal ook aansluit bij leerlingen uit het regulier onderwijs, die goed kunnen lezen.

89 Denk aan video's met vragen in of ondersteund door gebarentaal, maar ook de mogelijkheid om te antwoorden met gebarentaal.

te durven vragen etc. Wanneer uitsluitend met directe vragen wordt gewerkt, bestaat het risico dat juist deze signalen buiten beeld blijven. Dit raakt direct aan de validiteit van de monitor. Wij adviseren om naast eenvoudige taal en ondersteunende formats ook scenario's, praktijksituaties, casussen, visuele werkvormen en alternatieve uitingsvormen onderdeel te maken van de monitor. Deze benaderingen helpen leerlingen om ervaringen te herkennen en te verwoorden die bij traditionele vragenlijst vaak verborgen blijven.

- Wij adviseren om toegankelijkheid nadrukkelijk breder te definiëren dan technische toegankelijkheid alleen. Naast eenvoudige taal en ondersteunende formats zouden ook scenario's, praktijksituaties, casussen, visuele werkvormen en alternatieve uitingsvormen onderdeel moeten zijn van de monitor. Juist deze benaderingen helpen leerlingen om ervaringen te herkennen en te verwoorden die bij een traditionele vragenlijst vaak verborgen blijven.
- Het hoofddoel van de LVM moet betrouwbaarheid van resultaten zijn. Hierin is het voor alle doelgroepen inderdaad helpend als er rekening wordt gehouden met de toegankelijkheid.
- Bij gebarentaalondersteuning is het wenselijk om zowel Nederlands Gebarentaal (NGT) als Nederlands met Gebaren aan te bieden (NmG).
- Het lijkt goed om samen met leerlingen te kijken hoe vragen voor hen begrijpelijker, duidelijker en beter te 'verstaan' zijn. Let er hierbij op dat verklankingssoftware soms juist problemen oplevert omdat de stem raar is of zinnen niet soepel worden uitgesproken.
- We zijn het eens met deze aanbeveling. Daarbij merken we op dat ook leerlingen in cluster 3 en 4 baat hebben bij communicatieve ondersteuning, zoals leerlingen met autisme.
- Een van de respondenten vraagt zich af of de monitor in delen kan worden afgenomen. Dit is ook een manier om vragenlijsten toegankelijker te maken in het go.

2. **Verkenning gebruik ProZO! instrument *Sociale veiligheid leerlingen* voor het praktijkonderwijs.**
   We zien dat in het praktijkonderwijs al een bestaand gevalideerd instrument wordt gehanteerd, namelijk van *ProZO!* het instrument *Sociale veiligheid leerlingen*. Gezien het brede gebruik hiervan in het praktijkonderwijs verdient het aanbeveling te verkennen in hoeverre dit instrument kan worden benut voor de LVM, al dan niet met aanpassingen. Om te bepalen in hoeverre gebruik van dit instrument passend is, zijn onderstaande vragen relevant om te beantwoorden:
   - In hoeverre is het bezien vanuit het wettelijk kader omtrent gegevensuitwisseling en verwerking mogelijk om gebruik te maken van de uitkomsten van het ProZO! instrument? Welke (nadere) afspraken zijn nodig om van gegevens gebruik te kunnen maken?
   - Hoeveel scholen maken jaarlijks gebruik van het instrument en wat is hierop het gemiddelde responspercentage? M.a.w.: wat is het exacte huidige bereik?
   - In hoeverre is huidige constructdekking rondom (sociale) veiligheid volledig? Dit kan worden bepaald door het instrument naast het bestaande landelijke instrument te leggen. Waar wijkt het ProZO! instrument af van de LVM die reeds tweejaarlijks door het ministerie van OCW wordt uitgezet? Missen er onderdelen in het ProZO! instrument en zo ja, in hoeverre is het mogelijk het instrument van ProZO! op onderdelen aan te vullen?
   - Waar wijkt het ProZO! instrument af van de LVM die reeds tweejaarlijks door het ministerie van OCW wordt uitgezet? Zijn er in de instrumenten vergelijkbare vragen en antwoordopties maar zijn deze net anders geformuleerd; zijn deze dan eenduidig en passend voor de brede groep leerlingen aan te passen met oog voor toegankelijk taalgebruik? Gelijk taalgebruik komt de consistentie en daarmee de betrouwbaarheid van instrumenten ten goede.

