

Vergaderjaar 2025–2026

36 777

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet medezeggenschap op scholen, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs)

Nr. 6

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 25 september 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 3 juli 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Raad van State), een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet vrij en veilig onderwijs (36 777). De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is hierover geïnformeerd met een brief van 3 juli 2025 (2025Z14006). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan.

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft primair tot doel om het veiligheidsbeleid van scholen te versterken. Het achterliggende doel hiervan is het waarborgen van een veilige schoolomgeving.¹ Om dit te bereiken stelt de regering in het wetsvoorstel de volgende maatregelen voor:

1. een registratieplicht voor veiligheidsincidenten en een meldplicht voor ernstige veiligheidsincidenten;
2. de bestaande meld-, overleg- en aangifteplicht bij een vermoeden van een seksueel misdrijf jegens een minderjarige leerling of student wordt uitgebreid tot situaties waarin mogelijk sprake is van seksuele intimidatie. Ook wordt de meld- en overlegplicht (geen aangifteplicht) ingevoerd voor seksuele misdrijven en seksuele intimidatie ten opzichte van meerderjarige leerlingen en studenten;

¹ Kamerstuk 36 777, nr. 3, p. 2 en 35.

3. een verplichting voor scholen om zowel een interne als een externe vertrouwenspersoon aan te stellen;
4. een verplichting tot het inrichten van een interne klachtenprocedure, waarbij scholen zich ook moeten aansluiten bij een landelijke klachtencommissie. Het oordeel en de aanbevelingen van de klachtencommissie moeten in principe worden opgevolgd, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten;
5. een verplichting om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren.

De uitbreiding van de meld-, overleg-, en aangifteplicht bij een vermoeden van seksuele intimidatie of een seksueel misdrijf richt zich ook op het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De overige maatregelen zijn gericht op scholen in het funderend onderwijs (basisonderwijs en middelbaar onderwijs).

Grondrechtelijke en constitutionele aspecten

Het wetsvoorstel raakt in de eerste plaats aan de **vrijheid van onderwijs** (artikel 23 Grondwet), in het bijzonder de **vrijheid van inrichting**. Dit recht omvat de vrijheid om de inhoud en methode van het onderwijs, de daarbij behorende organisatie, het beheer en het bestuur naar eigen inzicht te regelen.² De vrijheid van inrichting is nauw verbonden met de **vrijheid van richting**. Hieruit volgt dat scholen uitdrukking kunnen geven aan «een fundamentele oriëntatie ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing».³

De vrijheid van inrichting is nodig om in de praktijk vorm en inhoud te geven aan de vrijheid van richting. Waar de vrijheid van inrichting het overkoepelende kernrecht is, geldt de vrijheid van richting als hardste kern.⁴ Raakt de vrijheid van inrichting meer aan de vrijheid van richting, dan moeten de argumenten van de wetgever voor een inmenging zwaarwegender zijn.⁵ Andersom geldt dat de wetgever meer bewegingsruimte heeft wanneer een maatregel in de eerste plaats ziet op (puur) organisatorische aspecten.

Verder kan worden opgemerkt dat de vrijheid van onderwijs – zoals uitgewerkt in artikel 23 van de Grondwet – typerend is voor Nederland en als zodanig niet is opgenomen in internationale verdragen. Vanwege het toetsingsverbod kunnen beleidskeuzen die in wetgeving zijn vastgelegd, bovendien niet aan de rechter worden voorgelegd met de klacht dat zij in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs.⁶ De wetgever heeft daarom een belangrijke verantwoordelijkheid om de betekenis van de vrijheid van onderwijs per geval nader in te vullen.

Naast de vrijheid van onderwijs, raakt het wetsvoorstel ook aan het **recht op gegevensbescherming** (artikel 8 Handvest van de grondrechten van de EU, artikel 10 Grondwet). Voor het uitvoeren van de maatregelen worden namelijk persoonsgegevens verwerkt. Het kan onder meer gaan om bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens zoals strafrechtelijke gegevens, (seksuele) gezondheidsgegevens of gegevens over iemands geaardheid. Omdat de bescherming van persoonsgegevens een grondrecht is, mogen verwerkingen alleen plaatsvinden wanneer deze noodza-

² C.A.J.M. Kortmann, De vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs, in: Constitutioneel recht (2021), bewerkt door Bovend'Eert, Broeksteeg Kortmann en Vermeulen, p. 604.

³ HR, 6 juli 2010 en Kamerstuk 36 777, nr. 3, p. 35.

⁴ C.A.J.M. Kortmann, De vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs, in: Constitutioneel recht (2021), bewerkt door Bovend'Eert, Broeksteeg Kortmann en Vermeulen, p. 604.