De mate waarin respondenten van de schriftelijke consultatieronde het eens zijn met aanbeveling 2.

	Ja, volledig mee eens	Deels mee eens	Niet of nauwelijks mee eens	Geen mening / neutraal
Deelnemers reflectiebijeenkomst (n=5)	1	4	0	0
Schriftelijke geconsulteerde partijen (n=7)	2	1	2	2

Reflecties van betrokkenen

- Fundamentele vragen rondom bereik, representativiteit, constructvaliditeit, gegevensverwerking, vergelijkbaarheid, eigenaarschap van data en praktische toepasbaarheid van ProZO! zijn nog niet zijn beantwoord. Het gebruik van dit instrument als mogelijke bouwstenen voor landelijke monitoring is daarom naar onze mening moeilijk te verdedigen.
- Het is de vraag of realisatie via een bestaande aanbieder gewenst is. Het idee achter de LVM is om op basis van aangescherpte wettelijke vereisten een gestandaardiseerde vragenlijst te ontwikkelen. Aanbieders van vragenlijsten kunnen hier gebruik van maken. De redenatie lijkt hier andersom te werken, namelijk dat de LVM gebruik maakt van een aanbieder. Het is een bewuste keuze om scholen keuzevrijheid in aanbieder te bieden. Het gebruik van ProZO! als LVM zou de marktwerking belemmeren.
- ProZO! is ontwikkeld binnen de sector, wordt gebruikt binnen de sector en functioneert binnen de governance van de sector. Daarmee is het in essentie een sectorspecifiek kwaliteitsinstrument. Dat maakt het niet automatisch ongeschikt voor interne kwaliteitsverbetering, maar wel fundamenteel ongeschikt als uitgangspunt voor onafhankelijke landelijke veiligheidsmonitoring van leerlingen. Juist bij sociale veiligheid moet iedere schijn van institutionele beïnvloeding, belangenverstrengeling of afhankelijkheid worden voorkomen. De partij die onderwerp is van monitoring behoort niet tegelijkertijd de infrastructuur, methodiek of gegevensbasis van die monitoring te bepalen. Het is de slager die zijn eigen vlees keurt. Daar komt bij dat onvoldoende inzichtelijk is: wie gegevens daadwerkelijk aanlevert, in welke mate leerlingen zelfstandig antwoorden geven, in welke mate medewerkers, scholen of ouders invloed hebben op gegevens, welke groepen leerlingen structureel buiten beeld blijven, hoe sociaal wenselijke antwoorden worden ondervangen, in hoeverre uitkomsten daadwerkelijk veiligheidsbeleving van leerlingen zelf weerspiegelen. [Met deze aanbeveling en doordat deze vragen niet eerst beantwoord zijn] ontstaat een patroon dat ons zorgen baart. De oorspronkelijke onderzoeksvraag was hoe de ervaringen en veiligheidsbeleving van leerlingen beter zichtbaar gemaakt kunnen worden. De aanbevelingen komen uiteindelijk echter vooral uit bij bestaande sectorinstrumenten en bestaande sectorstructuren en machtslijnen. […] Weg is hiermee de onafhankelijkheid en weg hiermee is de wens van leerlingen zelf. Weg hiermee is ook onze veiligheid en laat die nu juist verbeterd moeten worden. We vinden dit een gemiste kans. Wat ons bovendien verbaast, is dat op meerdere plekken erkent wordt dat fundamentele vragen rondom bereik, representativiteit, constructvaliditeit, gegevensverwerking, vergelijkbaarheid, eigenaarschap van data en praktische toepasbaarheid nog niet zijn beantwoord. […] Een verkenning die zelf concludeert dat essentiële randvoorwaarden nog onvoldoende zijn onderzocht, kan niet tegelijkertijd onderbouwd concluderen dat deze instrumenten de meest logische of wenselijke basis vormen voor toekomstige landelijke monitoring. Dat geldt temeer omdat de argumentatie die hiervoor wordt gegeven grotendeels lijkt te resultaten op het feit dat deze systemen reeds bestaan, reeds gebruikt worden binnen de sector en daardoor relatief eenvoudig kunnen worden aangesloten op bestaande structuren. Daarmee zegt het iets over de praktische uitvoerbaarheid maar niet over de vraag of het instrument daadwerkelijk het meest geschikt is om veiligheidsbeleving van leerlingen onafhankelijk, betrouwbaar en representatief in beeld te brengen.
- Het is lastig om relevante, sector overstijgende vragen in een bestaand instrument te krijgen.

- Het kan goed zijn om deze lijst samen met leerlingen in te vullen om te kijken of deze voor hen inderdaad gemakkelijker te gebruiken is dan de LVM.
- Het benutten van een goed werkend instrument is wenselijk. Het is daarnaast werkdrukverlagend voor het veld.
- Het praktijkonderwijs is al gewend om hiermee te werken en dus ook voor leerlingen is dit een bekend en gevalideerd instrument. Gebruik van ProZO! als LVM voorkomt dat er twee instrumenten naast elkaar moeten worden gebruikt, en/of de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving in het praktijkonderwijs niet meer goed langjarig kan worden gevolgd.

3. **Identificering en ontwikkeling van 'aanvullende' vragensets t.b.v. de constructvaliditeit.**
   Met het oog op de constructvaliditeit is van belang te bepalen welke dimensies van de (sociale) veiligheid idealiter worden meegenomen in de LVM en in hoeverre dit haalbaar en/of wenselijk is voor het ministerie van OCW. Naast de algemene aandachtsgebieden op het gebied van (sociale) veiligheid die gelden voor alle leerlingen in het onderwijs, verdienen de volgende gebieden voor sommige leerlingen aanvullend aandacht omdat deze samenhangen met hun veiligheid:
   - Fysieke toegankelijkheid en oriëntatie
   - Communicatieve toegankelijkheid
   - Medische veiligheid
   - Fysieke belastbaarheid
   - Afhankelijkheidsrelaties van onderwijsprofessionals en/of zorgverleners
   - Voorspelbaarheid van routines en prikkelbelasting
   - Ervaren autonomie en regie.

   Wanneer besloten wordt om (een deel van) deze dimensies een plek te geven in een LVM is het vervolgens zaak om items hierbij nader uit te werken in vragen en antwoordopties. Daarna ligt de vraag voor hoe wordt bepaald aan welke leerlingen deze vragensets gesteld worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald op basis van ondersteuningsbehoeften zoals beschreven in een OPP. Inhoudelijk bezien zou deze optie logisch zijn omdat de onderwijssetting in dit geval niet leidend is. Ethisch bezien en bezien vanuit het inclusieve gedachtegoed is het echter de vraag of het wenselijk is om vragensets aan leerlingen toe te bedelen op basis van individuele kenmerken.

   Aanvullend is het relevant om stil te staan bij de vraag of er settings zijn waarnaar in de LVM moet worden gevraagd *in onderwijstijd* maar *buiten de school.*
   - In het praktijkonderwijs betreft een vaste setting de stage-/werkplek;
   - In het (v)so kan eveneens sprake zijn van een stage-/werkplek;
   - In het go gaan leerlingen verder geregeld met leerlingenvervoer naar school;
   - In het go gaat een deel van de leerlingen geregeld naar een plek op school/net daarbuiten waarin die individuele ondersteuning/zorg krijgt.

De mate waarin respondenten van de schriftelijke consultatieronde het eens zijn met aanbeveling 3.

	Ja, volledig mee eens	Deels mee eens	Niet of nauwelijks mee eens	Geen mening / neutraal
Deelnemers reflectiebijeenkomst (n=5)	3	2	0	0
Schriftelijke geconsulteerde partijen (n=7)	3	3	1	0