⁵ Onderwijsraad, Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief (2012), p. 20.

⁶ Ibidem, p. 21.

kelijk en proportioneel zijn. Ook moet worden voldaan aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), waarin specifieke voorwaarden zijn opgenomen voor de verwerking van persoonsgegevens. Wanneer er bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, volgt uit de AVG dat hiervoor strikte voorwaarden gelden.

De effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen

Met het wetsvoorstel beoogt de regering een veilige schoolcultuur te waarborgen. De Raad van State concludeert dat de memorie van toelichting tekortschiet in het onderbouwen van de effectiviteit en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, en adviseert om dit alsnog per maatregel te onderbouwen. In dit kader vraagt de Raad van State specifiek aandacht voor de vrijheid van inrichting, omdat de maatregelen hieraan raken. De Raad van State komt tot deze conclusie omdat de voorgestelde maatregelen hoofdzakelijk zien op administratieve verplichtingen en procedures. In de toelichting legt de regering volgens de Raad van State onvoldoende uit waarom de focus op administratieve verplichtingen en procedures bijdraagt aan het waarborgen van een veilige schoolcultuur. Deze focus kan volgens de Raad van State bovendien averechtse effecten hebben. Dit geldt in het bijzonder voor het voorstel om de meld-, overleg-, en aangifteplicht ten aanzien van seksuele misdrijven uit te breiden naar seksuele intimidatie. Het risico bestaat dat deze maatregel in de praktijk leidt tot verkramping en juist het open gesprek belemmert.⁷ Ook in de internetconsultatie is hierop gewezen.⁸

De tijdelijke commissie merkt op dat, wanneer er sprake is van een inmenging in een grondrecht – in dit geval de vrijheid van onderwijs en het recht op gegevensbescherming – de noodzaak en proportionaliteit van deze maatregel(en) toereikend moeten worden gemotiveerd.⁹ Wanneer er vraagtekens kunnen worden gezet bij de effectiviteit van een voorgenomen maatregel of er een risico bestaat op averechtse effecten, raakt dit ook aan de motivering van de proportionaliteit en – mogelijk – aan de toelaatbaarheid van de voorgenomen inmenging in een grondrecht.¹⁰ Wat betreft de voorgestelde uitbreiding van de meld-, overleg-, en aangifteplicht merkt de tijdelijke commissie op dat deze maatregel in de eerste plaats ziet op organisatorische aspecten (vrijheid van inrichting), en daarom verder afstaat van de kern van het recht op vrijheid van onderwijs. Dit betekent dat de wetgever bewegingsruimte heeft om maatregelen te treffen, mits dit toereikend wordt gemotiveerd.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering de motivering van de voorgenomen maatregelen naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft aangevuld. In de aangepaste memorie van toelichting is bij iedere afzonderlijke maatregel een onderbouwing van de proportionaliteit toegevoegd. Hierbij gaat de regering ook in op de alternatieve opties

⁷ Zo blijkt uit verkennend onderzoek naar de meldplicht uit 2020, dat het in de eerste plaats belangrijk is om in te zetten op een verandering van het schoolklimaat waardoor het maken van een melding niet langer als oncollegiaal wordt gezien. Zie: Bijlage bij Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 91, p. 89. In de Beslisnota van 8 april 2025 die met de Kamer is gedeeld, wordt tevens verwezen naar dit onderzoek.

⁸ Consultatieverslag Vrij en veilig onderwijs, p. 5–6, <https://www.internetconsultatie.nl/vrijenveiligonderwijs/b1>.

⁹ Onderwijsraad, Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief (2012), p. 20. Zie in dit kader ook Kamerstuk 36 745, nr. 4. De regering staat hierbij in de (aangepaste) memorie van toelichting ook stil: Kamerstuk 36 777, nr. 3, p. 35.

¹⁰ Zie in dit kader ook Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Regelgeving is noodzakelijk indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Daarvoor is dus vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem (...)».

die zij heeft overwogen en onderbouwt zij waarom is gekozen voor deze specifieke maatregelen (subsidiariteit). Ook heeft de regering een hoofdstuk ingevoegd waarin wordt ingegaan op de verhouding met hoger recht en de vrijheid van onderwijs. Een dergelijke beschouwing ontbrak in de versie die was voorgelegd aan de Raad van State. De inmenging in de vrijheid van onderwijs is volgens de regering – kort samengevat – gerechtvaardigd om «de basis op orde» te krijgen voor een gedegen veiligheidsbeleid: met het voorstel wordt gewaarborgd dat er een actueel en volledig beeld is van de veiligheidsbeleving op school bij zowel het bevoegd gezag als de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie).¹¹