Reflecties van betrokkenen

- Wij ondersteunen deze aanbeveling maar vinden haar in huidige vorm nog onvoldoende ambities en onvoldoende passend bij de complexiteit van de doelgroep. Voorgestelde thema's zijn relevant, maar nog onvoldoende. Wij adviseren aanbeveling 3 aanzienlijk te verbreden. Niet door simpelweg meer vragen toe te voegen, maar door expliciet te erkennen dat veiligheid binnen het gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs uit meerdere lagen bestaat: fysieke veiligheid, sociale veiligheid, relationele veiligheid, herstelveiligheid, participatieve veiligheid en systeemonveiligheid. Alleen wanneer al deze dimensies worden meegenomen ontstaat een monitor die werkelijk recht doet aan de veiligheidsbeleving van deze doelgroep.
- Voor het go is het fijn als er specifieke vragensets zijn, omdat deze van invloed zijn op de ervaren veiligheid.
- Ik vind de aanbeveling in principe goed, maar het zijn wel veel extra onderdelen. Zijn die echt allemaal nodig?
- Er wordt opgemerkt dat verplaatsingen tussen school en huis of huis naar stage ook een relevante context is waar veel gebeurt. Wij merken op dat deze extra vragensets resultaten makkelijker herleidbaar kunnen maken. Wij geven de tip om te kijken naar hoe bestaande monitorinstrumenten dit probleem oplossen.
- Stages maken vaak een behoorlijk deel uit van het praktijkonderwijs. Aanvullende vragen hierover zijn nodig.
- Deze aanbeveling is gericht op het go. Voor het reguliere vo, inclusief het praktijkonderwijs, zien wij hier geen toegevoegde waarde.
- Het stukje 'buiten de school' is enorm breed op te vatten. Dat vraagt in bevraging van leerlingen om heldere formulering van setting waar je naar vraagt. Dat moet zo helder mogelijk zijn.

4. **Identificering groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van LVM niet haalbaar is.** Om tweejaarlijks een landelijk betrouwbaar en valide beeld van de veiligheid van leerlingen en personeel in het onderwijs te vormen, is gestandaardiseerde afname van een instrument van belang. Voor een deel van de leerlingen lijkt gestandaardiseerde afname van een instrument om verschillende redenen echter niet passend of haalbaar. Het is van belang deze groepen leerlingen te identificeren zodat hun veiligheid op andere wijze in kaart kan worden gebracht. Op basis van dit verkennend onderzoek identificeren we in elk geval de volgende groepen leerlingen voor wie gestandaardiseerde afname op één vast moment niet passend en/of haalbaar lijkt:
   - Leerlingen met een ernstig verstandelijke beperking,
   - Leerlingen met een ernstig meervoudige beperking,
   - Langdurig zieke leerlingen,
   - Thuiszittende leerlingen.

De mate waarin respondenten van de schriftelijke consultatieronde het eens zijn met aanbeveling 4.

	Ja, volledig mee eens	Deels mee eens	Niet of nauwelijks mee eens	Geen mening / neutraal
Deelnemers reflectiebijeenkomst (n=5)	5	0	0	0
Schriftelijke geconsulteerde partijen (n=7)	4	3	0	0

Reflecties van betrokkenen

- Criteria voor deze groepen leerlingen dienen heel helder te worden geformuleerd. Het moet gezien de verplichte monitoring door scholen in go, pro en regulier onderwijs helder zijn welke leerlingen buiten de validatie van de reguliere vragenlijst vallen en op welke manier deze leerlingen (al dan niet) gemonitord moeten worden.
- Wij adviseren om de categorie 'moeilijk bereikbare groepen' aanzienlijk te verbreden. Niet alleen naar groepen die organisatorisch moeilijk te bereiken zijn, maar ook naar groepen die door hun positie, ervaringen of afhankelijkheid structureel ondervertegenwoordigd raken in onderzoek. We missen: leerlingen die structureel maskeren, leerlingen die gedeeltelijk thuiszitten of slechts beperkt onderwijs volgen, leerlingen in hybride onderwijsroutes, leerlingen in residentiële instellingen, leerlingen in zorg-onderwijstrajecten, leerlingen die formeel aanwezig zijn maar feitelijk niet participeren, leerlingen die via alternatieve of tijdelijke constructies onderwijs volgen, leerlingen die vanwege eerdere negatieve ervaringen niet langer deelnemen aan onderzoeken of monitoren, leerlingen die strategisch zijn uitgeschreven of zich bevinden in het grijze gebied tussen onderwijs, zorg, dagbesteding en thuiszitten.
- Niet alleen in afname maar ook inhoudelijk zijn mogelijk andere vragen van toepassing.
- Bij leerlingen met psychiatrische problematiek is standaardafname ook niet altijd haalbaar (bijvoorbeeld leerlingen op PI-scholen of leerlingen met zwaar autisme).
- Nuance lijkt te bestaan tussen twee bedoelde groepen: leerlingen voor wie het cognitief niet mogelijk is de vragenlijst in te vullen, en leerlingen die vanwege de setting een andere relevantie hebben (thuiszitters/leerlingen die langdurige zorg nodig hebben, waardoor ze niet op een school aanwezig zijn). Deze twee groepen kennen wel een andere insteek. [Ook t.a.v. onderstaande aanbeveling.]
- Verhelderd zou kunnen worden dat het bij thuiszitters om leerlingen gaat die nooit op school zijn. Bij bijvoorbeeld een dagdeel aanwezigheid of enkele uren per dag, zouden deze leerlingen 'gewoon' in de monitor moeten worden meegenomen.
- Het meten van veiligheid onder thuiszitters roept de vraag op welke veiligheid wordt gemonitord: is de context thuis of op school?
- Voor de eerste twee groepen doen wij geen uitspraken. Voor de andere twee groepen lijkt gestandaardiseerde afame inderdaad niet passend, omdat hun situatie niet de standaard schoolsituatie is. Dat geldt overigens voor het gehele onderwijs (en niet alleen go of pro).

5. **Inrichting onderzoek naar bovenstaande groepen leerlingen.**
   Groepen leerlingen die moeilijker bereikbaar zijn en/of bij wie het ingewikkelder is om de veiligheid in kaart te brengen, zijn juist daardoor mogelijk kwetsbaarder en lopen een groter risico op onveiligheid. Om die reden is het van belang om de veiligheid van deze leerlingen nader in kaart te brengen op alternatieve wijzen. Per groep dient verkend te worden, welke aanpassingen in afname en afnamecondities te doen zodat zij bevraagd kunnen worden over veiligheid.
   - Het verdient aanbeveling om daarbij eerst te verkennen hoe directe afname bij leerlingen mogelijk is en de veiligheid van deze groep leerlingen dus niet indirect via anderen in kaart te brengen.
   - Voor leerlingen die zich (deels) in andere settings dan op school bevinden, is aandacht nodig voor aanpassingen in de vraagstellingen om deze passend te maken bij hun situatie.

   Idealiter krijgen de onderzoeken naar de veiligheid van geïdentificeerde groepen leerlingen een andere insteek. Die lijkt passender, namelijk onderzoeken onder een selectere groep leerlingen uit betreffende doelgroep die kwalitatief van aard zijn. Dit biedt onderzoekers meer flexibiliteit in het onderzoeksdesign, waarmee zij meer recht kunnen doen aan het complexe samenspel van leerlingkenmerken en factoren in de context(en) waarin betreffende leerlingen zich bevinden. Door deze onderzoeken uit te laten voeren door een onafhankelijke instantie, zoals bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs, worden de uitkomsten van onderzoek bovendien niet (onbedoeld) beïnvloed door de directe betrokkenen van leerlingen in het systeem. Om te voorkomen dat veiligheid van de groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van de LVM minder goed mogelijk is, onvoldoende aandacht krijgt in onderzoek verdient het aanbeveling om betreffende onderzoeken vooruit in de tijd te plannen en hier een bepaalde frequentie, mogelijk afwijkend van de tweejaarlijkse afname van de LVM, over vast te stellen.

De mate waarin respondenten van de schriftelijke consultatieronde het eens zijn met aanbeveling 5.

	Ja, volledig mee eens	Deels mee eens	Niet of nauwelijks mee eens	Geen mening / neutraal
Deelnemers reflectiebijeenkomst (n=5)	2	3	0	0
Schriftelijke geconsulteerde partijen (n=7)	1	5	1	0

Reflecties van betrokkenen

- Wij adviseren om aanbeveling 5 aan te scherpen tot een bredere aanbeveling: ontwikkel een onafhankelijke, leerlinggerichte monitorstructuur met waar nodig kwalitatieve verdieping en met expliciete aandacht voor machtsverhoudingen, afhankelijkheid, maskeren, sociaal wenselijke antwoorden en angst voor gevolgen. Niet als noodoplossing voor moeilijk bereikbare leerlingen, maar als noodzakelijke voorwaarde om de veiligheidsbeleving van deze doelgroep valide en betrouwbaar in beeld te brengen.
- Onafhankelijkheid van onderzoek moet centraal staan. Onderwijspersoneel speelt potentieel een rol in onveiligheid van leerlingen. Zij zijn daarmee geen geschikte personen om veiligheid te