De regering staat ook specifiek stil bij de proportionaliteit van het voorstel om de meld-, overleg-, en aangifteplicht ten aanzien van seksuele misdrijven uit te breiden naar seksuele intimidatie. De regering houdt vast aan deze maatregel, om ervoor te zorgen dat alle signalen van seksuele intimidatie zorgvuldig worden opgevolgd en dat de juiste expertise wordt ingezet bij het beoordelen van deze signalen. Wel schrijft de regering de eerdere voorgenomen uitbreiding van de aangifteplicht naar meerderjarigen, zodat deze groep zelf de regie houdt om aangifte te doen. Om verkramping en averechtse effecten in de praktijk te voorkomen, zegt de regering toe dat scholen zullen worden ondersteund bij de implementatie van deze maatregel. Het gaat dan onder meer om het bieden van informatie en handvatten aan scholen om het gesprek over grensoverschrijdend gedrag te voeren, hulp om te komen tot een gedragen norm en veilige schoolcultuur en hulp om signalen van grensoverschrijdend gedrag te herkennen. Niettemin wijzen de PO-Raad, de VO-raad en de Sectorraad voor gespecialiseerd onderwijs recent alsnog op het risico van averechtse effecten, waarbij zij in het bijzonder aandacht vragen voor dit onderdeel van het wetsvoorstel.¹²

De tijdelijke commissie vraagt bij de leden aandacht voor de onderbouwing van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, in het bijzonder de uitbreiding van de meld-, overleg- en aangifteplicht voor seksuele intimidatie en seksuele misdrijven. Ten aanzien van deze laatste maatregel adviseert de tijdelijke commissie de leden om bij de regering na te gaan hoe het risico op averechtse effecten is meegewogen in de besluitvorming, en om te vragen hoe dit risico concreet wordt ondervangen.

De vrijheid van onderwijs en de verplichte landelijke klachtencommissie

Een van de andere voorgestelde maatregelen is de verplichting voor scholen om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie. Hier kunnen leerlingen, ouders en personeel terecht met klachten, waarbij geldt dat het bevoegd gezag van een school in beginsel opvolging moet geven aan het oordeel van de commissie. De Raad van State merkt op dat de regering in de memorie van toelichting onvoldoende aandacht besteedt aan de proportionaliteit van dit voorstel in relatie tot de vrijheid van onderwijs. In dit kader wijst de Raad van State erop dat in de praktijk 94 procent van de scholen al vrijwillig is aangesloten bij een externe klachtencommissie.¹³ Ook adviseert de Raad van State om meer inzicht te bieden in de alternatieve maatregelen die zijn overwogen (subsidiariteit).

¹¹ Kamerstuk 36 777, nr. 3, p. 7.

¹² Brief van de VO-raad, PO-raad en de Sectorraad voor gespecialiseerd onderwijs aan de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 september 2025.

¹³ Kamerstuk 36 777, nr. 4, p. 9.

De tijdelijke commissie merkt op dat de klachtencommissies waarbij scholen zijn aangesloten, in de praktijk rekening houden met de denominatieve context van de desbetreffende school.¹⁴ De verplichting tot aansluiting bij een landelijke klachtencommissie raakt hierdoor niet alleen aan de vrijheid van inrichting, maar óók aan de vrijheid van richting.¹⁵ Zoals eerder uiteengezet, dient de wetgever zich terughoudend(er) op te stellen naarmate een inperking van de vrijheid van inrichting nauw(er) is verbonden met de vrijheid van richting.

In reactie op het advies van de Raad van State heeft de regering de onderbouwing van de proportionaliteit en subsidiariteit van de verplichting voor scholen om zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie aangevuld. In de aangepaste memorie van toelichting legt de regering uit dat zij de maatregel gerechtvaardigd acht omdat uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de landelijke klachtencommissies hoger ligt dan die van interne en regionale klachtencommissies.¹⁶ In het kader van de subsidiariteit heeft de regering overwogen te volstaan met het ondersteunen en stimuleren van bestaande klachtencommissies, maar de regering verwacht dat een dergelijk stimuleringsprogramma onvoldoende bijdraagt aan het verbeteren van het klachtenstelsel. De proportionaliteit wordt volgens de regering gewaarborgd doordat het bevoegd gezag van de school kan afwijken van het oordeel van de klachtencommissie wanneer daartoe «dringende redenen» bestaan. Hierdoor blijft de uiteindelijke afweging over de opvolging van de klachtenafhandeling volgens de regering toch bij het bevoegd gezag rusten. Wel doet de klachtencommissie in dergelijke gevallen melding bij de Inspectie. Ook geeft de regering aan dat het voorstel volgens haar proportioneel is omdat er ten minste twee (momenteel al bestaande) stichtingen worden aangewezen voor het in stand houden van landelijke klachtencommissies, waarvan er één stichting is gericht op het bijzonder onderwijs.¹⁷ Dit geeft scholen een zekere mate van keuze.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering een minimumniveau aan diversiteit qua denominaties lijkt te willen waarborgen door ten minste twee (bestaande) stichtingen aan te wijzen. Concreet regelt het wetsvoorstel dat de Minister «een of meerdere rechtspersonen» aanwijst voor het in stand houden van landelijke klachtencommissies. Deze rechtspersonen zijn op hun beurt bevoegd om de leden van de klachtencommissies te benoemen. In dit kader signaleert de tijdelijke commissie dat – hoewel de regering in de toelichting spreekt van het aanwijzen van twee (bestaande) stichtingen – er volgens de wettekst (ook) kan worden volstaan met het aanwijzen van één rechtspersoon. Uit de toelichting valt niet op te maken waarom deze keuze wordt gemaakt en hoe deze keuze zich volgens de regering verhoudt tot de onderbouwing van de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel in relatie tot de vrijheid van onderwijs.