bevragen. Het bevragen van onderwijspersoneel op hoe zij kijken naar veiligheid van hun leerlingen is evenmin objectief genoeg.
- Hierbij moet naast bereikbaarheid en belastbaarheid van de doelgroep ook rekening gehouden worden met de capaciteit van de onderwijsinrichting (personeel en financieel). De afname vraagt veel inspanning en dit moet wel haalbaar blijven voor het onderwijs.
- In het contact met deze leerlingen is het kennen van de leerlingen (om hen bijv. te kunnen begrijpen) en een vertrouwensband belangrijk. Als leerlingen zich niet veilig voelen bij de onderzoeker, zal het bij sommige leerlingen geen resultaat opleveren. Daarbij is het erg duur om dit onafhankelijk te organiseren en niet door experts in het onderwijs zelf. De haalbaarheid is daarom twijfelachtig.
- Soms kan een observatie-instrument een indicatie geven van veiligheid, maar deze uitkomsten blijven subjectief.
- Bij dit voorstel, met name bij thuiszitters, bestaat het risico dat de school verantwoordelijk wordt gehouden voor de veiligheid in een situatie waar zij geen of zeer beperkte invloed op heeft.
- Het is aan te raden om de mogelijkheid open te houden om deze groep in een latere 'ronde' meer kwantitatief te monitoren. Als er vanuit kwalitatief onderzoek algemene thema's naar voren komen, dan kunnen die ook op een meer kwantitatieve manier uitgevraagd gaan worden.
- Wij vragen ons af of de Inspectie van het Onderwijs de aangewezen uitvoerder hiervoor is. Het noemen van inspectie kan al spanning opleveren vanwege het beeld dat bestaat.
- Ik denk dat het goed is om deze groepen met kwalitatief onderzoek mee te nemen, omdat de groep erg divers is. Ik zou deze aanbeveling wel samenvoegen met vorige aanbeveling. Mijn angst is dat het aan de slag gaan met de aanbeveling vertraagt doordat je het in twee aanbevelingen opsplitst.
- Net als bij aanbeveling 4 is het ingewikkeld en belangrijk vast te stellen wat wordt gemeten. Welke sturingsinformatie levert kwalitatief onderzoek op?

Overkoepelende reflecties

Overkoepelend geven betrokkenen ook enkele reflecties mee:

- Fijn dat er aandacht is voor de diversiteit van doelgroepen. Het is heel belangrijk om tijdens het vervolgproces met expertiseorganisaties en doelgroepen zelf af te stemmen over verdere vormgeving.
- Wij zijn het er volledig mee eens dat één monitor niet haalbaar is voor het gespecialiseerd onderwijs. De doelgroep is te divers en vraagt om te veel specifieke ondersteuning om dit vanuit 1 vragenlijst te kunnen doen.
- [Wij benadrukken consequent dat] onveiligheid binnen het go en pro is vaak minder zichtbaar, sterker contextafhankelijk en nauwer verbonden zijn met afhankelijkheidsrelaties, stigmatisering, maskeren, uitsluiting, overbelasting en systeemonveiligheid. We vinden het daarom opvallend dat de aanbevelingen grotendeels uitkomen bij bestaande monitorinstrumenten en bestaande sectorstructuren. Hierdoor ontstaat het risico dat veiligheid opnieuw wordt benaderd als een technisch meetvraagstuk, terwijl de kern van het probleem juist was dat belangrijke vormen van onveiligheid jarenlang onvoldoende zijn herkend, erkend en geregistreerd. Duidelijke verbeteringen die we in het voorstel zien, zijn dat systeemonveiligheid, meldveiligheid, maskeren, stigmatisering, contextafhankelijkheid, thuiszitters, leerlingenvervoer, inclusieve settingen, differentiatie tussen doelgroepen en de erkenning dat sociale veiligheid in het go en pro niet kan worden versmald tot pesten of incidenten. Dat vinden

wij belangrijk. Juist voor deze doelgroep zit onveiligheid vaak niet in één zichtbaar voorval, maar in terugkerende patronen: niet geloofd worden, niet passend ondersteund worden, afhankelijk zijn van volwassenen, moeten functioneren in een omgeving die structureel niet aansluit, of pas gehoord worden wanneer de situatie al is geëscaleerd. Het is positief dat de notitie inmiddels meer oog heeft voor deze bredere veiligheidsdimensies. Daarmee wordt erkend dat veiligheid in GO en PrO niet op dezelfde manier kan worden begrepen of gemeten als in het reguliere onderwijs.Vergeet niet de leerlingen die naar interne voorzieningen van samenwerkingsverbanden gaan. Zij vallen onder de onderwijsverantwoordelijkheid van besturen waar zij staan ingeschreven, maar ontvangen onderwijs (soms met afwijking van onderwijstijd) op een voorziening elders. Vaak is een reguliere monitor voor hen geschikt, maar het is belangrijk deze groep te betrekken in de LVM. Tegelijkertijd vinden we dat deze erkenning nog onvoldoende doorwerkt in uiteindelijke aanbevelingen. Hier schuift het toch weer sterk richting bestaande monitorinstrumenten, sectorstructuren en technische aanpassingen aan bestaande systemen. Daar zit voor ons een spanning. Als de analyse erkent dat veiligheid voor deze leerlingen breder, gelaagder en contextafhankelijker is, dan moeten de aanbevelingen daar ook consequent uit voortvloeien. De conclusie van dit onderzoek zou wat ons betreft moeten zijn dat bestaande monitorinstrumenten die worden genoemd niet in aanmerking komen voor de LVM vanwege alle bias en belangenverstrengeling, en dat behoefte zichtbaar is geworden aan twee volledig onafhankelijke monitoren: één voor het pro en één voor het go. Daarbij vinden we dat LBVSO/LsBX expliciet als mogelijke uitvoerende partij moet worden opgenomen. Als het uitgangspunt van de verkenning is dat de stem van leerlingen centraal staat, dan hoort de monitoring van deze doelgroepen ook georganiseerd te worden vanuit de vertegenwoordiging van leerlingen zelf.

- Wij adviseren om twee onafhankelijke landelijke veiligheidsmonitoren te ontwikkelen die rechtstreeks bij leerlingen ervaringen ophaalt, wetenschappelijk gevalideerd is, toegankelijk is voor uiteenlopende doelgroepen en onafhankelijk functioneert van sectorraden, onderwijskoepels en andere belanghebbenden.
- Voor leerlingen die niet zelfstandig een lijst kunnen invullen, blijft het de vraag wat wordt gemeten als er een monitor wordt afgenomen met hulp van iemand anders.
- Er mist nog een opvolgingsplicht/zorgplicht ten aanzien van leerlingen na afname van een monitorinstrument en hoe dat bij deze doelgroepen aangepakt zou kunnen worden.

Bijlage 4 ProZO! vragenlijst sociale veiligheid leerlingen



Lees voor

Deze vragenlijst gaat over jouw school.
We willen graag weten wat jij van jouw school vindt.

Op de volgende bladzijden zie je een aantal uitspraken.
Deze gaan over de school, de docenten en de lessen.
Wij willen graag weten of je het met de uitspraken eens bent. Dat kun je aangeven door bij elke uitspraak te kiezen uit één van de antwoorden die onder de uitspraak staat. Als de uitspraak gaat over iets waar je niet mee te maken hebt gehad dan kies je voor het antwoord "weet ik niet".

We vragen ook een paar persoonlijke gegevens. We hoeven niet je naam te weten. Niemand weet dus wat jij invult.

We zijn benieuwd naar jouw mening!

Alvast bedankt voor je medewerking.

Lees voor

De vragenlijst begint met een paar vragen over jezelf.

Lees voor

Ben je een jongen of meisje?

- ◯ jongen
- ◯ meisje
- ◯ genderneutraal

Lees voor

Hoe oud ben je?

☐

Lees voor

In welke klas / groep / leerjaar zit je?

Voel je je veilig op school?

Lees voor

1. Ik voel me veilig op school.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

2. Als ik problemen heb, weet ik bij wie ik moet zijn op school.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

3. Ik kan altijd bij mijn mentor/leraar terecht.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

4. Ik ben tevreden over hoe wij met elkaar omgaan op school.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Is het veilig op school?

Lees voor

5. Andere leerlingen pesten mij op school.

(bijna) elke dag	elke week	elke maand	(bijna) nooit	weet ik niet

Lees voor

6. Medeleerlingen pesten mij via internet / telefoon.

(bijna) elke dag	elke week	elke maand	(bijna) nooit	weet ik niet

Lees voor

7. Andere leerlingen discrimineren mij op school.

(bijna) elke dag	elke week	elke maand	(bijna) nooit	weet ik niet

Lees voor

8. Andere leerlingen slaan of schoppen mij op school.

(bijna) elke dag	elke week	elke maand	(bijna) nooit	weet ik niet

Vind je het fijn op school?