De tijdelijke commissie vraagt bij de leden aandacht voor de onderbouwing van de proportionaliteit en subsidiariteit van het voorstel om scholen te verplichten zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie in relatie tot de vrijheid van onderwijs. In dit kader adviseert de tijdelijke commissie om bij de regering na te gaan hoe de wettelijke mogelijkheid om te

¹⁴ Kamerstuk 36 777, nr. 3, p. 38.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Kamerstuk 36 777, nr. 4, p. 10, alwaar wordt verwezen naar het onderzoek van: Regioplan (2022) Klachtenstelsel po en vo: nader onderzoek.

¹⁷ Blijkens de memorie van toelichting betreft het de Stichting onderwijsgeschillen en de Geschillencommissie Bijzonder Onderwijs, zie Kamerstuk 36 777, nr. 3, p. 38.

volstaan met het aanstellen van één rechtspersoon zich verhoudt tot de onderbouwing van de proportionaliteit van deze maatregel en om de regering te verzoeken nader te onderbouwen waarom niet kan worden volstaan met het versterken van de bestaande klachtencommissies.

Recht op gegevensbescherming

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat er persoonsgegevens worden verwerkt. Het kan dan gaan om bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens, zoals (seksuele) gezondheidsgegevens, gegevens over iemands geaardheid of strafrechtelijke gegevens. In haar advies stelt de Raad van State – kort samengevat – dat het wetsvoorstel nog niet de vereiste passende waarborgen bevat voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Er kan dan worden gedacht aan het vastleggen van bewaartermijnen en voorschriften voor het beperken van toegang tot (bijzondere) persoonsgegevens.

In reactie op het advies van de Raad van State heeft de regering het wetsvoorstel en de toelichting op een aantal punten aangepast. Zo bevat het wetsvoorstel nu een aantal bepalingen met bewaartermijnen en beperkingen van de toegang tot persoonsgegevens. Dit geldt voor gegevensverwerkingen door de vertrouwenspersoon, gegevensverwerkingen in het kader van de registratie van veiligheidsincidenten en gegevensverwerkingen in het kader van de meld-, overleg en aangifteplicht bij een vermoeden van seksuele intimidatie of een seksueel misdrijf. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een tweetal delegatiebepalingen: bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden nadere regels gesteld over gegevensverwerkingen door de Inspectie uit hoofde van een melding over een ernstig veiligheidsincident en over gegevensverwerkingen door de vertrouwensinspecteur uit hoofde van de overlegplicht. In beide gevallen kan het gaan om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Volgens het wetsvoorstel moet voor deze verwerkingen bij amvb (in ieder geval) worden voorzien in een bewaartermijn.

De tijdelijke commissie merkt op dat de regering tegemoet komt aan het advies van de Raad van State door het opnemen van een aantal waarborgen in de wettekst. Uit het nader rapport en de memorie van toelichting blijkt echter niet waarom de regering ervoor kiest om een deel van de benodigde waarborgen voor het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens niet in dit wetsvoorstel, maar in lagere regelgeving op te nemen. In dit kader wijst de Inspectie op het belang van een wettelijke borging van de bewaartermijn.¹⁸

De tijdelijke commissie vraagt bij de leden aandacht voor de vereiste passende waarborgen voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. De tijdelijke commissie adviseert de leden om bij de regering na te gaan waarom maar een deel van de benodigde waarborgen in de wet is opgenomen en een deel in lagere regelgeving wordt uitgewerkt.

¹⁸ Inspectie van het onderwijs, Aanvulling uitvoeringstoets n.a.v. wijziging voorstel van wet Vrij en veilig onderwijs 23 mei 2025.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing,
Kling