Lees voor

9. Ik ga met plezier naar school.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

10. Ik voel me fijn op school.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

11. Ik mag op school mijn eigen mening geven.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

12. Ik krijg informatie op school over dingen die voor leerlingen belangrijk zijn.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Wat doen de leraren voor jou?

Lees voor

13. De leraren zijn geïnteresseerd in mij.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

14. De leraren helpen mij meer zelfvertrouwen te krijgen.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

15. De leraren helpen mij met anderen om te gaan.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Lees voor

16. De leraren doen er wat aan, als ik gepest word.

helemaal oneens	oneens	eens	helemaal eens	weet ik niet

Bijlage 5 Vragen slotbijeenkomst

In de slotbijeenkomst stond de bespreking van de conceptversie van het eindrapport centraal, aan de hand van zeven gerichte vragen.

1. **Als jullie kijken naar de aanbevelingen in het slothoofdstuk: is de afbakening van de LVM zoals wij die nu voorstellen voldoende helder, als het gaat om afbakening van doelgroepen i.c.m. instrumentafname?**
    a. Is duidelijk genoeg voor welke leerlingen en settings de brede LVM wel passend is?
    b. Is ook duidelijk genoeg voor welke leerlingen en settings een andere vorm passender lijkt?

2. **Als jullie kijken naar de aanbevelingen in het slothoofdstuk: is de afbakening van de LVM zoals wij die nu voorstellen voldoende helder, als het gaat om afbakening van de inhoud? En hoe verhoudt die zich tot de praktische haalbaarheid van afname van een vragenlijst qua lengte en afnameduur?**
    a. Voor het praktijkonderwijs verdient veiligheid op de stage-/leerwerkplek aandacht, naast de door OCW onderscheiden aandachtsgebieden. In hoeverre zijn jullie het ermee eens dat dit onderdeel zou moeten zijn van de LVM?
    b. Voor het gespecialiseerd onderwijs verdienen aanvullende aspecten van veiligheid aandacht in de LVM. In hoeverre zijn jullie het ermee eens dat naar deze aspecten moet worden gevraagd?

3. **Er zijn groepen leerlingen bij wie gestandaardiseerde afname van de LVM niet haalbaar of niet passend lijkt, bijvoorbeeld leerlingen:**
- **die langdurig ziek zijn;**
- **die onderwijs volgen in een residentiële instelling;**
- **die onderwijs volgen in hybride settings;**
- **die slechts af en toe naar school gaan;**
- **die wel zijn ingeschreven maar niet naar school gaan;**
- **die niet naar school gaan en ook niet zijn ingeschreven.**

   In hoeverre dienen deze leerlingen mee te worden genomen in de LVM, en wanneer ligt een andere vorm van monitoring meer voor de hand?

4. **In hoeverre kan een bestaand instrument dat door een sectorraad wordt gebruikt, worden benut ten behoeve van de LVM? En onder welke voorwaarden zou dat eventueel kunnen?**
    a. Welke eisen moeten dan gelden rond onafhankelijkheid, datakwaliteit, bereik en governance?
    b. Wanneer is een sectorspecifiek instrument hooguit bruikbaar als inspiratiebron, maar niet als een basis?

5. **Als we uitgaan van de doelstelling en afbakening van de LVM zoals nu voorgesteld via het gelaagde model: welke afnamefrequentie past dan het beste bij de afname van de brede vragenlijst? En wat is daarvoor de belangrijkste onderbouwing?**

6. **Als we uitgaan van de doelstelling en afbakening van de LVM zoals nu voorgesteld via het gelaagde model: Voor bepaalde groepen leerlingen lijkt afname van een brede vragenlijst niet passend. Onderzoek kan daar anders worden vormgegeven en zal meer kwalitatief van aard zijn. Dat maakt het onderzoek intensiever, maar ook kleinschaliger. Wat is voor dit type onderzoek, onder deze groepen leerlingen een passende frequentie? Wat is haalbaar? Hoe houd je zicht op ontwikkelingen over de tijd?**

7. **Wat is tot slot het belangrijkste aandachtspunt dat je met het oog op de afronding van het verkennend onderzoek en het rapport nog wil meegeven?**

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 16 juni 2026
In opdracht van ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap