

Vergaderjaar 2025–2026

36 903

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	Algemeen deel	3
1.	Inleiding	3
2.	Landelijke veiligheidsmonitor funderend onderwijs	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Probleembeschrijving	7
2.3	Doel van het voorstel	7
2.4	Kern van het voorstel	7
2.4.1	Wettelijke taak en afbakening	8
2.4.2	Eisen aan het instrument en de te monitoren aandachtsgebieden	9
2.4.3	Verwerking persoonsgegevens en mitigerende maatregelen	10
2.4.4	Informatievoorziening en niet-verplichte deelname	12
2.4.5	Rapportage voor deelnemende scholen	12
2.4.6	Ministeriële regeling	14
3.	Verstreking personeelsgegevens aan de sectorraden	15
3.1	Aanleiding	16
3.2	Probleembeschrijving	17
3.2.1	Verantwoording en vergelijking	17
3.2.2	Informatieproducten	18
3.3	Doel van het voorstel	19
3.4	Kern van het voorstel	20
3.4.1	Benodigde gegevens personeel	20
3.4.2	Niveau van aggregatie	21
4.	Verstreking gegevens ROD aan NWO	22
4.1	Aanleiding en probleembeschrijving	22
4.2	Doel en kern van het voorstel	23
5.	Verhouding tot hoger recht	25
5.1	Algemeen wettelijk kader	25
5.2	Landelijke veiligheidsmonitor	26
5.2.1	Verhouding tot het wettelijk kader	26
5.2.2	Noodzaak & proportionaliteitsafweging	27

5.2.3	Geschikt middel voor het te bereiken doel	30
5.2.4	Belangenafweging	30
5.2.5	Proportionaliteitswaarborgen: risico-mitigerende maatregelen	31
5.2.6	Subsidiariteitsbeginsel: alternatieven	34
5.2.7	Conclusie	35
5.3	Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden	36
5.3.1	Doel	36
5.3.2	Verhouding tot wettelijk kader	36
5.3.3	Mitigerende maatregelen	36
5.3.4	Noodzaak	38
5.3.5	Proportionaliteit	39
5.3.6	Subsidiariteit: Overwogen alternatieven	40
5.4	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	42
5.4.1	Noodzaak	42
5.4.2	Aansluiting bij systematiek Wet register onderwijsdeelnemers	42
5.4.3	Subsidiariteit: alternatief	43
5.4.4	Conclusie	43
6.	Verhouding tot nationale regelgeving	43
6.1	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	43
7.	Gevolgen	44
7.1	Landelijke veiligheidsmonitor	44
7.1.1	Gevolgen voor het doenvermogen	44
7.1.2	Gevolgen voor de regeldruk	45
7.2	Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden	49
7.3	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	49
8.	Uitvoering, toezicht en handhaving	49
8.1	Landelijke veiligheidsmonitor	50
8.2	Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden	51
8.3	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	52
9.	Financiële gevolgen	52
10.	Caribisch Nederland	52
10.1	Landelijke veiligheidsmonitor	52
10.2	Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden	53
10.3	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	53
11.	Advies en consultatie	53
11.1.	Internetconsultatie	53
11.1.1	Landelijke Veiligheidsmonitor	53
11.1.2.	Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden	55
11.1.3	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	56
11.2.	Autoriteit Persoonsgegevens	57
11.3.	Adviescollege Toetsing Regeldruk	57
11.3.1.	Landelijke veiligheidsmonitor	57
11.3.2	Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden	58
11.3.3	Verstrekking gegevens ROD aan NWO	59
12.	Inwerkingtreding	59
II.	Artikelsgewijs deel	60

I. Algemeen

1. Inleiding

Kennisgedreven beleid is één van de pijlers om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren of te verrijken. Daarbij wordt beleid ontwikkeld en uitgevoerd dat effectief en efficiënt is en dat is gebaseerd op bewezen praktijken en de best beschikbare kennis uit onderzoek. Om kennisgedreven beleid (ook wel «evidence-informed» werken genoemd) mogelijk te maken moeten organisaties over actuele, betrouwbare en accurate gegevens beschikken over de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs in brede zin. Bevoegde gezagen, de PO-raad en de VO-raad (hierna: de sectorraden), de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (hierna: de Minister) en andere stakeholders gebruiken deze gegevens (i) om informatie te genereren en op basis hiervan beleid te ontwikkelen, bij te stellen en te evalueren en (ii) voor verantwoording en het vergelijken van relevante kengetallen.

In de afgelopen jaren is de aandacht voor het belang van kennisgedreven beleid toegenomen bij alle genoemde actoren, mede in het licht van het Masterplan basisvaardigheden en de discussie over sturing van het onderwijs.¹ In een aangekondigd wetsvoorstel over de actualisering van deugdelijkheidseisen zal ook een eis aan bevoegde gezagen (in het bijzonder gericht op schoolbesturen) worden opgenomen over evidence-informed werken.² Verder kent de Landelijke Veiligheidsmonitor funderend onderwijs een specifiek belang vanwege het vergroten van de kennis over de veiligheid op scholen, op basis waarvan de Minister en schoolbesturen gericht veiligheidsbevorderend beleid kunnen voeren. Dit sluit aan bij de agenda ter bevordering van vrij en veilig onderwijs (als specifiek onderdeel van en randvoorwaarde voor de onderwijskwaliteit) en het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs.³ Onderhavig wetsvoorstel strekt er daarom toe een drietal grondslagen te creëren voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van kennisgedreven beleid.

Er wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor gegevensverwerkingen voor:

- 1) Het tweejaarlijks afnemen van de Landelijke Veiligheidsmonitor in het funderend onderwijs;
- 2) Het verstrekken van personeelsgegevens aan de PO- en VO-raad voor de ondersteuning van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden bij verantwoording en vergelijking;
- 3) Het verstrekken van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers (ROD) aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), ten behoeve van door de NWO gefinancierd en gecoördineerd onderwijsonderzoek.

De drie onderdelen van het wetsvoorstel worden hieronder nader toegelicht.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 775; Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 762; Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 732; Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727; Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 710; Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 709. Zie ook I. Waterreus & L. Sipma, Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid, NRO, maart 2023; <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/kennisgedreven-beleid-maken>.

² Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 710.

³ Kamerstukken II 2024/25, 29 240, nr. 157; Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 762; Kamerstukken II 2023/24, 29 240, nr. 138; Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133; Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 653. Het bij koninklijke boodschap van 23 juni 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs) (Kamerstukken 36 777).

Begrippen

Daar waar sprake is van primair onderwijs, wordt, tenzij anders aangegeven, ook bedoeld het speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so). Daar waar het gaat over voortgezet onderwijs omvat dat, tenzij anders aangegeven, ook het voortgezet speciaal onderwijs (vso).

Veiligheid betreft de sociale, psychische en fysieke veiligheid op school in aansluiting op de zorgplicht voor de veiligheid zoals opgenomen in de sectorwetgeving.⁴

Met het begrip «personeel» wordt aangesloten bij de definitiebepaling in de sectorwetgeving. Daaronder worden naast leraren ook verstaan de (con)rector, (adjunct)-directeur en personeel in een andere functie dan het geven van onderwijs. Ook personeel dat zonder benoeming tewerkgesteld is, valt onder deze definitie, zoals uitzendkrachten en gedetacheerden.⁵

Naast de wettelijke term «bevoegd gezag» wordt in de toelichting vaak verwezen naar het «schoolbestuur», waarbij deze term wordt gebruikt als synoniem voor het bevoegd gezag dan wel als aanduiding van dit onderdeel binnen de rechtspersoon.

2. Landelijke veiligheidsmonitor funderend onderwijs

Met de Landelijke veiligheidsmonitor funderend onderwijs (hierna: LVM) wordt een noodzakelijke kennisbasis gecreëerd voor het ontwikkelen van doeltreffend en doelmatig landelijk beleid op het gebied van sociale veiligheid in het funderend onderwijs. Voor de uitvoering van de LVM is het noodzakelijk om een combinatie van persoonsgegevens te verwerken, waaronder bijzondere persoonsgegevens en bij uitzondering persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Met dit wetsvoorstel wordt daarvoor de benodigde grondslag gecreëerd. Daarnaast wordt een aantal mitigerende maatregelen voorgesteld ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkenen. De toename van de regeldruk als gevolg van dit onderdeel van het wetsvoorstel is zeer beperkt omdat de LVM al vele jaren wordt afgenomen en vanwege de overlap met de reeds bestaande leerlingmonitorverplichting (zie verder paragraaf 2.4.5. en 7.1.2.).

2.1 Aanleiding

Elke leerling en elk personeelslid op een school heeft recht op een veilige schoolomgeving. Tegelijkertijd is een veilig schoolklimaat ook een randvoorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. Deze veiligheid is namelijk nodig voor een optimale leeromgeving en een gezonde ontwikkeling van leerlingen. Voor het personeel is een veilig schoolklimaat van vitaal belang, zodat zij zich zo goed mogelijk kunnen richten op de kerntaak van de school, namelijk het aanbieden van goed onderwijs. De veiligheidsbeleving van de leerlingen en het personeel gezamenlijk vormt een belangrijk element van het veiligheidsklimaat op school. Het is daarom van belang om bij het treffen van maatregelen om de veiligheid op school te verbeteren, beide groepen te betrekken. Om een veilige schoolomgeving te borgen is in de sectorwetgeving al een zorgplicht voor de veiligheid op school opgenomen.⁶ Het bevoegd gezag is daarbij verplicht om jaarlijks de veiligheid op school te monitoren en het veiligheidsbeleid te evalueren. De resultaten van de leerlingmonitor

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

⁵ Artikel 1 WPO, artikel 1 WEC en artikel 1 WVO 2020.

⁶ Artikel 4c WPO, artikel 3.40 WVO 2020.

dienen bij de evaluatie te worden meegenomen.⁷ De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ziet toe op de wijze waarop het bevoegd gezag invulling geeft aan haar zorgplicht.

De zorgplicht voor de veiligheid op school is allerm minst een eenvoudige taak. De complexiteit van veel sociaal onveilige situaties maakt dat het bepalen van de juiste aanpak ingewikkeld is. Bovendien betreft het uitingvormen of gedragingen die soms hardnekkig en lang niet altijd zichtbaar zijn, zoals pesten of seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarbij is de samenleving continu in beweging. Door ontwikkelingen zoals sociale media kunnen nieuwe uitingvormen van onveilig gedrag ontstaan. Ook kan het veiligheidsklimaat van één specifieke groep verslechteren als gevolg van maatschappelijke spanningen.⁸ Tegelijkertijd verandert de maatschappelijke kijk op sociale veiligheid en de acceptatie van bepaalde gedragingen.⁹ Dit alles vraagt veel van scholen.

De Minister wil als stelselverantwoordelijke de bevoegde gezagen zo goed mogelijk ondersteunen bij de invulling van hun zorgplicht voor de veiligheid op school. Daarvoor is landelijk beleid op het gebied van sociale veiligheid van belang. Bijvoorbeeld door richting te geven via kaders in de Wet vrij en veilig onderwijs. Ook draagt de inspectie bij aan het borgen van de sociale veiligheid in het onderwijs, via zowel toezicht op de veiligheid op scholen, het werk van de vertrouwensinspecteurs als thematische onderzoeken.¹⁰ Daarnaast subsidieert de Minister de Stichting School en Veiligheid, die scholen ondersteunt bij het bevorderen van een sociaal veilig klimaat.¹¹

Om doeltreffend en doelmatig beleid te kunnen voeren op het gebied van sociale veiligheid en om bevoegde gezagen gericht te kunnen ondersteunen bij de zorgplicht voor de veiligheid op school, is betrouwbare kennis over het landelijk veiligheidsklimaat nodig, inclusief zicht op zowel trends als trendverschillen op dat gebied (gedifferentieerd zicht).¹² Met dat doel wordt in opdracht van de Minister eens in de twee jaren de LVM uitgevoerd.¹³

De resultaten van de meest recente editie van de LVM wijzen op een stijging van verschillende uitingvormen van sociaal onveilig gedrag en op belangrijke verschillen in de veiligheid voor bepaalde groepen.¹⁴ Een

⁷ Bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel is uitgegaan van de situatie waarin het bij koninklijke boodschap van 23 juni 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs) (Kamerstukken 36 777) reeds tot wet is verheven.

⁸ Sociaal Cultureel Planbureau (2025). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen* 2025, p. 26.

⁹ Een voorbeeld hiervan is de relatief recente ontwikkeling in meningen en probleemperceptie ten aanzien van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Bron: Ipsos (2024). *Onderzoek probleembesef seksueel grensoverschrijdend gedrag*, p. 19–20. en de wijdverspreide erkenning ervan als maatschappelijk probleem.

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 29 240, nr. 173; Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 780, p. 3–4; Inspectie van het Onderwijs, Overzicht dossiers vertrouwensinspecteurs in het onderwijs 2023–2024, december 2024. Zie ook de onderzoekskaders van de Inspectie van het Onderwijs waarin wordt toegezien op «Veiligheid en schoolklimaat», bijv. in Onderzoekskader VE & PO, p. 101–102, 121–122, 139–140.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 2, bijlage 4.

¹² Met trends in het veiligheidsklimaat wordt bedoeld de ontwikkeling over meerdere jaren van de cijfers over een bepaald aspect van het veiligheidsklimaat (bijvoorbeeld de pestcijfers). Met trendverschillen wordt bedoeld de (mogelijk) afwijkende ontwikkeling van die cijfers wanneer specifiek naar verschillende onderwijssectoren of groepen wordt gekeken.

¹³ De LVM werd sinds 2006 in het voortgezet onderwijs en sinds 2010 in het primair onderwijs tweejaarlijks uitgevoerd.

¹⁴ ResearchNed (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. Bijlage bij: *Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133*.

voorbeeld is een stijging van het aantal leerlingen dat aangaf gepest te worden en het aantal leerlingen en personeelsleden dat aangaf te maken te krijgen met geweldsincidenten.¹⁵ Ook bleek uit die gegevens dat vooral familieleden van leerlingen relatief vaak betrokken zijn bij geweldsincidenten jegens het personeel. Daarnaast bleek bijvoorbeeld dat meisjes in het voortgezet onderwijs (vo) met andere vormen van pesten te maken krijgen dan jongens en dat bepaalde groepen zoals lhbtq+-leerlingen en leerlingen met een migratieachtergrond vaker aangeven het slachtoffer te zijn van uitingsvormen van sociaal onveilig gedrag, zoals pesten of discriminatie.¹⁶ Om zicht te kunnen houden op dit soort trends en trendverschillen dienen de resultaten van de LVM uitgesplitst te kunnen worden voor bepaalde onderwijssoorten en voor specifieke groepen.

Om de LVM uit te kunnen voeren en de resultaten van de LVM op de benodigde manier uit te kunnen splitsen is het noodzakelijk persoonsgegevens te verwerken, waaronder bijzondere persoonsgegevens en in uitzonderlijke gevallen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Voor deze gegevensverwerkingen is op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) een toereikende grondslag vereist. In 2023 werd geconstateerd dat voor de verwerking van persoonsgegevens voor de LVM een wettelijke grondslag en uitzondering op het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens nodig is. Vervolgens heeft de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer toegezegd een grondslag in de onderwijswetgeving op te nemen, zodat de verwerking van de benodigde persoonsgegevens op een juiste en passende wijze verankerd en geborgd is in de wet.¹⁷

2.1.1 Belang van de LVM

De LVM is een noodzakelijk instrument om op landelijk niveau zicht te krijgen en te houden op de (sociale) veiligheid en de veiligheidsbeleving op school. In de eerste plaats geeft de LVM het noodzakelijke inzicht in verschillende aandachtsgebieden ten aanzien van de sociale, psychische en fysieke veiligheid op school. De LVM geeft inzicht in de ervaringen met verschillende uitingsvormen van onveilig gedrag (de feitelijke veiligheid), het veiligheidsgevoel (de ervaren veiligheid), en het welbevinden van leerlingen en personeel. Bovendien geeft de LVM inzicht in de mate waarin specifieke onderdelen van veiligheidsbeleid op school door de deelnemers in de praktijk worden herkend. Ten tweede legt de LVM meerjarige trends én trendverschillen op die verschillende (aandachts)gebieden bloot (gedifferentieerd zicht), doordat de resultaten kunnen worden uitgesplitst en over verschillende edities met elkaar vergeleken kunnen worden. De periodieke metingen zorgen er tevens voor dat betere inschattingen kunnen worden gemaakt van de validiteit van de resultaten, wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de kennis en de kwaliteit van het daarop gebaseerde beleid.¹⁸ Door het veiligheidsklimaat vanuit deze verschillende perspectieven te bekijken, kunnen afzonderlijke resultaten beter worden geïnterpreteerd en geduid. Dergelijk multidimensionaal

¹⁵ ResearchNed (2023). Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs, p. 4. Bijlage bij: *Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133*.

¹⁶ ResearchNed (2023). Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021–2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs, p. 14. Bijlage bij: *Kamerstukken II 2022/23, 29 240, nr. 133*.

¹⁷ *Kamerstukken II 2024/25, 29 240, nr. 157*.

¹⁸ Bij het meten in een bepaalde steekproef is het mogelijk dat de gemeten verschillen alleen in die steekproef vóórkomen en dus toevallig zijn. Door de meting te herhalen bij telkens een andere steekproef en te beoordelen hoe stabiel dat beeld blijft, is het beter mogelijk om in te schatten hoe betrouwbaar de resultaten zijn.

zicht op het veiligheidsklimaat is cruciaal voor het identificeren van de juiste aangrijpingspunten voor gericht landelijk beleid.

2.2 Probleembeschrijving

Vanwege het ontbreken van de benodigde grondslag voor het verwerken van de benodigde (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens kan de LVM niet worden gecontinueerd.¹⁹ De benodigde kennis over de veiligheid in het funderend onderwijs kan daardoor niet tot stand worden gebracht, wat de ontwikkeling van doeltreffend en doelmatig landelijk beleid voor de veiligheid in het funderend onderwijs hindert. Daardoor ontstaat het risico dat de randvoorwaarden voor de veiligheid en uiteindelijk ook de kwaliteit van het onderwijs minder goed kunnen worden geborgd.²⁰ Een voorbeeld van beleidsmaatregelen die zonder de LVM zouden zijn bemoeilijkt of überhaupt wellicht niet bedacht waren, zijn verscheidene maatregelen in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs. De resultaten van eerdere edities van de LVM zijn namelijk gebruikt voor het ontwerpen en onderbouwen daarvan.

2.3 Doel van het voorstel

Het uitgangspunt van de regering is dat de veiligheid van alle leerlingen en personeelsleden in het funderend onderwijs zo goed mogelijk wordt geborgd. Met het oog daarop is het primaire doel van dit onderdeel van het wetsvoorstel om het mogelijk te maken de LVM uit te voeren en daarmee een betrouwbaar, gedifferentieerd en geanonimiseerd landelijk beeld te vormen van het veiligheidsklimaat in het funderend onderwijs en tegelijkertijd om daarbij de rechten en vrijheden van de betrokkenen te beschermen. Daarmee is dit onderdeel van het wetsvoorstel noodzakelijk om kennisgedreven beleid op het terrein van veiligheid op scholen te bevorderen. Het secundaire doel van dit wetsvoorstel is om het mogelijk te maken dat het bevoegd gezag van deelnemende scholen de LVM inzet als monitoringsinstrument in het kader van de eigen zorgplicht voor de veiligheid op school, om te voorkomen dat leerlingen dubbel bevraagd moeten worden. Hierdoor wordt onnodige toename van de regeldruk voor scholen en een onnodige extra inbreuk op de privacy van de deelnemende leerlingen voorkomen.²¹

2.4 Kern van het voorstel

Met dit wetsvoorstel wordt ten eerste de Minister de wettelijke taak opgelegd om eenmaal in de twee schooljaren de psychische, fysieke en sociale veiligheid van leerlingen en personeel in het funderend onderwijs te monitoren met de LVM. Ten tweede wordt geregeld dat de monitor gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar is en inzicht geeft in een select aantal aandachtsgebieden. Ten derde wordt vastgelegd dat de Minister verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de landelijke veiligheidsmonitor. Ten vierde wordt vastgelegd dat er (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens (kunnen) worden verwerkt bij de uitvoering van de LVM en worden regels gesteld om een beperkte en zorgvuldige verwerking van deze persoonsgegevens te borgen en de toegang tot de persoonsgegevens te beperken.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 29 240, nr. 138, p. 9–10; Kamerstukken II 2024/25, 29 240, nr. 157.

²⁰ Kwaliteitsonderwijs is ook Sustainable Development Goal 4 (SDG), zie: <https://www.sdg Nederland.nl/SDG/4-kwaliteitsonderwijs/>.

²¹ Onder deze zorgplicht vallen de verplichting om jaarlijks de veiligheidsbeleving te monitoren en de verplichting om o.a. op basis van die resultaten jaarlijks het veiligheidsbeleid te evalueren. De evaluatieverplichting is vastgelegd in de Wet vrij en veilig onderwijs (Kamerstukken 36 777).

Ten vijfde wordt geregeld dat leerlingen, hun ouders en personeelsleden geïnformeerd worden over de afname van de landelijke veiligheidsmonitor, en dat deelname niet verplicht is. Ten zesde wordt geregeld dat de Minister een schoolrapportage verstrekt aan het bevoegd gezag van de scholen waarmee de LVM in samenwerking wordt afgenomen. Ten slotte wordt een delegatiegrondslag geregeld om bij ministeriële regeling kaders vast te stellen met betrekking tot de achtergrondkenmerken en onderwerpen die nodig zijn voor het inzicht in de hiervoor genoemde aandachtsgebieden, het uitvoeringsproces en de inhoud van de landelijke rapportage en schoolrapportage. Het uiteindelijke streven is hierbij om door middel van de LVM een betrouwbaar en gedifferentieerd beeld te krijgen van de veiligheid op scholen dat kan bijdragen aan doeltreffendheid en doelmatigheid van zowel het landelijke veiligheidsbeleid als het veiligheidsbeleid dat de deelnemende scholen zelf voeren.

2.4.1 Wettelijke taak en afbakening

Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke taak voor de Minister gecreëerd om de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen en personeel in het funderend onderwijs te monitoren door middel van de LVM. Hiermee wordt tevens een wettelijke grondslag gecreëerd voor het verwerken van benodigde persoonsgegevens om de LVM uit te voeren.²² Op deze manier wordt het tot stand brengen van de benodigde kennisbasis voor het landelijke beleid structureel geborgd.

Een goede invulling van deze wettelijke taak vereist dat er voldoende betrouwbare informatie wordt gegenereerd, waardoor het mogelijk wordt om de nodige aanknopingspunten voor het landelijke beleid te identificeren. Het gaat daarbij om de sociale, psychische en fysieke veiligheid op school. Onder sociale veiligheid wordt de mate verstaan waarin leerlingen en personeel zich op school beschermd voelen tegen de onveiligheid veroorzaakt door het handelen van anderen. Onder psychische veiligheid wordt de mate verstaan waarin zij zich op school vrij voelen om zichzelf te zijn, fouten te maken en zich uit te spreken. Ten slotte betekent fysieke veiligheid de mate waarin leerlingen en personeel zijn beschermd tegen incidenten met fysieke schade tot gevolg.

De LVM zal geen betrekking hebben op zaken die buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag plaatsvinden, tenzij deze zaken de veiligheidsbeleving van leerlingen of personeel op school aantasten. Hiervoor geldt eenzelfde afbakening als bij de registratieplicht veiligheidsincidenten.²³ Dat betekent dat het gaat over zaken die plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag of ernstige gevolgen hebben voor de orde en veiligheid op school. Voorstelbaar is dat in de LVM leerlingen bevraagd worden op zaken die zij meemaken op school of buiten school, maar onder schooltijd (bijvoorbeeld tijdens een studietrip). De LVM kan leerlingen ook bevragen op bijvoorbeeld digitaal pesten, voor zover dat de veiligheidsbeleving van leerlingen of personeel op school aantast.

Het verwerken van de voor de doelstellingen van de LVM noodzakelijke persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, dient inzicht te geven in de veiligheid op school. De uitsplitsingen van de resultaten naar specifieke

²² Conform artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG kunnen persoonsgegevens worden verwerkt als dat noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang.

²³ Zoals vastgelegd in het bij koninklijke boodschap van 23 juni 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs) (Kamerstukken 36 777).

kwetsbare doelgroepen, waarvoor onder andere bijzondere persoonsgegevens nodig zijn, vinden dan ook enkel plaats voor zover dat noodzakelijk is om een beeld te schetsen van het veiligheidsklimaat voor die specifieke groepen zelf. Met die informatie kan dan gericht beleid worden gevoerd om de veiligheid van de groepen in kwestie te versterken. Het uitsplitsen van de resultaten van de LVM voor een bepaalde groep, en daarvoor benodigde verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens, dient er dus toe om de veiligheid van die specifieke groep in kaart te brengen en uiteindelijk te kunnen borgen via gericht beleid. Het verwerken van die bijzondere persoonsgegevens, bijvoorbeeld over religieuze achtergrond, is dus niet bedoeld voor het in kaart brengen en borgen van de veiligheid van andere groepen. Het schetsen van een discriminatoir of stigmatiserend beeld van een specifieke kwetsbare groep in de LVM-rapportage is dus ook niet in overeenstemming met de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

De LVM dient eens in de twee jaren te worden uitgevoerd. Die frequentie is minimaal nodig om voldoende zicht te krijgen op de trends op het gebied van veiligheid in het onderwijs. Jaarlijks monitoren op landelijk niveau, zoals dat wel verplicht is voor bevoegde gezagen, is normaliter niet doelmatig omdat de landelijke beleidscyclus langer duurt. Ook levert een extra bevraging opnieuw een inbreuk op de privacy van deelnemers op. Deze tweejaarlijkse termijn kan daarom niet worden ingekort. Indien bijzondere omstandigheden daartoe noodzaken, kan de tweejaarlijkse termijn wel worden verlengd (bijvoorbeeld met één jaar). Daarbij valt te denken aan een situatie zoals tijdens de COVID-pandemie, toen leerlingen en personeel vanwege de lockdownmaatregelen gedurende langere tijd niet fysiek bijeen konden komen. De LVM moest daardoor met één jaar worden uitgesteld en kon pas worden afgenomen in het schooljaar 2020–2021.

Voor het primair onderwijs geldt dat de veiligheid van leerlingen vanaf het zesde schooljaar wordt bevraagd. Gezien het taal- en leesniveau in de lagere schooljaren en aard en omvang van de vragenlijsten, en aangezien de context van de veiligheidsproblematiek bij deze doelgroep anders ligt, is de LVM geen geschikt instrument voor leerlingen in het eerste tot en met het vijfde schooljaar.

2.4.2 Eisen aan het instrument en de te monitoren aandachtsgebieden

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de LVM een gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar monitoringsinstrument is en inzicht biedt in de volgende vier aandachtsgebieden: de feitelijke veiligheid; de ervaren veiligheid; het welbevinden; en het veiligheidsbeleid van scholen. Met de genoemde eisen aan het monitoringsinstrument en de aandachtsgebieden wordt aangesloten bij de verplichtingen om een leerlingmonitor af te nemen en deze rapportage te verzenden naar de Inspectie van het Onderwijs (hierna ook: de inspectie).²⁴ Daarnaast kan met de schoolrapportage worden voldaan aan de in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs opgenomen verplichting om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren en daarbij de veiligheidsbeleving van het personeel te betrekken.²⁵

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 777, nr. 2 (artikel 4c, eerste lid, onderdeel b, en derde lid, WPO; artikel 5a, eerste lid, onderdeel b, en derde lid, WEC; en artikel 3.40, eerste lid, onderdeel b, en derde lid, WVO 2020). Zie par. 2.4.4 voor de toelichting van de overlap tussen de LVM en de genoemde leerlingmonitoringsverplichting.

²⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 777, nr. 2 (artikel 4c, tweede lid, onderdeel b, WPO; artikel 5a, tweede lid, onderdeel b, WEC; en artikel 3.40, tweede lid, onderdeel b, WVO 2020).

Met de eis dat de LVM gestandaardiseerd is, wordt uitgedrukt dat de LVM als 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 er gebruik wordt gemaakt van vaste vragen en procedures kunnen de verschillende opeenvolgende afnames van de LVM zo goed mogelijk met elkaar vergeleken worden. Valide betekent dat het instrument daadwerkelijk meet wat het beoogt te meten. Wat de resultaten van het instrument laten zien, dient overeen te stemmen met wat de deelnemers aan de LVM in werkelijkheid vinden. Tot slot dient de LVM betrouwbaar te zijn. Bij herhaling van het onderzoek (onder vergelijkbare omstandigheden) zou de LVM vergelijkbare uitkomsten moeten opleveren. Uitkomsten mogen niet afhankelijk zijn van toevallige vertekening. Een betrouwbaar onderzoek is reproduceerbaar.²⁶

De feitelijke veiligheid heeft betrekking op ervaringen met feitelijke incidenten die het veiligheidsklimaat beïnvloeden en met verschillende, deels overlappende, verschijningsvormen van sociaal onveilig gedrag. Daarbij kan gedacht worden aan ervaringen met 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 ziet op de vraag of leerlingen en het personeel zich prettig voelen op school. Het gaat daarbij om het welbevinden voor zover dat verband houdt met de veiligheid.²⁷ Ten slotte dient de LVM inzicht te geven in het veiligheidsbeleid van scholen. Dit heeft betrekking op de ervaringen van leerlingen en personeel met het veiligheidsbeleid.

2.4.3 Verwerking persoonsgegevens en mitigerende maatregelen

Met dit voorstel wordt geregeld dat persoonsgegevens, waaronder ook bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, kunnen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de doelstellingen van de LVM. In hoofdstuk 5 wordt deze noodzaak nader toegelicht. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kan plaatsvinden bij het uitvragen van de gegevens bij leerlingen en personeel, het bewaren van de persoonsgegevens en het aggregeren van de persoonsgegevens.

Dit wetsvoorstel legt vast dat de Minister de verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van deze persoonsgegevens ten behoeve van de landelijke veiligheidsmonitor. De Minister is verantwoordelijk voor de naleving van de AVG en het waarborgen van de bescherming van de rechten van deelnemers. In de praktijk zal de Minister de LVM na een aanbestedingsprocedure laten uitvoeren door een onderzoeksbureau. Ten behoeve van het uitvoeren van de LVM is de toegang tot persoonsgegevens daarmee beperkt tot door de Minister gecontracteerde organisaties. Het onderzoeksbureau verwerkt persoonsgegevens van leerlingen en onderwijspersoneel in dat geval namens de Minister, en is gelet daarop «verwerker» in de zin van de AVG.²⁸ Dat onderzoeksbureau zal afdoende garanties met betrekking tot het toepassen van passende technische en organisatorische maatregelen moeten bieden op grond van de AVG²⁹ en

²⁶ Vgl. Stb. 2020, 209.

²⁷ Zie de vereisten die gesteld zijn aan de schoolmonitor. Zie Stb. 2020, 209 en het Besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs zoals dat reeds aanhangig is gemaakt bij de Raad van State.

²⁸ De verwerker is een natuurlijke persoon of rechtspersoon, overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt.

²⁹ Artikel 28, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

aan de kwaliteits- en beveiligingseisen van de Rijksoverheid moeten voldoen.³⁰

Het wetsvoorstel introduceert daarnaast verschillende risicomitigerende maatregelen om de rechten van betrokkenen te beschermen. Zo mogen direct identificerende gegevens enkel worden verwerkt wanneer dat noodzakelijk is om leerlingen en onderwijspersoneel uit te nodigen voor deelname aan de LVM. Uitnodigen van individuele leerlingen en personeelsleden zal slechts nodig zijn indien de vragenlijsten van de LVM zonder medewerking van de school worden afgenomen, bijvoorbeeld in een thuissetting. Dat zal alleen noodzakelijk zijn indien schoolafname van de LVM – mét medewerking van scholen – niet mogelijk is of niet toereikend is om de betrouwbaarheid van de resultaten te waarborgen.

Ook is een limitatieve opsomming van de categorieën bijzondere persoonsgegevens die met de LVM verwerkt kunnen worden in het wetsvoorstel opgenomen. Het verwerken van de volgende categorieën bijzondere persoonsgegevens is voor de LVM niet noodzakelijk: genetische of biometrische gegevens of gegevens waaruit politieke opvattingen of het lidmaatschap van een vakbond blijken. Voor deze categorieën wordt geen uitzondering op het verwerkingsverbod geregeld. Daarnaast bepaalt het wetsvoorstel dat uitsluitend persoonsgegevens verwerkt kunnen worden die behoren tot de achtergrondkenmerken en onderwerpen die noodzakelijk zijn voor het inzicht in de eveneens in het wetsvoorstel opgenomen aandachtsgebieden in de LVM. Deze onderwerpen en achtergrondkenmerken worden vastgelegd in een ministeriële regeling (zie paragraaf 2.4.6).

Daarnaast is opgenomen dat de persoonsgegevens die verwerkt worden ten behoeve van de LVM bewaard worden op een plek die uitsluitend toegankelijk is voor door de Minister geautoriseerde personen. Daarbij geldt dat uitsluitend personen die de gegevens nodig hebben voor de uitvoering van de LVM, toegang hebben tot de gegevens. De Minister zelf heeft in beginsel geen toegang, tenzij dat noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting, zoals het uitvoeren van een inzageverzoek.³¹ Ook dan geldt het uitgangspunt dat de Minister alleen die gegevens ontvangt die daarvoor nodig zijn.³² Andere partijen, zoals de bevoegde gezagen van scholen en de inspectie hebben geen toegang tot de gegevens die op landelijk niveau zijn verzameld met de LVM. Wel krijgen zij logischerwijs inzage in de landelijke rapportage van de LVM (zonder tot de persoon en tot scholen herleidbare gegevens). Daarnaast krijgen bevoegde gezagen van scholen die meewerken aan de uitvoering van de LVM ook toegang tot gegevens in de schoolrapportage die in bepaalde gevallen indirect herleidbaar kunnen zijn.³³ Dit betreft uitsluitend gegevens met betrekking tot leerlingen en onderwijspersoneel die onder verantwoordelijkheid van die school vallen. Daarnaast ontvangt de

³⁰ Zie onder meer <https://www.bio-overheid.nl/category/producten/bio>, geraadpleegd op 6 januari 2026.

³¹ Zie artikel 34 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming.

³² De kans dat opvolging gegeven kan worden door de Minister aan een dergelijk inzageverzoek is overigens klein. Doordat de monitoringsgegevens van de LVM niet gekoppeld worden aan directe persoonsgegevens, kan naar verwachting in de meeste gevallen niet achterhaald worden welke gegevens behoren tot de indiener van het verzoek. Volgens artikel 11 van de AVG is de Minister dan ook niet verplicht om aan een verzoek op grond van artikel 15 t/m 20 van de AVG te voldoen, tenzij de betrokkene aanvullende gegevens verstrekt die het mogelijk maken hem te identificeren.

³³ Op grond van het zesde lid van de respectieve bepalingen over de LVM.

inspectie de geaggregeerde resultaten van de monitoring die het bevoegd gezag aan de inspectie moet verstrekken.³⁴

De inhoud van de schoolrapportage op basis van de LVM en de gegevens benodigd voor de verzending aan de inspectie worden nader bepaald bij ministeriële regeling. Het gaat bij de bepaling daarvan niet zozeer om de bescherming van rechten en vrijheden van betrokkenen, maar om het standaardiseren van de te verstrekken gegevens en om te borgen dat de aggregatie van de gegevens in de schoolrapportage op de juiste manier gebeurt.

In de uiteindelijke anonieme landelijke rapportage van de LVM is geen sprake meer van gegevens die betrekking hebben op geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen. Na het opstellen van de landelijke rapportage en de schoolrapportages is het niet nodig om de persoonsgegevens te bewaren en wordt de brondata ook verwijderd. De persoonsgegevens mogen in ieder geval niet langer dan drie jaar na de afname van de LVM worden bewaard. De persoonsgegevens kunnen gedurende die periode niet voor andere doeleinden worden gebruikt.

Ten slotte geldt op grond van de AVG dat de Minister voorafgaand aan de verwerking van de persoonsgegevens een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoert (hierna: Data protection impact assessment of DPIA).³⁵ Het opdrachtnemende onderzoeksbureau levert als verwerker op grond van de AVG alle benodigde informatie aan voor de uitvoering van de DPIA en over de verdere technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.

2.4.4 Informatievoorziening en niet-verplichte deelname

Scholen, leerlingen en onderwijspersoneel hoeven niet mee te doen aan de LVM. Leerlingen en onderwijspersoneel dienen, voordat besloten wordt tot deelname aan de LVM, goed geïnformeerd te worden over het belang en de doelstellingen van de LVM, als ook de risico's met betrekking tot de gegevensverwerkingen. Bovendien is van belang dat helder gecommuniceerd wordt over de rechten van betrokkenen. Daartoe regelt dit wetsvoorstel dat de Minister de leerlingen, hun ouders en het personeel informeert over de afname van de LVM, en in het bijzonder dat deelname niet verplicht is. Leerlingen onder de zestien jaar hebben wat betreft hun persoonsgegevens recht op specifieke bescherming, aangezien zij zich allicht minder bewust zijn van hun rechten en de benodigde waarborgen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens en minder goed kunnen overzien welke gevolgen en risico's hun eventuele deelname mogelijk heeft.³⁶ Om die reden worden ook de ouders, voogden of verzorgers van de leerlingen onder de zestien jaar geïnformeerd over de LVM, zodat zij kunnen beslissen over hun deelname.

2.4.5 Rapportage voor deelnemende scholen

Indien de LVM wordt afgenomen in samenwerking met een school verplicht dit wetsvoorstel de Minister tot het verstrekken van een schoolrapportage aan het bevoegd gezag van die school met de voor die

³⁴ Zie artikel 4c, vierde lid, WPO; artikel 5a, vierde lid, WEC; artikel 3.40, vierde lid, WVO 2020 in samenhang met het zesde lid van de respectieve bepalingen over de LVM. In het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs staat de betreffende verzendplicht in het derde lid van dezelfde artikelen.

³⁵ Op grond van artikel 35 van de AVG dient de verwerkingsverantwoordelijke een DPIA uit te voeren wanneer een verwerking waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.

³⁶ Overweging 38 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

school specifieke en geaggregeerde uitkomsten van de landelijke veiligheidsmonitor. Daarmee kan het bevoegd gezag voldoen aan zijn wettelijke monitoringsverplichting en verplichting tot het versturen van resultaten aan de inspectie.³⁷ Ook kan het bevoegd gezag met de schoolrapportage voldoen aan zijn wettelijke verplichting om de veiligheidsbeleving van het personeel te betrekken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid.³⁸

Naast de verplichting voor de Minister om de LVM af te nemen zijn schoolbesturen al verplicht om jaarlijks de veiligheidsbeleving van leerlingen op school te monitoren, de zogenoemde leerlingmonitor.³⁹ Thuisafname van de vragenlijsten van de LVM, zonder medewerking van scholen, kan in verband met deze leerlingmonitorverplichting leiden tot dubbele bevraging van leerlingen op het gebied van sociale, psychische en fysieke veiligheid op school. Om te voorkomen dat er daardoor onnodig vaak een inbreuk wordt gemaakt op de privacy van de deelnemers aan de LVM, wordt geregeld dat scholen kunnen voldoen aan hun wettelijke verplichtingen door de LVM als leerlingmonitoringsinstrument in te zetten. In dat geval zal in de praktijk dus een deel van de scholen in het funderend onderwijs de LVM als leerlingmonitor inzetten.

Aan die leerlingmonitor wordt een aantal formeel-wettelijke eisen gesteld en uitgewerkt bij amvb.⁴⁰ Om te zorgen dat het bevoegd gezag van de school dat meewerkt aan de LVM kan voldoen aan de verplichtingen, ontvangt het bevoegd gezag een rapportage van de resultaten van de betreffende school. Deze schoolrapportage dient te voldoen aan de eisen zoals die aan de leerlingmonitoringsinstrumenten worden gesteld.⁴¹ Dit betekent dat de gegevens in de schoolrapportage geaggregeerd dienen te worden op een manier die het bevoegd gezag voldoende informatie geeft om te voldoen aan de jaarlijkse evaluatieverplichting van het veiligheidsbeleid, waar deze leerlingmonitoringsresultaten in meegenomen dienen te worden, terwijl tegelijkertijd de herleidbaarheid tot personen wordt geminimaliseerd.⁴² Ondanks deze aggregatieslag ontvangt het bevoegd gezag in de schoolrapportage in bepaalde gevallen gegevens die indirect herleidbaar kunnen zijn.⁴³ Dit betreft uitsluitend gegevens met betrekking tot de leerlingen en personeel die onder verantwoordelijkheid van die school vallen. Daarnaast worden de benodigde geaggregeerde resultaten voor verzending aan de inspectie door scholen aan de deelnemende school ter beschikking gesteld. De school kan die geaggregeerde resultaten dan doorgeven aan de inspectie.⁴⁴ Het gaat dus om twee verschillende aggregatiewijzen van dezelfde uitkomsten per school: één set geaggregeerde resultaten voor de school om de veiligheid en het beleid daaromtrent te kunnen evalueren en één set geaggregeerde

³⁷ Artikel 4c, vierde lid, WPO; artikel 5a, vierde lid, WEC; artikel 3.40, vierde lid, WVO 2020. In het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs staat de betreffende verplichting in het derde lid van dezelfde artikelen.

³⁸ Artikel 4c, tweede lid, onderdeel b, WPO; artikel 5a, tweede lid, onderdeel b, WEC; artikel 3.40, tweede lid, onderdeel b WVO 2020.

³⁹ Artikel 4c WPO; artikel 5a WEC en artikel 3.40 WVO, gezamenlijk met de daaronder hangende bepalingen op amvb-niveau.

⁴⁰ Artikel 4c, derde lid, WPO; artikel 5a, derde lid, WEC; en artikel 3.40, derde lid, WVO 2020. In het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs staat de betreffende verplichting in het vierde lid van dezelfde artikelen.

⁴¹ Zie Stb. 2020, 209 en het Besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs zoals dat reeds aanhangig is gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

⁴² Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs (Kamerstukken II 2024/25, 36 777, nrs. 2 en 3).

⁴³ Op grond van het zesde lid van de respectieve bepalingen over de LVM. De kans op herleidbaarheid is bijvoorbeeld groter als de betreffende school klein is.

⁴⁴ Artikel 4c, derde lid, WPO; artikel 5a, derde lid, WEC; artikel 3.40, derde lid, WVO 2020 (uitgaande van het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs, Kamerstukken II 2024/25, 36 777, nr. 2; Kamerstukken II 2025/26, 36 777, nr. 8).

resultaten bedoeld voor verstrekking aan de inspectie voor het toezicht op de zorgplicht van het bevoegd gezag voor een veilig schoolklimaat.

Naast de leerlingmonitoringsverplichting, is het bevoegd gezag met inwerkingtreding van de Wet vrij en veilig onderwijs ook verplicht de veiligheidsbeleving van personeel te betrekken bij de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid.⁴⁵ Om aan deze evaluatieverplichting te voldoen, dient het bevoegd gezag inzichten of bronnen te gebruiken die voldoende informatie bevatten om het veiligheidsbeleid te evalueren. Voor de scholen waar de LVM wordt afgenomen, bevat de schoolrapportage ook gegevens over de veiligheidsbeleving van het personeel. Het bevoegd gezag van deze school kan deze gegevens vervolgens betrekken bij de hiervoor genoemde evaluatieverplichting.⁴⁶ Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd welke gegevens de schoolrapportage bevat over het personeel.

Indien het bevoegd gezag van de school meewerkt aan het afnemen van de LVM, betekent dat niet dat het bevoegd gezag verantwoordelijk wordt voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de LVM. Die verantwoordelijkheid ligt bij de Minister die de LVM uitvoert, tot en met het verstrekken aan het bevoegd gezag van de schoolrapportage. Het bevoegd gezag is vervolgens, in lijn met de reeds bestaande verplichtingen in de Wet vrij en veilig onderwijs, verantwoordelijk voor hoe zij de gegevens in die schoolrapportage verwerkt.

2.4.6 Ministeriële regeling

Vanwege de gevoelige aard van de gegevensverwerking biedt het voorstel op wetsniveau bescherming van rechten en vrijheden van betrokkenen, die hiervoor zijn toegelicht. In aanvulling daarop is het noodzakelijk om de voorzienbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens en de goede uitvoering van de LVM verder te concretiseren en om extern toetsbare kaders vast te stellen op basis van een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat daarbij om regels voor de uit te vragen onderwerpen en achtergrondkenmerken die noodzakelijk zijn om inzicht te verkrijgen in de aandachtsgebieden van de veiligheid op school, het uitvoeringsproces en de inhoud van zowel de landelijke rapportage als de schoolrapportage. Om daarin te voorzien regelt dit wetsvoorstel dat deze kaders bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Hierbij geldt vanzelfsprekend dat de regeling in overeenstemming moet zijn met de AVG en dat de beginselen van dataminimalisatie en doelbinding leidend zijn. De uitwerking van de ministeriële regeling zal met de betrokken vertegenwoordigende (sector)organisaties en de inspectie worden afgestemd.

Onderwerpen binnen de aandachtsgebieden en achtergrondkenmerken

Met regels over de uit te vragen achtergrondkenmerken en onderwerpen van de LVM wordt in de eerste plaats gedoeld op een nadere invulling van de eerdergenoemde aandachtsgebieden. Daarbij is vanzelfsprekend de eerder omschreven begrenzing door de wettelijke definitie van de (sociale, psychische en fysieke) veiligheid op school leidend. Op deze manier wordt enerzijds gewaarborgd dat de juiste onderwerpen aan bod komen bij het monitoren van veiligheid en dat de afname van de vragenlijst kan worden toegespitst op de context van personeel en de ontwikkelingsfase,

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Deze gegevens kunnen daarnaast ook door de school worden betrokken bij de inventarisatie en evaluatie van risico's, bedoeld in artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet.

belevingswereld en ondersteuningsbehoefte van leerlingen.⁴⁷ In de tweede plaats wordt bedoeld op het nader bepalen van de achtergrondkenmerken die nodig zijn voor het vormen van een gedifferentieerd landelijk beeld. Hiermee wordt gewaarborgd dat de resultaten op de juiste manier kunnen worden uitgesplitst voor het zicht op de veiligheid van specifieke doelgroepen.⁴⁸

Uitvoeringsproces

Met regels over het uitvoeringsproces wordt bedoeld op de werkzaamheden die verricht dienen te worden om de doelstellingen van de LVM te realiseren, inclusief de wijze van afname van de LVM. Ook kan worden gedacht aan een bepaling over de mogelijkheid om gesloten dan wel open antwoordmogelijkheden op te nemen in de LVM-vragenlijsten of over de manier waarop de indirect herleidbare brondata geaggregeerd worden om de dataset te anonimiseren en om daarbij de vergelijkbaarheid over meerdere edities zo goed mogelijk te waarborgen.

Inhoud van de landelijke en schoolrapportages

Bij regeling zullen nadere kaders worden gegeven voor de inhoud van de landelijke rapportage en schoolrapportages, bijvoorbeeld om te borgen dat scholen met de schoolrapportage kunnen voldoen aan de leerlingmonitorverplichting. Daarbij zal bepaald worden op welk aggregatieniveau resultaten in de schoolrapportage worden gepubliceerd, waarbij in ieder geval geen sprake zal zijn van direct identificerende persoonsgegevens. Voor de landelijke rapportage zal in ieder geval vastgelegd worden welke inhoud deze moet weergeven om te borgen dat edities vergelijkbaar zijn en geen persoonsgegevens bevatten.

3. Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een wettelijke grondslag om gegevens over personeel te leveren aan de PO- en VO-raad (hierna: sectorraden). Deze gegevenslevering aan de sectorraden is van groot maatschappelijk belang, vanwege hun ondersteuning van schoolbesturen. De sectorraden dragen hiermee namelijk bij aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs, en derhalve aan een goed functionerend onderwijsbestel. De sectorraden ondersteunen schoolbesturen en samenwerkingsverbanden bij het afleggen van verantwoording in de vorm van informatieproducten zoals benchmarks, dashboards en landelijke overzichten met informatie over individuele instellingen en over de sector als geheel.⁴⁹ Op deze manier maken schoolbesturen transparant, via de sectorraden, welke resultaten zij behalen en welke keuzes zij maken, zodat zij daarover met hun directe omgeving in gesprek kunnen.

⁴⁷ Bijvoorbeeld in de vorm van vragenlijsten voor po-leerlingen, vo-leerlingen en personeel. Hierbij kan bijvoorbeeld ten aanzien van het aandachtsgebied feitelijke veiligheid worden gedacht aan regels over welke onveilige uitingsvormen (zoals verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag) uitgevraagd worden binnen welke doelgroep. Aan personeel zullen andere vragen moeten worden gesteld dan aan leerlingen. En aan leerlingen in het vo is het wellicht nodig om andere vragen te stellen dan aan po-leerlingen.

⁴⁸ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bepaling dat uitgevraagd kan worden naar onderwerpen zoals schoolsoort, geboortegeslacht, maar ook seksuele gerichtheid of andere bijzondere persoonsgegevens.

⁴⁹ Dit was ook van belang voor de sectorakkoorden van de PO-raad en de VO-raad met de Minister van 2014–2020, zie Kamerstukken II 2020/21, 31 293, nr. 549.

3.1 Aanleiding

Bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden zijn wettelijk verplicht hun resultaten en beleid, mede in relatie tot de inzet van hun personeel, openbaar te verantwoorden in het jaarverslag.⁵⁰

Passend onderwijs legt een zorgplicht bij schoolbesturen. Dat betekent dat zij ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. Hiervoor werken reguliere en speciale scholen samen in samenwerkingsverbanden, die ook zelfstandig rechtspersoon zijn met taken op grond van de sectorwetgeving.⁵¹ In de handreiking voor monitoring en verantwoording door en binnen samenwerkingsverbanden passend onderwijs staat als uitgangspunt beschreven dat het samenwerkingsverband verantwoording aflegt af over alle middelen die het tot haar beschikking heeft in relatie tot beoogde doelen en bereikte resultaten.⁵² Dit is dus ook het geval wanneer financiële middelen worden uitgegeven aan personeel.

In dit hoofdstuk worden schoolbesturen en samenwerkingsverbanden gezamenlijk genoemd als partijen waaraan de sectorraden ondersteuning bieden bij de verantwoording en vergelijking. Voor de leesbaarheid wordt in het vervolg alleen gesproken over schoolbesturen, waar – met betrekking tot de gegevensverstrekking aan de sectorraden – telkens bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden wordt bedoeld.

De bekostiging dient doelmatig te worden aangewend, en daarover moet intern en extern verantwoording worden afgelegd.⁵³ Met deze informatie krijgen betrokkenen, zoals ouders, leerlingen en personeel, de samenleving, specifiek: intern toezicht en medezeggenschap, beter inzicht in de verdeling van de middelen over de scholen die onder een bevoegd gezag ressorteren.⁵⁴ Dit bevordert bovendien de horizontale verantwoording tussen scholen binnen een bestuur en tussen schoolbesturen onderling in het kader van een bredere publieke verantwoording. Via horizontale verantwoording kan invulling worden gegeven aan het stelsel van kwaliteitszorg van schoolbesturen en kan effectiever en uitgebreider worden voldaan aan de verplichtingen jegens de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad.⁵⁵ Tot slot kan horizontale verantwoording op lokaal niveau de betrokkenheid van belanghebbenden vergroten en daarmee de maatschappelijke legitimering van de instelling.⁵⁶

⁵⁰ Zie artikel 165 WPO, artikel 5.46 WVO 2020 en artikel 141 WEC; artikel 6.19 Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Regeling jaarverslaggeving onderwijs. Zie ook Code goed bestuur in het primair onderwijs, p. 14; Code goed onderwijsbestuur vo 2019, p. 8.

⁵¹ Artikel 18a WPO; artikel 2.47 WVO 2020.

⁵² <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2021/08/Handreiking-Monitoring-en-verantwoording.pdf>.

⁵³ Artikel 8, waarvan in het bijzonder het tweede lid, onderdeel f, en derde en vierde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen. Zie ook artikel 12 WMS; artikel 17c WPO; artikel 3.3 WVO 2020 en artikel 28i WEC.

⁵⁴ Artikel 165, lid 5, onderdeel c WPO; artikel 3.2, lid 1, onderdeel c WVO 2020. Zie ook Onderwijsraad, Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen, 2018, p. 71–74.

⁵⁵ Artikel 8 en artikel 12 WMS; artikel 10, artikel 12, eerste en vierde lid, artikel 13, eerste lid, onderdeel o, en artikel 17c WPO; artikel 2.87, artikel 2.88, tweede lid, onderdeel c, artikel 2.91, en artikel 3.3 WVO 2020; artikel 19, artikel 21, eerste en vierde lid, artikel 22, eerste lid, onderdeel l en artikel 28i WEC.

⁵⁶ Onderwijsraad, Publieke belangen dienen, 2013, p. 32–33; Regioplan, Eindrapport Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap, 2023, p. 40–44.

In opdracht van hun leden en gesubsidieerd door de Minister hebben de sectorraden de afgelopen jaren ter ondersteuning van de schoolbesturen diverse informatieproducten gemaakt onder de naam «Vensters».⁵⁷ De sectorraden vervullen hierin een maatschappelijke rol door hun leden (de schoolbesturen) te ondersteunen bij de verantwoording en onderlinge vergelijking van hun gegevens. Dit is conform de statutaire doelen van de sectorraden waarin is vastgelegd dat zij de belangen behartigen van de schoolbesturen ten aanzien van de kwaliteit en ontwikkeling van het onderwijs in hun sector. De sectorraden vertegenwoordigen bij gelegenheid de besturen in hun sector en zijn ook voor de Minister belangrijke gesprekspartners. In het verleden hebben zij bestuurs- en sectorakkoorden met de Minister afgesloten en over de resultaten daarvan richting politiek en maatschappij verantwoording afgelegd via de informatieproducten. Dit is dus ook een relevante informatiebron voor zowel de regering als het parlement.⁵⁸

De gegevens waarmee de informatieproducten van de sectorraden worden gevuld komen vanuit diverse bronnen. Deze worden deels opgevraagd bij het schoolbestuur zelf, maar er wordt ook gebruikgemaakt van gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit betreft deels open data, maar ook maatwerkleveringen van basisgegevens over onderwijsdeelnemers en personeel. Voor het verstrekken van deze basisgegevens over onderwijsdeelnemers aan de sectorraden is in het verleden een wettelijke grondslag gecreëerd in artikel 23, derde lid, van de Wet Register Onderwijsdeelnemers (WRO). Voor het verstrekken van gegevens over personeel aan de sectorraden bestaat momenteel geen wettelijke grondslag. Dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke grondslag om gegevens over personeel te leveren aan de sectorraden.

3.2 Probleembeschrijving

De Minister stimuleert de afgelopen jaren beleidsmatig sterk tot een betere verantwoording van schoolbesturen tot op het niveau van scholen. Om meer inzicht te krijgen in de gegevens op schoolniveau is het van belang dat cijfers over de wijze waarop schoolbesturen hun middelen verdelen openbaar worden.⁵⁹ Daarvoor wordt ingezet op het ontwikkelen van informatieproducten, zoals de benchmarks.

3.2.1 Verantwoording en vergelijking

De noodzaak van interne en externe verantwoording volgt uit de wettelijke taken van onderwijsinstellingen.⁶⁰ Hierin staat dat onderwijsinstellingen zorg moeten dragen voor de kwaliteit van het onderwijs, dat het beleid hieromtrent moet worden uitgewerkt in een schoolplan, waarin onder meer aandacht is voor het personeelsbeleid, meer in het bijzonder met betrekking tot de formatie van de verschillende categorieën personeel van de school. Daarnaast behelst die taak een doeltreffend en doelmatig financieel beheer en de verantwoording daarover. Onderwijsinstellingen moeten hun bekostiging doelmatig aanwenden, ook met betrekking tot de samenstelling van de formatie van de school/scholen, en daarover intern

⁵⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 273. Voorbeelden zijn: scholenopdekaart.nl (SODK), schoolbesturenopdekaart.nl (SBODK) en vensters.nl (analyse).

⁵⁸ Vgl. Kamerstukken II 2021/22, 35 963, nr. 3, p. 12–15.

⁵⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 11.

⁶⁰ Verantwoording over het personeelsbeleid door onderwijsinstellingen volgt onder meer uit de artikelen 2.87, 2.88, tweede lid, onderdeel c, 2.90, 2.91 en 7.2, vijfde lid, van de WVO 2020 en artikelen 10, 12, derde en vierde lid, 13, eerste lid, onderdeel o, en 29, zevende lid, van de WPO.

en extern verantwoording afleggen, meer in het bijzonder in het jaarverslag.⁶¹

3.2.2 Informatieproducten

Binnen het programma «Vensters» werken de sectorraden daarom samen aan informatieproducten om schoolbesturen te ondersteunen bij hun verantwoording over de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het primair en het voortgezet onderwijs. Het gaat zowel om openbare informatieproducten («Scholen op de kaart» en «Schoolbesturen op de kaart») alsmede informatieproducten achter een login («Analyse»). Het doel van de openbare informatieproducten is de relevante stakeholders en andere geïnteresseerden informatie te verschaffen over scholen en schoolbesturen. Het doel van de informatieproducten achter de beveiligde omgeving is om door middel van uniform weergegeven indicatoren inzicht te geven in de prestaties van zowel het schoolbestuur als daaronder ressorterende scholen. Dit is bedoeld voor interne verantwoording in de richting van de medezeggenschapsraad en de raad van toezicht.⁶³ Ook biedt het de schoolbesturen de mogelijkheid om de eigen prestaties te vergelijken met vergelijkbare schoolbesturen zonder dat zij kunnen zien welke schoolbesturen dit betreft. De betreffende data dragen zowel vanuit het perspectief van de verantwoordingsfunctie als de vergelijkende functie bij aan het stelsel van kwaliteitszorg van schoolbesturen.

Scholen op de kaart

De website «Scholen op de kaart» (hierna: SODK) ondersteunt alle scholen in het funderend onderwijs bij de totstandkoming en publicatie van hun schoolplan. Het schoolplan kan zo worden gedeeld met belanghebbenden, waaronder de medezeggenschapsraad en de inspectie.⁶⁴ In het schoolplan dient het personeelsbeleid te worden toegelicht door het bevoegd gezag met onder andere cijfers over evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende posities.⁶⁵ Schoolbesturen kunnen gebruik maken van de gegevens die zij kunnen vinden via SODK. Met deze gegevens kunnen zij hun eigen school gemakkelijk vergelijken met vergelijkbare scholen. Ook draagt SODK bij aan de uitoefening van het schoolkeuzerecht van ouders en leerlingen.⁶⁶ Met 1,75 miljoen bezoekers (kalenderjaar 2024) biedt SODK de beste mogelijkheid om ouders over het schoolplan en het bijbehorende personeelsbeleid te informeren. Dat ouders deze informatie relevant vinden voor schooloriëntatie en/of informatie over de huidige school wordt bevestigd door het in 2021 uitgevoerde bezoekersonderzoek.⁶⁷

⁶¹ Dit volgt onder meer uit de artikelen 8 en 12 van de WMS, artikelen 3.3, 5.4, 5.46 en 5.48 van de WVO 2020, artikelen 17c en 165 van de WPO, artikel 28i van de WEC en artikel 3, eerste lid, onderdeel c en d, van de WOT.

⁶² Zie scholenopdekaart.nl (SODK), schoolbesturenopdekaart.nl (SBODK) en vensters.nl (analyse).

⁶³ Artikel 8, tweede lid, onderdeel f en g, derde, vierde en vijfde lid, en artikel 12 van de WMS.

⁶⁴ Artikel 13a, eerste lid, van de WPO; artikel 2.88, vijfde lid, van de WVO 2020; en artikel 8 van de WMS.

⁶⁵ Artikel 12, derde lid, van de WPO en artikel 2.90, onderdeel d, van de WVO 2020.

⁶⁶ Artikel 23 van de Grondwet en artikel 2 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

⁶⁷ Bezoekersonderzoek Scholen op de kaart 2021 – Vensters.

De website «Schoolbesturen op de kaart (hierna: SBODK)» ondersteunt schoolbesturen bij de verantwoording over het personeelsbeleid en doelmatige besteding van de publieke bekostiging. Hier wordt onder meer getoond hoe de kengetallen van financiën en het personeelsbeleid zich verhouden tot landelijke benchmarks. De personele kengetallen bevatten gegevens over de leeftijdsopbouw van medewerkers, zodat inzichtelijk is of er sprake is van vergroening of vergrijzing in het personeelsbestand, op basis waarvan gestuurd kan worden op het personeelsbeleid. Tevens wordt hier inzichtelijk gemaakt welk beleid het bevoegd gezag uitvoert met betrekking tot de omvang van de tijdelijke en vaste formatie. Schoolbesturen kunnen onderling vergeleken worden en tegen de volgende benchmarkgroepen: sector, bestuursgrootte, randstad, provincie, gemeente en plaats. Met behulp van de benchmarks kunnen schoolbesturen een betekenisvol gesprek voeren met externe en interne belanghebbenden.

Analyse

Via «Analyse» – de besloten omgeving achter de publieke websites – wordt de informatie (zoals getoond op de publieke websites) verder inzichtelijk gemaakt voor sturing en verantwoording door schoolbesturen. Hier wordt nadere informatie beschikbaar gemaakt over de eigen situatie en trends inclusief bijbehorende benchmarks. Deze gegevens gebruiken schoolbesturen ook voor het geïnformeerde gesprek met de inspectie over onder andere besturing, kwaliteitszorg en ambitie (Onderzoekskader inspectie, BKA1) en evaluatie, verantwoording en dialoog (Onderzoekskader inspectie, BKA3).⁶⁸ De inspectie verwacht van schoolbesturen dat zij zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden voor openbare verantwoording. Bij het toezicht op besturen start het onderzoek van de inspectie bij de analyse van het bestuur zelf.

De sectorraden ontvangen subsidies om de hierboven beschreven informatieproducten te kunnen ontwikkelen. De informatieproducten van de sectorraden moeten tot stand komen op basis van gegevens uit openbare data van DUO en maatwerkleveringen over onderwijsdeelnemers en personeel. De open data die DUO momenteel beschikbaar stelt over het personeel in het funderend onderwijs zijn niet toereikend, omdat gedetailleerde uitsplitsing naar functiecategorieën ontbreekt.⁶⁹ Ook zijn bij (minder gedetailleerde) functiegroepen met in omvang minder dan vijf personen, de gegevens niet zichtbaar in de open data, wat betekent dat de datasets incompleet zijn. Hierdoor beschikken de sectorraden momenteel niet over de benodigde gegevens over het personeel in het funderend onderwijs. Zij kunnen daarom niet voor de gehele sector (primair dan wel voortgezet onderwijs) de kengetallen berekenen die nodig zijn voor verantwoording en vergelijking, terwijl van schoolbesturen wel wordt gevraagd om zich te verantwoorden respectievelijk van elkaar te leren.

3.3 Doel van het voorstel

Het doel van dit onderdeel van het wetsvoorstel is om op basis van informatieproducten (waaronder benchmarks) van sectorraden, die persoonsgegevens over personeel bevatten, bij te dragen aan verantwoording, vergelijking en kennisgedreven beleid door schoolbesturen.

⁶⁸ Er zijn 3 standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA): BKA-1: Visie, ambities en doelen; BKA-2: Uitvoering en kwaliteitscultuur; BKA-3: Evaluatie, verantwoording en dialoog.

⁶⁹ Zie paragraaf 3.4.1 voor een toelichting op de benodigde personeelsgegevens.

Daartoe regelt dit wetsvoorstel dat geaggregeerde gegevens op schoolniveau over personeel door DUO aan de sectorraden mogen worden geleverd, zodat zij in staat zijn om benchmarks te creëren voor schoolbesturen. Daarmee kan inzicht worden verkregen in kengetallen over het personeel, zoals de verdeling man/vrouw in het bestuur, zodat schoolbesturen op een uniforme wijze personeelsgegevens kunnen vergelijken en verantwoorden. Op basis daarvan kunnen schoolbesturen vervolgens weer kennisgedreven beleid voeren met name in brede zin op het vlak van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid, hetgeen bijdraagt aan het stelsel van kwaliteitszorg en daarmee aan kwalitatief goed onderwijs.

3.4 Kern van het voorstel

Dit wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor de Minister om geaggregeerde gegevens over personeel te leveren aan de sectorraden voor de ondersteuning van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording over en vergelijking van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.

De rechtsgrond waarop de verstrekking en verwerking is gebaseerd is artikel 6, eerste lid, onder e, van de AVG, inhoudende dat de verstrekking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Het algemeen belang in dit geval is de transparantie en verantwoording van publiek bekostigde onderwijsinstellingen over de resultaten en het gevoerde (personeels)beleid. Ook is het in het algemeen belang dat onderwijsinstellingen zich onderling kunnen vergelijken omwille van de verbetering van het te voeren onderwijsbeleid en derhalve de onderwijskwaliteit. Bij de beoordeling van de vraag of de verwerking voor een ander doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld is rekening gehouden met de vraag of er andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of lidstaat relevant zijn.⁷⁰ Belangrijke doelstellingen van de Unie, alsmede de lidstaten, zijn terug te zien in de Sustainable Development Goals (SDG's). Eén hiervan (nummer 4) is kwaliteitsonderwijs en daarmee verenigbaar met het bovengenoemde doel.

3.4.1 Benodigde gegevens personeel

Om de benodigde verantwoordingsfunctie en vergelijkingsfunctie te kunnen waarmaken moeten de informatieproducten van de sectorraden, naast openbaar beschikbare gegevens, zowel gegevens van onderwijsdeelnemers als personeel bevatten. De Wet Register Onderwijsdeelnemers voorziet in de grondslag voor de levering van gegevens over onderwijsdeelnemers aan de sectorraden, die voor hetzelfde doel gebruikt worden in de informatieproducten.⁷¹

Wat betreft personeel wordt er in dit wetsvoorstel een grondslag gecreëerd om de volgende gegevens te leveren: gegevens over de persoon en over de arbeidsrelatie. In bijlage 2, behorende bij artikel 2.68 van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 en bijlage 1, onderdeel c, van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC is geregeld welke gegevens de Minister met betrekking tot deze categorieën ontvangt. In de categorie «persoon» betreft het gegevens over het geslacht en de leeftijd van het personeel. Gegevens over het geslacht kunnen worden

⁷⁰ Artikel 23, eerste lid, onder e, van de AVG.

⁷¹ Zie artikel 23, derde lid, onderdeel a en b, van de Wet register onderwijsdeelnemers. Zie ook Stb. 2022, nr. 177; Kamerstukken II 2021/22, 35 963, nrs. 2 en 3.

gebruikt om de man/vrouw verdeling te berekenen, bijvoorbeeld van personeel in bestuursfuncties. Gegevens over de leeftijd kunnen worden gebruikt om inzicht te krijgen in de vergroening en vergrijzing van het personeelsbestand binnen een schoolbestuur of samenwerkingsverband. In de categorie arbeidsrelatie betreft het gegevens over de betrekkingsomvang en het soort dienstverband. Met gegevens over de betrekkingsomvang (fte) kan een schoolbestuur zich verantwoorden en vergelijken over de grootte van de personeelsformatie. Hiermee kunnen tevens diverse kengetallen worden berekend zoals verdeling leeftijd of verdeling man/vrouw op basis van fte. Met het gegeven «soort dienstverband» kan inzicht worden gegeven in de verhouding tussen vaste en tijdelijke contracten bij het personeel.

In dit wetsvoorstel wordt de levering van direct identificerende persoonsgegevens (geslachtsnaam, de voornamen, het adres, BSN, de geboortedatum van het personeel) uitgesloten. Er wordt geen uitzondering gecreëerd voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (zoals ziekte en verlof) of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard van het personeel. Tevens is het gegeven salaris niet opgenomen in dit wetsvoorstel. De reden dat alleen gegevens over de persoon en arbeidsrelatie in dit voorstel zijn opgenomen en niet het gegeven salaris is gelegen in de bescherming van de privacy van onderwijspersoneel. Bij aggregatie op niveau van functiecategorie speelt een (groter) risico op indirecte identificatie van personen door de verwerker. Binnen een aantal functiecategorieën, waarvan er achttien zijn, zal er relatief vaak maar één persoon werkzaam zijn op een instelling. Bijvoorbeeld binnen de functiecategorie van directeur. Omdat het salarisgegevens een gevoelig persoonsgegeven is, wordt dit niet wenselijk geacht.

3.4.2 Niveau van aggregatie

Er zijn verschillende aggregatieniveaus waarop de bovengenoemde gegevens over het personeel door DUO aan de sectorraden kunnen worden geleverd. Daarbij is van belang om te bepalen welk aggregatieniveau noodzakelijk is om aan de doelstelling van dit wetsvoorstel te kunnen voldoen.

Alvorens DUO de gegevens over personeel kan verstrekken aan de sectorraden, ontvangt zij gegevens op individueel niveau van schoolbesturen. DUO maakt vervolgens gebruik van een onderverdeling van personeel in vijf functiegroepen die weer zijn onderverdeeld in achttien functiecategorieën. In de gegevenslevering aan DUO geeft het schoolbestuur tevens aan op welke instelling/school van het bestuur de medewerker werkzaam is. Er zijn dus verschillende aggregaties mogelijk van de gegevens: functiecategorie (1), functiegroep (2), instelling (3) en bestuur (4). Voor de berekening van kengetallen ten behoeve van verantwoording en vergelijking is beschikbaarheid van gegevens op individueel niveau niet nodig en onwenselijk. Op welk aggregatieniveau de geleverde gegevens verstrekt worden aan de raden is afhankelijk van de vraag of de verstrekking van de betreffende gegevens noodzakelijk is voor de ondersteuning van bevoegde gezagen of samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording en onderlinge vergelijking betreffende de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. In de meeste gevallen is de verwachting dat het leveren van de gegevens op schoolniveau, dan wel instellingsniveau voldoende zal zijn voor de raden om het schoolbestuur te ondersteunen. Ten aanzien van enkele specifieke gegevens geldt dat deze nader kunnen worden uitgesplitst. Het gaat daarbij om de gegevens over het geslacht en de betrekkingsomvang. Hieronder is dit nader toegelicht. Bij alle gegevensverstrekkingen geldt dat alleen de gegevens worden verstrekt voor zover de sectorraad in het

verzoek tot gegevensverstrekking aantoont dat de te verstrekken gegevens noodzakelijk zijn voor het te bereiken doel. Dit heeft ook betrekking op het niveau van aggregatie. Waar mogelijk worden gegevens dus op een zo hoog mogelijk aggregatieniveau verstrekt.

Geslacht

Schoolbesturen zijn verplicht om in hun schoolplan als onderdeel van de beschrijving van het personeelsbeleid inzicht te geven in de vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende posities.⁷² Voor de benchmark achter de login («Analyse») is het daarom noodzakelijk om het gegeven «geslacht» te leveren op het aggregatieniveau van functiegroep (ook wel «F-groep»). Management en middenmanagement is een aparte groep op basis waarvan dit gegeven kan worden berekend. In geval van kleine formaties kan dit leiden tot herleidbaarheid naar personen. Op de publieke website SODK wordt op instellingsniveau de personele opbouw in fte voor het geslacht in percentages weergegeven.

Betrekkingsomvang

Voor het tonen van de fte per functiegroep op SODK zijn personele gegevens op het aggregatieniveau van Functiecategorie (ook wel «FCAT» genoemd) noodzakelijk. Aggregatie op het niveau van functiegroep volstaat hiervoor niet, omdat in de door DUO gehanteerde indeling van functiegroep geen onderscheid gemaakt wordt tussen direct en indirect onderwijsondersteunend personeel.

Het onderscheid tussen «direct Onderwijs Ondersteunend Personeel» zoals de functie onderwijsassistent en therapeutische- en zorgfuncties⁷³ en «indirect Onderwijs Ondersteunend Personeel» zoals beheerfuncties en administratieve functies⁷⁴ is van groot belang. Dit is namelijk vereist voor een inhoudsrijke dialoog met belanghebbenden (waaronder de medezeggenschapsraad en de raad van toezicht) en voor verantwoording over de inrichting van het onderwijs, bijvoorbeeld inzake hoeveel personeel er voor de klas staat, en over een doelmatige besteding van middelen. Tevens is het voor het bewaken en verbeteren van de datakwaliteit met betrekking tot de indeling van personeel in functiecategorieën van belang voor onderwijsinstellingen om deze op het niveau van functiecategorie te kunnen analyseren en hierop te kunnen sturen.

4. Verstrekking gegevens ROD aan NWO

4.1 Aanleiding en probleembeschrijving

Met dit wetsvoorstel wordt artikel 23 van de Wet register onderwijsdeelnemers (hierna: WRO) gewijzigd in verband met het uitbreiden van de wettelijke grondslagen voor de verwerking van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers (hierna: ROD). Dit betreft het verstrekken van gegevens uit het ROD voor uitvoering van taken van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (hierna: NWO).⁷⁵

⁷² Zie artikel 12, derde lid, onderdeel b en artikel 30 WPO en artikel 2.90, onderdeel d, en artikel 7.7 WVO 2020.

⁷³ FCAT 16 en 17 in Bijlage 6, 2.4.2 bij de Regeling informatievoorziening WPO/WEC; FCAT 12 en 13 in Bijlage 4, paragraaf 2.4 bij de Regeling informatievoorziening WVO.

⁷⁴ FCAT 20 en 21 in Bijlage 6, 2.4.2 bij de Regeling informatievoorziening WPO/WEC; FCAT 16 en 17 in Bijlage 4, paragraaf 2.4 bij de Regeling informatievoorziening WVO.

⁷⁵ Voor eerdere uitbreiding van de wettelijke grondslagen voor de verwerking van gegevens in het kader van het register onderwijsdeelnemers, waaronder ook voor onderzoeksactiviteiten in alle onderwijssectoren (artikel 23 WRO), zie Stb. 2022, nr. 177; Kamerstukken II 2021/22, 35 963, nr. 2 en 3.

Aanleiding voor (dit onderdeel van) het voorstel is dat gebleken is dat NWO, meer specifiek haar onderdeel het Nationaal Kennisinstituut Onderwijs (hierna: NKO; voorheen het Nationaal Regieorgaan Onderwijs-onderzoek), niet de benodigde gegevens kan opvragen uit het ROD voor de onderzoeken binnen het onderwijsdomein waarvoor NWO de verwerkingsverantwoordelijke is. Nu ontbreekt een wettelijke grondslag voor gegevensleveringen aan NWO voor dergelijk onderzoek, waaronder het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO).

4.2 Doel en kern van het voorstel

Het wetsvoorstel regelt de rechtsgrondslag voor verstrekking van persoonsgegevens aan de NWO om als verwerkingsverantwoordelijke onderzoeksactiviteiten te kunnen laten realiseren. Dat betreft onderzoek waartoe NWO het doel en de middelen bepaalt, waarbij gegevens noodzakelijk zijn over onderwijsdeelnemers die in het ROD zijn geregistreerd.

De NWO financiert onderzoeksactiviteiten, onder meer via het NKO, dat een specifieke taak heeft voor het onderwijsonderzoek. Dit geschiedt met inachtneming van de taken van de NWO zoals beschreven in artikel 3 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. Het NKO is een herkenbaar organisatieonderdeel van NWO, naast de domeinen, instituten en regieorganen die deel uitmaken van NWO. Het NKO verbetert de kennisinfrastructuur voor onderwijs door samenhang in het onderzoek, een vraaggestuurde programmering, goede verspreiding en het optimaal benutten van resultaten van onderwijsonderzoek te bevorderen. Deze onderzoeksactiviteiten van NKO vinden plaats conform het Convenant Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek 2020–2030 van 8 juni 2020 (Stcrt. 2020, 32113).⁷⁶

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren of te verrijken is kennisgedreven beleid één van de pijlers. Daarbij wordt beleid ontwikkeld en uitgevoerd dat effectief en efficiënt is en dat is gebaseerd op bewezen praktijken en de best beschikbare kennis uit onderzoek. Om kennisgedreven beleid te kunnen voeren moeten scholen over actuele, betrouwbare en accurate gegevens beschikken. Daartoe financiert het NKO onderzoeksactiviteiten en stimuleert de benutting van wetenschappelijke kennis.

Het NKO kan onderzoek en kennisbenutting financieren en doen uitvoeren over alle onderwijssectoren. De programmering van de onderzoeksactiviteiten komt tot stand op basis van zowel de perspectieven van het onderwijsveld, onderwijsbeleid als de wetenschap. Dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksinstituut. Het NKO treedt daarbij waar nodig en wenselijk op als regisseur in het onderwijsonderzoek. Daarbij kan het NKO (als onderdeel van de rechtspersoon NWO) voor bepaalde onderzoeksactiviteiten het doel en de middelen bepalen. Daarmee draagt NWO de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens.

Eén van de onderzoeksactiviteiten waarbij NWO (voor haar organisatieonderdeel NKO) in ieder geval de verwerkingsverantwoordelijkheid heeft betreft het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (hierna: NCO). Het NCO resulteert jaarlijks in school- en leergroeirapportages voor scholen. Het betreft een onderzoek naar de prestaties en onderwijsloopbanen van leerlingen in het primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs) en

⁷⁶ Artikel 3, onderdeel a, e, f en g van het Convenant Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek 2020–2030.

voortgezet onderwijs. De jaarlijkse schoolrapportage geeft voor elke school in het primair en voortgezet onderwijs inzicht in hoe de leerlingen presteren op de eigen school en in het vervolgonderwijs, mede afgezet tegen het landelijk gemiddelde en een fictieve referentieschool. Daarnaast krijgen scholen met leergroeirapportages specifiek inzicht in de leergroei van leerlingen op het gebied van begrijpend lezen, spelling en rekenen-wiskunde (basisvaardigheden). Deze rapportages zijn noodzakelijk voor scholen om kennisgedreven beleid te kunnen voeren zoals voorzien in het Herstelplan Kwaliteit Onderwijs en het Masterplan Basisvaardigheden.

Om specifiek de ontwikkeling van bepaalde groepen leerlingen, bijvoorbeeld met een migratieachtergrond of ondersteuningsbehoeften, te kunnen volgen kan het noodzakelijk zijn om gebruik te maken van bijzondere persoonsgegevens. Zo wordt bijvoorbeeld in het Register onderwijsdeelnemers ook geregistreerd of leerlingen een niet-Nederlandse culturele achtergrond hebben, welke ondersteuningscategorie ze hebben, of ze een ontwikkelingsperspectief hebben, deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs, of ze onderwijs volgen aan een tijdelijke nieuwkomersvoorziening, of ze voor- en vroegschoolse educatie hebben genoten, en of ze op een orthopedagogisch-didactisch centrum zijn geplaatst.⁷⁷ Deze gegevens zouden ook kunnen worden verstrekt voor specifieke NCO-rapportages. Dit is noodzakelijk om de effectiviteit van beleid gericht op deze groepen leerlingen te kunnen evalueren. Conform de systematiek van artikel 23 van de WRO zal deze noodzaak ook moeten worden aangetoond voor een verzoek van NWO voor verstrekking van deze bijzondere persoonsgegevens ten behoeve van een specifiek onderzoek, voorzien van een DPIA en de benodigde maatregelen en waarborgen.

Bij de totstandkoming van de schoolrapportages wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het ROD. Dit wetsvoorstel regelt een rechtsgrondslag voor verstrekking van persoonsgegevens uit het ROD aan de NWO (voor haar organisatieonderdeel NKO) om als verwerkingsverantwoordelijke specifieke onderzoeksactiviteiten en genoemde rapportages te kunnen realiseren. Deze gegevens kunnen worden verstrekt aan een onderzoeksinstituut (waarbij NWO verwerkingsverantwoordelijke blijft). Dit is noodzakelijk voor scholen om kennisgedreven beleid te kunnen voeren op basis van deze rapportages.

Daartoe wordt het bestaande artikel 23 van de WRO uitgebreid opdat NWO (ten behoeve van haar organisatieonderdeel NKO) onderzoek kan laten doen naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs of hoger onderwijs, met gegevens afkomstig uit het ROD. De persoonsgegevens uit het ROD kunnen vervolgens op grond hiervan worden geleverd door DUO aan het onderzoeksinstituut dat hiervoor is aangewezen en wordt gefinancierd door NWO. De NWO zal niet zelf deze persoonsgegevens ontvangen en verwerken, maar is wel verwerkingsverantwoordelijke, op grond van haar inhoudelijke en coördinerende rol ten aanzien van de betreffende onderzoeken, zoals het NCO.

Bij de verstrekking van gegevens voor onderzoeksactiviteiten op grond van artikel 23 van de WRO worden geen direct tot personen herleidbare gegevens verstrekt maar enkel gepseudonimiseerde persoonsgegevens die indirect tot de persoon herleidbaar zijn (zie ook artikel 29a van het Besluit register onderwijsdeelnemers).

⁷⁷ Artikel 6, eerste lid, onderdeel b, e en f, tweede lid, derde lid, onderdeel m en n, en artikel 8 van het Besluit register onderwijsdeelnemers.

Daarmee is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zoveel mogelijk beperkt. Het (gepseudonimiseerd) verstrekken van (bijzondere) persoonsgegevens aan NWO geschiedt op grond van een taak van (zwaarwegend) algemeen belang (artikel 3 van de Wet op de NWO). Voor onderzoek op grond van artikel 23 van de WRO kan het noodzakelijk zijn persoonsgegevens, inclusief indirect tot de persoon herleidbare bijzondere persoonsgegevens, te moeten verwerken.

Deze verwerkingen van (bijzondere) persoonsgegevens vinden plaats op grond van een taak van (zwaarwegend) algemeen belang als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e en artikel 9, tweede lid, onderdeel g van de AVG. Bij een beroep op deze artikelen moeten waarborgen worden getroffen om de belangen van betrokkenen te beschermen. Deze maatregelen zijn reeds voorzien in artikel 23 van de WRO en hierop gebaseerde regelgeving, en bestaan uit:

- Een limitatieve lijst van organisaties die een aanvraag kunnen indienen.
- Een inkadering van het doel waarvoor persoonsgegevens verwerkt mogen worden;
- Een aanvraag per specifiek onderzoek waarin de noodzaak moet zijn onderbouwd;
- Het vergezeld laten gaan van de aanvraag aan OCW van een DPIA van de aanvragende organisatie op de specifieke verwerking;
- De mogelijkheid om aanvullende waarborgen te verplichten;
- De mogelijkheid om de verstrekking in te trekken bij onrechtmatigheden;
- Publicatie van het besluit in de Staatscourant.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 Algemeen wettelijk kader

De verwerking van persoonsgegevens is een beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. Dit recht is verankerd in internationaal, Europees en nationaal recht: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (artikel 17), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 8), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikelen 7 en 8) en de Grondwet (artikel 10).

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens is niet absoluut. De inperking van dit recht is toegestaan, mits voldaan is aan een aantal vereisten: de beperking is bij de wet voorzien, is noodzakelijk in een democratische samenleving en er is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij proportionaliteit wordt gekeken of de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Of anders gezegd: het doel van de verwerking van de persoonsgegevens dient in verhouding te staan met de inbreuk op de privacy. Bij het subsidiariteitsbeginsel wordt beoordeeld of er minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken.

Naast de hierboven genoemde grondrechtelijke bepalingen bieden de AVG en de daarbij behorende Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) kaders voor de verwerking van persoonsgegevens. De belangrijkste beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens zijn: doelbinding (persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt conform een vooraf welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel en mogen niet verder worden verwerkt voor onverenigbare doelen) en de beginselen van noodzake-

lijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Het beginsel van noodzakelijkheid komt onder andere tot uiting in dataminimalisatie. Bij dataminimalisatie gaat het erom dat gegevens slechts worden verwerkt indien dit noodzakelijk is voor het beoogde doel. Hierbij wordt dus gekeken naar het doel van de verwerking, waarbij bepaald moet worden dat er niet te veel, maar ook niet te weinig gegevens worden verwerkt, waardoor er ten onrechte een onvolledig beeld van de betrokkene kan ontstaan.

Om te voldoen aan de AVG is voor de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel ook een DPIA uitgevoerd, waarin mitigerende maatregelen zijn genoemd om de inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens te minimaliseren. Deze DPIA's zijn intern getoetst door de Chief Privacy Officer (CPO) en de Functionaris Gegevensbescherming (FG).

5.2 Landelijke veiligheidsmonitor

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bij de LVM in het kader van de AVG toegelicht. Er wordt ingegaan op de rechtsbeginselen noodzakelijkheid en proportionaliteit, waarbij uiteengezet wordt welke maatregelen getroffen worden om die rechten en vrijheden zo goed mogelijk te beschermen en welke alternatieven in het kader van dit wetsvoorstel overwogen zijn.

5.2.1 Verhouding tot het wettelijk kader

Doelen verwerking gegevens

Door de verwerking van persoonsgegevens bij het uitvoeren van de LVM wordt het recht op privacy van betrokkenen beperkt. Het recht op privacy is vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Een beperking van dit recht kan gerechtvaardigd zijn indien deze geregeld is bij wet, een legitiem doel nastreeft en noodzakelijk en proportioneel is in relatie tot het doel dat wordt nagestreefd met de verwerking.

Algemene verordening gegevensbescherming

Er is sprake van verwerking van persoonsgegevens, omdat het in uitzonderlijke gevallen mogelijk is om de identiteit van een deelnemer te herleiden door de betreffende antwoorden te combineren met andere (eventueel publiek beschikbare) gegevens. Het verwerken van persoonsgegevens is op grond van de AVG toegestaan indien dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van een (wettelijke) taak van algemeen belang (artikel 6, eerste lid, onderdeel e van de AVG). Verder is het op grond van de AVG in beginsel verboden om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, tenzij een beroep kan worden gedaan op één van de in de AVG genoemde uitzonderingsgronden.⁷⁸ Eén van die uitzonderingen is wanneer dat noodzakelijk is voor een *zwaarwegend* algemeen belang op grond van Unierecht of lidstatelijk recht.⁷⁹ Daarnaast is het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard alleen toegestaan wanneer de verwerking geschiedt onder verantwoordelijkheid van de overheid of wanneer dat is toegestaan bij wetgeving die ook passende waarborgen biedt voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen.⁸⁰ Met dit wetsvoorstel wordt een beroep gedaan op deze uitzonderingsgronden.⁸¹

⁷⁸ Zie artikel 9 van de AVG en artikel 22 van de UAVG.

⁷⁹ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

⁸⁰ Artikel 10 van de AVG.

⁸¹ Zie paragraaf 3.2.1 voor de omschrijving van het zwaarwegend algemeen belang en zie paragraaf 5.3.3 voor de mitigerende maatregelen.

5.2.2 Noodzaak & proportionaliteitsafweging

Door persoonsgegevens te verwerken wordt het recht op privacy en het recht op gegevensbescherming van de betrokkenen beperkt. Deze beperking dient noodzakelijk en proportioneel te zijn.

De LVM is gericht op het ontwikkelen van een geaggregeerd en niet tot personen herleidbaar, gedifferentieerd landelijk totaalbeeld. In de eerste plaats betreft dat een beeld op basis van gegevens over het veiligheidsklimaat zelf, zoals hoe vaak verschillende uitingsvormen van onveilig gedrag voorkomen of hoe de veiligheid in het algemeen door de deelnemers ervaren wordt. Maar zoals eerder is genoemd, kan de veiligheidsbeleving in het onderwijs alleen op een doeltreffende manier in beeld worden gebracht door de resultaten aan de hand van indirect identificerende gegevens (achtergrondkenmerken) te groeperen. Het gaat hier ten eerste bijvoorbeeld om gegevens zoals leeftijd, (geboorte)geslacht, onderwijssoort of de regio van de school. Hiervoor wordt een beroep gedaan op de grondslag *taak van algemeen belang*. Alleen een dergelijke manier van groeperen van de dataset maakt het mogelijk gedifferentieerd in beeld te krijgen welke (verschillende) problemen er precies spelen bij bepaalde groepen en onderwijssoorten. En alleen op die manier kunnen relevante aangrijpingspunten voor doeltreffend en doelmatig landelijk beleid worden geïdentificeerd.⁸²

Bovendien is het noodzakelijk om de veiligheid in het onderwijs van een aantal minderheden specifiek in beeld te brengen en te kunnen vergelijken met de veiligheid van andere deelnemers. Het gaat hierbij om de volgende groepen: migranten en hun in Nederland geboren kinderen, personen die tot bepaalde niet-Nederlandse etnische groeperingen behoren, lhbtq+-personen, personen met een religieuze achtergrond of identiteit en personen met een beperking.⁸³ Personen die tot deze minderheden behoren lopen een verhoogd risico om slachtoffer te worden van pesten, discriminatie of andere uitingsvormen van onveilig gedrag. Dit heeft negatieve gevolgen voor hun welbevinden en prestaties, zowel op school als op de werkvloer. Ook kan het veiligheidsklimaat van één specifieke groep verslechteren als gevolg van maatschappelijke spanningen. Om het veiligheidsklimaat voor deze minderheden in beeld te kunnen brengen is het noodzakelijk de resultaten van de LVM uit te splitsen op basis van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Het gaat hierbij om persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, en gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.⁸⁴

Daarnaast is het noodzakelijk om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te kunnen verwerken om deelnemers te kunnen bevragen op het gebied van hun mentaal welbevinden en hun ervaringen met seksueel grensoverschrijdend gedrag, omdat die gegevens noodzakelijk zijn om de veiligheid in beeld te brengen.

⁸² Een voorbeeld is de situatie waarin lhbtq+-leerlingen vaker dan niet-lhbtq+-leerlingen gepest worden en als hun meldingen vervolgens niet serieus worden genomen en de betreffende leerlingen de overtuiging hebben dat melden geen zin heeft. Een dergelijke situatie zou gericht beleid vergen, maar komt niet aan het licht als de resultaten van de LVM niet gegroepeerd kunnen worden aan de hand van gegevens over onder andere seksuele gerichtheid.

⁸³ Aan het einde van deze paragraaf (5.2.2) volgt per categorie bijzondere persoonsgegevens de onderbouwing van de noodzaak om het veiligheidsklimaat van betreffende minderheidsgroepering in beeld te brengen.

⁸⁴ Zie artikel 9, eerste lid, van de AVG.

Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens dient aldus het *zwaarwegende algemeen belang* van het borgen van een veilig schoolklimaat en de kwaliteit van het onderwijs. Dat levert namelijk een noodzakelijke bijdrage aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat is bedoeld om scholen zo goed mogelijk in staat te stellen de veiligheid op school te borgen. Op die manier levert de LVM, en de daarvoor noodzakelijke verwerking van bijzondere persoonsgegevens, uiteindelijk een noodzakelijke, positieve bijdrage aan kwalitatief goed onderwijs en aan de ontwikkeling van de leerlingen.

Hoewel de LVM niet tot doel heeft om zicht te krijgen op de prevalentie van strafbare feiten, valt niet uit te sluiten dat (in uitzonderlijke gevallen, in combinatie met andere gegevens) een strafbaar feit uit de antwoorden kan worden afgeleid, dat aan de identiteit van een leerling gekoppeld zou kunnen worden. Sommige vragen van de LVM betreffen namelijk uitingsvormen van onveilig gedrag die in bepaalde gevallen strafbaar zijn. Van het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kan in het bijzonder sprake zijn wanneer een respondent aangeeft zelf dergelijk gedrag te hebben vertoond.⁸⁵ En in zeer uitzonderlijke gevallen zou de identiteit van een mogelijke verdachte of dader kunnen worden herleid wanneer een deelnemer aangeeft slachtoffer te zijn geweest van bijvoorbeeld fysiek geweld. Omdat de LVM niet tot doel heeft om persoonsgegevens van strafrechtelijke aard van leerlingen te verwerken, wordt de LVM zo ingericht dat het verkrijgen van deze gegevens zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Een LVM waarbij het niet mogelijk is bijzondere categorieën persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken zou leiden tot een sterk veralgemeniseerd en daarmee ongenueanceerd beeld van het veiligheidsklimaat. Dat zou niet het benodigde, gedifferentieerde zicht op de specifieke veiligheidsproblematiek opleveren. Op basis hiervan wordt de verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens noodzakelijk geacht.

Seksuele gerichtheid en genderidentiteit

Voor de LVM is het noodzakelijk om de veiligheid specifiek voor de groep lhbtq+-personen in beeld te brengen. Mensen in deze groep hebben in vergelijking met anderen vaker te maken met onveilige situaties.⁸⁶ Uit de meest recente LVM (2021–2022) bleek bovendien dat lhbt-leerlingen in zowel het po als vo vaker incidenten meemaken op het gebied van verbaal, psychisch, sociaal, fysiek of materieel geweld.⁸⁷ Dit onderstreept de noodzaak om de veiligheid binnen deze groep gericht in kaart te brengen en de uitkomsten van de LVM hiervoor apart te kunnen uitsplitsen. Om te bepalen welke monitoringsgegevens zijn ingevuld door deelnemers die tot deze groep gerekend kunnen worden, is het noodzakelijk om, naast gegevens over bij de geboorte toegewezen geslacht (hierna: geboortegeslacht), gegevens te verwerken over seksuele gerichtheid en genderidentiteit.⁸⁸

⁸⁵ Bijvoorbeeld wanneer een leerling aangeeft zelf een wapen te hebben meegenomen naar school.

⁸⁶ Panteia, Movisie & Ipsos I&O. (2024). Lhbtq+-monitor 2024. Zoetermeer: Panteia. Bijlage bij Kamerstukken II, 2024–25, 30 950, 426.

⁸⁷ ResearchNed (2023). LVM 2021–2022, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29 240, nr. 133.

⁸⁸ Dit gebeurt bijvoorbeeld door uit vragen of de deelnemende leerling wel eens verliefd is geweest op een jongen dan wel een meisje, en die gegevens te combineren met het uitgevraagde geboortegeslacht. Voor gegevens over genderidentiteit geldt dat bijvoorbeeld kan worden uitgevraagd naar of de deelnemer zich jongen, meisje of geen van beide voelt.

In het geval van gegevens over genderidentiteit hangt het van de omstandigheden af ze onder één van de categorieën bijzondere persoonsgegevens vallen. Wanneer in de antwoorden van een deelnemer een incongruentie bestaat tussen het geboortegeslacht en de genderidentiteit (bijvoorbeeld de deelnemer geeft aan geboortegeslacht meisje te hebben, maar voelt zich jongen), kan worden gesproken van genderincongruentie en is mogelijk sprake van transgenderidentiteit of interseks identiteit. Vanwege de gevoeligheid verdienen dergelijke gegevens dezelfde mate van bescherming als (andere) bijzondere persoonsgegevens en dient hier onder alle omstandigheden zeer zorgvuldig mee te worden omgegaan.

Migratieachtergrond, etniciteit of huidskleur

Uit een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (hierna: SCP) bleek dat Nederlanders met een migratieachtergrond op alle terreinen fors meer discriminatie ervaren dan Nederlanders zonder migratieachtergrond.⁸⁹ Dat was vooral het geval onder migranten met een niet-westerse achtergrond. Daarbij werd vaak aangegeven dat het ervaren van discriminatie ernstige gevolgen had ten aanzien van hun onderwijscarrière. Verder bleek uit een peiling van UNICEF Nederland dat bijna de helft van alle kinderen en jongeren in Nederland aangaf getuige te zijn geweest van discriminatie op basis van huidskleur of afkomst. Ook bleek de drempel om daarvan op school een melding te maken te hoog.⁹⁰ Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren in een rapport over discriminatie van het SCP.⁹¹ Meer dan 50% van de leerlingen met een Turks-, Marokkaans-, Surinaams- en Antilliaans-Nederlandse achtergrond gaf aan discriminatie te ervaren door zowel klasgenoten als docenten of begeleiders. Daarbij gaat het om uitingsvormen zoals uitschelden, pesten, bedreigen, schoppen en slaan. Ten slotte blijkt uit een analyse van de dossiers van de Kinderombudsman dat de meeste registraties over discriminatie gaan over herkomst, waarbij het relatief vaak gaat over pestgedrag op school op basis van herkomst.⁹² Hieruit blijkt dat verschillen in migratieachtergrond, etniciteit of huidskleur belangrijk zijn in relatie tot het veiligheidsklimaat op school en dat het noodzakelijk is om op basis van gegevens daarover de resultaten van de LVM uit te kunnen splitsen.

Religieuze achtergrond of identiteit

Hetzelfde geldt voor gegevens over religieuze achtergrond of identiteit. Ten aanzien van religieuze achtergrond bleek uit het rapport van het SCP dat moslims aanzienlijk meer discriminatie ervaren dan christenen en niet-gelovigen, en dat de discriminatie zich bij hen ook vaker uitstrekt over meerdere terreinen en als chronisch ervaren wordt.⁹³ Daarnaast zijn de zorgen over zowel moslimdiscriminatie als antisemitisme in Nederland sterk toegenomen sinds de oorlog in Gaza vanaf 2023. Verder is van alle discriminatiemeldingen bij de politie in 2023 het aandeel dat verband hield met antisemitisme met 25% procent toegenomen vergeleken met 2022. En van de discriminatiemeldingen in verband met godsdienst betrof 94% moslimdiscriminatie.⁹⁴

⁸⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II.

⁹⁰ Opiniepeiling UNICEF Nederland: 1 op 2 jongeren in Nederland ziet discriminatie op basis van huidskleur of afkomst. Te raadplegen op: <https://www.unicef.nl/nieuws/2023-12-15-unicef-1-op-2-jongeren-in-nederland-ziet-discriminatie-op-basis-van-huidskleur-of-afkomst>

⁹¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II.

⁹² Discriminatie in cijfers (2023). *Bijlage bij: Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 366.*

⁹³ SCP (2020). Ervaren discriminatie in Nederland II.

⁹⁴ Discriminatie in cijfers (2023). *Bijlage bij: Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 366.*

Over de veiligheid van leerlingen met een beperking is niet veel bekend. In verschillende bronnen wordt echter wel ingegaan op de constatering dat jongeren met een licht verstandelijke beperking tegen verschillende belemmeringen aanlopen, waaronder op het gebied van veiligheid.⁹⁵ In de meest recente LVM (2021–2022) konden vanwege een te lage respons helaas geen conclusies worden getrokken over leerlingen in het speciaal onderwijs.⁹⁶ Maar in verschillende bronnen wordt wel ingegaan op de constatering dat jongeren met een licht verstandelijke beperking tegen verschillende belemmeringen aanlopen, waaronder op het gebied van veiligheid.⁹⁷ Uit een rapport van de Kinderombudsman 2022 blijkt bovendien dat ongeveer 12% (n = 37) van de 439 kinderen die aangaven gepest te worden, aangaf dat dit was vanwege een ziekte of handicap.⁹⁸ In de uitvoering zal extra aandacht worden besteed aan het borgen van de respons van deze doelgroep.

5.2.3 Geschikt middel voor het te bereiken doel

De Minister van OCW is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de LVM. Met de LVM wordt door de Minister inbreuk gemaakt op het recht op eerbiediging van het privéleven van de deelnemers.⁹⁹ Een dergelijke inmenging in de privésfeer is op grond van artikel 8, EVRM, alleen toegestaan indien dat noodzakelijk is in het belang van een aantal doelen.¹⁰⁰ Met de LVM wordt aansluiting gevonden bij de doelen: openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Bij deze doelen wordt aangesloten in paragraaf 2.1 «Aanleiding» en paragraaf 2.2 «Probleembeschrijving».

5.2.4 Belangenafweging

De LVM levert onmisbare informatie om zicht te krijgen op welke aspecten van de landelijke veiligheid op scholen op landelijk niveau maatregelen noodzakelijk zijn voor het borgen van een veilig schoolklimaat. Uiteindelijk dient dat de veiligheid en het welbevinden van leerlingen en personeelsleden in het algemeen in het funderend onderwijs. Daar heeft de Minister als stelselverantwoordelijke belang bij. Ook schoolbesturen hebben daar belang bij, omdat zij wettelijk verantwoordelijk zijn voor de veiligheid op school en zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs op school.

⁹⁵ SCP (2019). *Meer meedoen. Inzicht in de onderwijs- en arbeidsmarktaandeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking.*; Moonen & Verstegen (2006). LVG-jeugd met ernstige gedragsproblematiek in de verbinding van praktijk en wetgeving. In: *Onderzoek en Praktijk*.

⁹⁶ Bijlage bij: *Kamerstukken II 2022/23*, 29 240, nr. 133.

⁹⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Meer meedoen. Inzicht in de onderwijs- en arbeidsmarktaandeelname van mensen met een licht verstandelijke beperking*; Moonen & Verstegen (2006). LVG-jeugd met ernstige gedragsproblematiek in de verbinding van praktijk en wetgeving. In: *Onderzoek en Praktijk*.

⁹⁸ De Kinderombudsman (2022). *In eenzaamheid gepest Kinderen over hun ervaringen met pesten en (het gebrek aan) hulp bij pesten. Publicatienummer: KOM007/2022*

⁹⁹ Artikel 8, eerste lid, EVRM.

¹⁰⁰ Artikel 8, tweede lid EVRM, luidt: «Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.».

Daarnaast zijn de gegevensverwerkingen voor de LVM ook in het belang van de deelnemende leerlingen, indien de LVM als leerlingmonitoringsinstrument wordt ingezet. Door gegevens in te vullen over hun ervaringen met de veiligheid op school kunnen zij namelijk invloed uitoefenen op het veiligheidsbeleid van de eigen school. Het bevoegd gezag van de aan de LVM meewerkende school zal de schoolrapportage namelijk dienen te betrekken bij de jaarlijkse verplichte evaluatie van het veiligheidsbeleid.¹⁰¹ Verder wordt de toename van het risico voor de privacy van de betrokkenen, ten opzichte van de huidige (juridische) situatie, relatief klein ingeschat, vanwege de reeds bestaande leerlingmonitorverplichting (zie paragraaf 2.4.5) en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de LVM in dat bestaande wettelijke kader toe te passen.

Tegenover het veiligheidsbelang bij de LVM staat het individuele privacybelang van de betrokken deelnemers. Er worden veel gevoelige gegevens uitgevraagd en het risico bestaat dat deze onbedoeld bekend worden bij derden, bijvoorbeeld als gevolg van een datalek of wanneer iemand meekijkt tijdens het invullen van de vragenlijst door de deelnemers. Dit draagt ook een risico in zich dat de sociale veiligheid van betrokkenen wordt aangetast.¹⁰²

De gevolgen voor de betrokken deelnemers kunnen groot zijn als de gegevens onbedoeld bekend zouden raken bij derden. Evenwel wordt het risico op een dergelijke situatie laag ingeschat, omdat daartoe de nodige risico-mitigerende maatregelen worden getroffen (zie paragraaf 5.2.5).

Uit het bovenstaande volgt dat het veiligheidsbelang zwaarder weegt dan de inbreuk in het concrete geval op de persoonlijke levenssfeer van de individuele betrokkenen, die zo minimaal mogelijk is mede door de voorgestelde risico-mitigerende maatregelen (zie paragraaf 5.2.5). Het belang om de sociale veiligheid te waarborgen van de overheid en schoolbesturen weegt daarmee zwaarder dan de inperking van de rechten van de betrokkenen.

5.2.5 Proportionaliteitswaarborgen: risico-mitigerende maatregelen

Om te zorgen dat de beperking van privacy van betrokkenen zo minimaal mogelijk blijft, zijn in dit wetsvoorstel de volgende proportionaliteitswaarborgen in acht genomen. Deze maatregelen zijn onderdeel van de kern van het voorstel en zijn daarom eerder al uiteengezet. Ten behoeve van de proportionaliteitsweging worden ze hierna nogmaals kort omschreven.

Maatregel 1: Minimale herleidbaarheid – geen uitvraag van direct identificerende persoonsgegevens

Als de identiteit van de betrokkenen bij derden bekend wordt levert dat extra risico's op voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Daarnaast is kennis over hun identiteit gezien de doeleinden van de LVM ook niet noodzakelijk. Er worden daarom maatregelen genomen om te voorkomen dat hun identiteit bekend wordt. Wettelijk wordt vastgelegd dat er alleen direct identificerende persoonsgegevens verwerkt worden voor zover dit noodzakelijk is om deelnemers uit te nodigen voor deelname aan de LVM.

¹⁰¹ Zie de evaluatieverplichting in *het bij koninklijke boodschap van 23 juni 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs) (Kamerstukken 36 777)*, waarin is bepaald dat de schoolmonitor moet worden meegenomen in de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid.

¹⁰² Als er bijvoorbeeld informatie over de seksuele gerichtheid van een leerling ongewild en ongewenst bekend wordt bij diens medeleerlingen, zou dat kunnen leiden tot pestgedrag.

Daarmee wordt uitgesloten dat direct identificerende persoonsgegevens worden uitgevraagd bij de afname van de LVM.

Maatregel 2: Maximale bewaartermijn en anonimiseren persoonsgegevens

Op grond van de AVG geldt dat persoonsgegevens niet langer dan noodzakelijk bewaard mogen worden. Om de volledige afronding van één editie van de LVM redelijkerwijs en zo goed mogelijk te waarborgen is het noodzakelijk om de persoonsgegevens maximaal drie jaar te kunnen bewaren. De duur van één editie van de LVM, van de uitvraag van de gegevens tot het opleveren van de eindrapportage, is maximaal twee jaar. In het geval dat onvoorziene bijzondere omstandigheden leiden tot bijvoorbeeld een vertraging van het onderzoek, is het onwenselijk dat de gegevens verwijderd moeten worden vóórdat het onderzoek kan worden afgerond. Daarom is het noodzakelijk om één extra jaar in te bouwen en is ervoor gekozen om een bewaartermijn van maximaal drie jaar wettelijk vast te leggen. Zo vroeg mogelijk na het opleveren van de landelijke rapportage, maar in ieder geval na drie jaar, moeten de persoonsgegevens worden geanonimiseerd. Dit betekent dat de schoolrapportages ook vóór die tijd verstrekt dienen te worden.

Het anonimiseren van de landelijke dataset zal gebeuren door die te aggregeren. Daarbij wordt gestreefd naar een manier van aggregeren die zorgt dat de vergelijkbaarheid van de resultaten over verschillende edities van de LVM op landelijk niveau zo goed als mogelijk behouden blijft. Indien noodzakelijk om de anonimiteit van de dataset te waarborgen, zullen zo veel als nodig concessies worden gedaan aan de vergelijkbaarheid van de geaggregeerde ofwel geanonimiseerde datasets.¹⁰³

Maatregel 3: Limitatieve opsomming van de categorieën bijzondere persoonsgegevens

Er wordt voor een aantal categorieën bijzondere persoonsgegevens geen uitzondering op het verwerkingsverbod gecreëerd voor de LVM. Het gaat om de categorieën genetische gegevens, biometrische gegevens, gegevens over lidmaatschap van een vakbond en gegevens over politieke opvattingen. Deze gegevens zijn niet noodzakelijk om de doelstellingen van de LVM te realiseren.

Maatregel 4: Beperking van mogelijk te verwerken persoonsgegevens

Op grond van de AVG mogen enkel persoonsgegevens worden verwerkt voor zover dat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (dataminimalisatie).¹⁰⁴ In dat kader is expliciet vastgelegd dat uitsluitend persoonsgegevens verwerkt mogen worden die behoren tot de achtergrondkenmerken en onderwerpen die noodzakelijk zijn om inzicht te geven in de aandachtsgebieden van de LVM.

¹⁰³ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de volgende situatie. Vanwege maatschappelijke ontwikkelingen blijkt pas bij een latere editie dat bepaalde informatie belangrijk was om de veiligheid van subgroep lhbtq+-meisjes over meerdere jaren te vergelijken. Doordat de brondata verwijderd is en op één specifieke manier geaggregeerd is, kan die vergelijking niet met voorgaande jaren gemaakt worden. De manier van aggregeren zal dan moeten worden gewijzigd en in opvolgende jaren moeten worden gelijkgetrokken. Op die manier kan die specifieke vergelijking met de resultaten van toekomstige edities mogelijk worden gemaakt, maar nieuwe vergelijkingen met voorgaande edities worden hiermee bemoeilijkt.

¹⁰⁴ Artikel 5, onderdeel c, van de AVG.

Maatregel 5: Verwerkingsverantwoordelijke en DPIA

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de Minister van OCW verwerkingsverantwoordelijke is. Als verwerkingsverantwoordelijke is de Minister verplicht om voorafgaand aan de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van de LVM een DPIA uit te voeren.¹⁰⁵ Dit gebeurt ook wanneer de Minister één opdracht voor meerdere LVM-edities verstrekt. Het opdrachtnemende onderzoeksbureau levert als verwerker op grond van de AVG alle benodigde informatie aan voor de uitvoering van de DPIA en over de verdere technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.

Maatregel 6: Informeren leerlingen en personeel, geen verplichting om deel te nemen aan de LVM

Deelname aan de LVM is niet verplicht; scholen, leerlingen en personeel hoeven niet mee te doen. Voordat besloten wordt tot deelname aan de LVM, dienen leerlingen, hun ouders en personeel voldoende geïnformeerd te worden over het belang en de doelstellingen van de LVM, als ook de risico's met betrekking tot de gegevensverwerkingen. Bovendien is van belang dat helder gecommuniceerd wordt over de rechten van betrokkenen, in het bijzonder dat deelname niet verplicht is. Daartoe regelt dit wetsvoorstel dat de Minister de leerlingen, hun ouders, voogden en verzorgers en het personeel informeert over de afname van de LVM, en in het bijzonder dat deelname niet verplicht is. Leerlingen onder de zestien jaar hebben met betrekking tot hun persoonsgegevens recht op specifieke bescherming, aangezien zij zich allicht minder bewust zijn van hun rechten en de benodigde waarborgen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens en minder goed kunnen overzien welke gevolgen en risico's hun eventuele deelname mogelijk heeft.¹⁰⁶ Om die reden worden ook de ouders, voogden en verzorgers van de leerlingen onder de zestien jaar geïnformeerd over de LVM, zodat zij kunnen beslissen over hun deelname.

Maatregel 7: Aggregatie van resultaten voor de schoolrapportages

Aan de LVM meewerkende scholen ontvangen een schoolrapportage die inzicht geeft in de vier aandachtsgebieden (de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid). Daarmee kunnen zij voldoen aan de eigen monitor- en evaluatieverplichting in het kader van de zorgplicht voor de veiligheid op school.¹⁰⁷ Het is in principe niet de bedoeling dat een school er via deze schoolrapportage achter komt welke leerling of welk personeelslid wat precies heeft ingevuld. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat de persoonsgegevens in de schoolrapportage worden geaggregeerd. Hierbij zal in ieder geval geen sprake zijn van direct identificerende persoonsgegevens en het risico op indirecte herleidbaarheid zal beperkt zijn.

Maatregel 8: beperkte toegang tot de brondata

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de persoonsgegevens die verwerkt worden ten behoeve van de LVM bewaard worden op een plek die uitsluitend toegankelijk is voor door de Minister van OCW geautoriseerde personen. Daarbij geldt dat uitsluitend personen die de gegevens nodig

¹⁰⁵ Op grond van artikel 35 van de AVG dient de verwerkingsverantwoordelijke een DPIA uit te voeren wanneer een verwerking waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen.

¹⁰⁶ Overweging 38 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

¹⁰⁷ Zie paragraaf 2.4.4.

hebben voor de uitvoering van de LVM, toegang hebben tot de gegevens. De Minister zelf heeft in beginsel geen toegang, tenzij dat noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting, zoals het uitvoeren van een inzageverzoek.¹⁰⁸ Ook dan geldt het uitgangspunt dat de Minister alleen die gegevens ontvangt die daarvoor nodig zijn.¹⁰⁹ Andere partijen, zoals de bevoegde gezagen van scholen en de inspectie hebben geen toegang tot de gegevens die op landelijk niveau zijn verzameld met de LVM. Wel krijgen zij logischerwijs inzage in de landelijke rapportage van de LVM (zonder tot de persoon en tot scholen herleidbare gegevens).

5.2.6 Subsidiariteitsbeginsel: alternatieven

Met het oog op het subsidiariteitsbeginsel kan de LVM in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze worden verwezenlijkt. Om tot deze conclusie te komen zijn in het kader van LVM verschillende opties overwogen waarbij minder of geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt hoeven te worden.

Alternatief 1: volledig anonieme LVM

Er is overwogen om een volledig anonieme LVM uit te voeren. In dat geval zou de AVG niet van toepassing zijn. Zoals omschreven in paragraaf 2.2, zou dat echter betekenen dat het niet mogelijk is om voldoende zicht te krijgen op het veiligheidsklimaat en de juiste aangrijpingspunten voor het landelijke beleid te identificeren.

Alternatief 2: uitvoeren op basis van uitdrukkelijke toestemming

Ook is overwogen om de LVM in te richten en uit te voeren op basis van de in de AVG genoemde grondslag «(uitdrukkelijke) toestemming» zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, juncto artikel 9, tweede lid, onder a, van de AVG. Deze grondslag is evident niet van toepassing in het geval van de LVM, omdat toestemming in vrijheid dient te worden verleend en dat niet mogelijk is wanneer sprake is van ongelijke machtsverhoudingen. In de eerste plaats is sprake van een ongelijke machtsverhouding tussen overheid-burger. Daarnaast is ook sprake van een ongelijke machtsverhouding tussen school en leerling vanwege het feit dat scholen een rol krijgen bij de afname van de LVM en het bevoegd gezag daarmee aan de eigen monitoringsverplichting kan voldoen. Bovendien kan de grondslag toestemming in een later stadium problemen opleveren, als deelnemers hun toestemming tussentijds zouden intrekken.

Alternatief 3: wetenschappelijke bronnen

Er is verkend of de doelstellingen van dit wetsvoorstel gerealiseerd kunnen worden door gebruik te maken van eventuele andere (wetenschappelijke) bronnen. Bronnen die een vergelijkbaar beeld met de LVM geven zijn echter niet bekend.¹¹⁰ Daarnaast is het noodzakelijk om met enige frequentie te meten om zicht te krijgen op trends en trendver-

¹⁰⁸ Zie artikel 34 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming.

¹⁰⁹ De kans dat opvolging gegeven kan worden door de Minister aan een dergelijk inzageverzoek is overigens klein. Doordat de monitoringsgegevens van de LVM niet gekoppeld worden aan directe persoonsgegevens, kan naar verwachting in de meeste gevallen niet achterhaald worden welke gegevens behoren tot de indiener van het verzoek. Volgens artikel 11 van de AVG is de Minister dan ook niet verplicht om aan een verzoek op grond van artikel 15 t/m 20 van de AVG te voldoen, tenzij de betrokkene aanvullende gegevens verstrekt die het mogelijk maken hem te identificeren.

¹¹⁰ Gegevens die bijvoorbeeld door het CBS of het HBSC verzameld worden geven te weinig zicht op de verschillende dimensies van het veiligheidsklimaat. Het zou daarom niet meer goed mogelijk zijn om gericht en doeltreffend beleid te ontwikkelen.

schillen in het veiligheidsklimaat. Het Ministerie van OCW is de enige organisatie waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden een dergelijk onderzoek structureel te laten uitvoeren en te financieren.

Alternatief 4: Gegevens van de leerlingmonitor via de inspectie

Er is overwogen of de beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd op basis van de leerlingmonitorresultaten die scholen verplicht zijn aan de inspectie te leveren.¹¹¹ Om verschillende redenen is dit alternatief niet wenselijk.

Ten eerste zijn de geaggregeerde resultaten inhoudelijk te beperkt om een bruikbaar landelijk beeld van het veiligheidsklimaat mee te vormen. Schoolbesturen zijn verplicht hun leerlingmonitorresultaten aan de inspectie te leveren, geaggregeerd per aandachtsgebied (ervaren veiligheid, feitelijke veiligheid en welbevinden) en per vestiging (in het po) of per schoolsoort per vestiging (in het vo). In de praktijk moet het schoolbestuur dan drie gemiddelde cijfers (één per aandachtsgebied) leveren.¹¹²

De tweede reden is dat het scholen op grond van de vrijheid van onderwijs vrij staat om op de markt een monitorinstrument te kiezen dat het best bij hun eigen situatie past, als dat instrument maar aan de wettelijke eisen voldoet. Veel scholen gebruiken voor hun jaarlijkse leerlingmonitor een minder gedetailleerde vragenlijst dan die van de LVM. Die gegevens kunnen dan meestal niet worden uitgesplitst per specifieke doelgroep en dat is wel noodzakelijk voor het zicht op het landelijke veiligheidsklimaat. Daarnaast is het in de huidige situatie zo dat de verschillende instrumenten die in de praktijk worden gebruikt voor de jaarlijkse leerlingmonitor niet zonder meer met elkaar te vergelijken zijn. De gemiddelden per aandachtsgebied worden bij verschillende monitoringsinstrumenten op een andere manier tot stand gebracht en hebben dus een andere betekenis. Samenvoegen van die andersoortige gemiddelden zou dus tot een vertekend en onbetrouwbaar landelijk beeld leiden.

Een mogelijkheid is het reguleren van de leerlingmonitor, zodat de resultaten daarvan wel bruikbaar zijn voor het creëren van een landelijk beeld van het veiligheidsklimaat. Dat is echter niet wenselijk, omdat dat zou leiden tot een hogere regeldruk voor scholen dan noodzakelijk, doordat er dan meer eisen moeten worden gesteld aan de instrumenten die scholen gebruiken om te voldoen aan hun verplichting jaarlijks de veiligheidsbeleving te monitoren. Een alternatief daarvoor zou kunnen zijn om schoolbesturen te verplichten gebruik te maken van één monitorinstrument. Maar dat acht de regering een te vergaande beperking van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

5.2.7 Conclusie

Gelet op de voorgestelde mitigerende maatregelen, de uiteenzetting van de overwogen alternatieven, de belangenafweging, als ook de onderbouwing van de noodzaak, wordt de inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven van de deelnemers proportioneel geacht. Daarom concludeert de regering dat de verwachte positieve uitwerking op het veiligheidsklimaat – zowel op de betreffende school en voor de betrok-

¹¹¹ Artikel 4c, vierde lid, WPO, artikel 5a, vierde lid, WEC, artikel 3.40, vierde lid, WVO 2020 (huidige wetgeving, voor mogelijke inwerkingtreding van de Wet vrij en veilig onderwijs).

¹¹² Daarnaast moeten zij de spreiding per gemiddelde meeleveren.

kenen zelf als in het funderend onderwijs in het algemeen – deze inperking van de rechten en vrijheden van de betrokkenen rechtvaardigt.

5.3 Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

5.3.1 Doel

Dit onderdeel van het wetsvoorstel betreft de verwerking van persoonsgegevens van personeel. Het doel van de verwerking van personeelsgegevens is de ondersteuning van bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording en vergelijking omtrent de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs. Dit betreft de eigen onderwijsinstelling, maar ook de verhouding tot vergelijkbare instellingen.

5.3.2 Verhouding tot wettelijk kader

Aangezien het om geaggregeerde gegevens op functiegroep per instelling gaat, zullen de gegevens in veel gevallen tot de persoon herleidbaar zijn. Dit zal met name het geval zijn in de functiegroepen waar minder dan vijf personen zijn ingedeeld. Dit doet zich weer met name voor bij kleine instellingen in bijvoorbeeld de functiegroep management. In dergelijke gevallen zal er sprake zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Daar tegenover staat het algemeen belang van de transparantie en verantwoording van publiek bekostigde onderwijsinstellingen over de resultaten en het gevoerde (personeels)beleid. Ook is het in het algemeen belang dat onderwijsinstellingen zich onderling kunnen vergelijken omwille van de verbetering van het te voeren onderwijsbeleid en derhalve de onderwijskwaliteit.

5.3.3 Mitigerende maatregelen

Er worden in wet- en regelgeving mitigerende maatregelen genomen om de inbreuk op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens zo veel mogelijk te beperken. Zo bepaalt het wetsvoorstel dat de Minister per verzoek vóór de gegevenslevering beoordeelt of de noodzaak in het concrete geval voldoende is onderbouwd. Bij het verzoek zal ook een DPIA moeten worden aangeleverd door de aanvrager, in casu de sectorraden. Direct tot personen herleidbare gegevens zijn uitgesloten van levering door DUO. Daarmee is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beperkt.

Procedurele waarborgen

Gelet op de doeluitbreiding, heeft de regering ervoor gekozen om een aantal extra (procedurele) vereisten in te bouwen, gericht op het waarborgen van een zo zorgvuldig mogelijke omgang met gegevens over het personeel en transparantie over de gegevensverstrekkingen. Dit betreffen extra procedurele waarborgen, omdat de betrokken organisaties als verwerkingsverantwoordelijken volgens de AVG ook al moeten voldoen aan de normale procedurele waarborgen die de AVG stelt, zoals dataminimalisatie en informatiebeveiliging.

Aanwijzing organisaties bij wet

Met het oog op de voorzienbaarheid, rechtszekerheid en privacybescherming is ervoor gekozen om de organisaties die in aanmerking komen voor gegevensverstrekking over het personeel op het niveau van de wet in formele zin aan te wijzen. Wat betreft het doel «ondersteunen bij verantwoording en vergelijking» worden de organisaties die in aanmerking komen voor gegevensverstrekking limitatief in de wet zelf

opgenomen. Het gaat om de twee verenigingen van schoolbesturen, namelijk de PO-raad en VO-raad. Zij ondersteunen, conform hun statutaire doelstellingen, hun leden reeds geruime tijd bij de verantwoording.¹¹³

Besluit Minister

Aan de sectorraden kunnen pas persoonsgegevens worden verstrekt als dat noodzakelijk is voor de doelen die onder het eerste lid van artikel 167a WPO vallen (ondersteunen van bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording en vergelijking). Hiervoor is in het wetsvoorstel een waarborg ingebouwd: de gegevens kunnen pas worden verstrekt als de Minister daarover een besluit heeft genomen. Daarvoor moet de betreffende sectorraad een verzoek indienen waarin wordt aangegeven voor welke doelen persoonsgegevens benodigd zijn, en om welke gegevens het gaat. Verder moet de sectorraad aantonen dat de persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de beoogde doelen. De Minister neemt vervolgens een besluit. In het besluit wordt, naast de doeleinden en de te verstrekken gegevens, tevens de bewaartermijn voor de gegevens opgenomen. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de gegevens niet langer dan noodzakelijk worden bewaard bij de sectorraad.

Aan het besluit worden daarnaast beperkingen en voorschriften verbonden met het oog op een zorgvuldige en doelmatige gegevensverwerking. Te denken valt aan voorschriften over de wijze van verstrekking of het verlenen van medewerking aan privacy-audits. Het besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant waarmee de verstrekking kenbaar wordt voor eenieder. De Minister kan een verstrektingsbesluit in ieder geval intrekken indien de sectorraad de gegevens voor een ander dan het beoogde doel gebruikt of de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan het verstrektingsbesluit niet naleeft.

Uitvoeringspraktijk

Voor wat betreft de gegevens die achter een login beschikbaar worden gemaakt voor besturen, geldt dat alle persoonsgegevens al in het bezit zijn van de schoolbesturen die de oorspronkelijke bron van de gegevens zijn. Deze gegevens worden vergeleken met gemiddelden van vergelijkbare besturen zonder dat zichtbaar is welke instellingen dit betreft. Dat maakt dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen bij deze verstrekking beperkt is.

Om daadwerkelijk iets aan de informatie te hebben zijn er in een aantal gevallen fijnmazige gegevens nodig. De gegevens die DUO inwint uit de administraties van de schoolbesturen zijn onderverdeeld in vijf functiegroepen die weer zijn onderverdeeld in achttien functiecategorieën. In de aanvraagprocedure voor de verstrekking van de gegevens aan de raden zal moeten worden onderbouwd waarom op welk niveau de gegevens over de persoon of de arbeidsrelatie nodig zijn om de beoogde doelen te behalen. Er worden geen gegevens verstrekt over het salaris zelf. Het uitgangspunt is dat de gegevens dusdanig worden geaggregeerd dat enerzijds de beoogde doelen kunnen worden behaald (verantwoorden en vergelijken) en anderzijds de kans op indirecte herleidbaarheid wordt geminimaliseerd.

¹¹³ Artikel 2, eerste lid en tweede lid, onderdeel f statuten PO-raad; artikel 3, eerste lid en tweede lid, onderdeel g en i, statuten VO-raad.

5.3.4 Noodzaak

Inzicht in de doelmatigheid van de besteding van budget en verantwoording hierover heeft een grote meerwaarde. Op basis hiervan kan duiding worden gegeven aan de prestaties van een bestuur en onderwijsinstelling. Schoolbesturen kunnen dit momenteel ook al met hun eigen systemen, maar hebben hiermee geen inzicht in hoe zij zich verhouden tot vergelijkbare besturen. Ook zijn de gegevens niet één op één vergelijkbaar, doordat de manier van rapporteren niet overeenkomt. Juist deze vergelijking biedt grote meerwaarde voor de onderwijssector omdat het schoolbesturen in staat stelt hun prestaties te vergelijken met die van andere schoolbesturen in dezelfde sector. Het biedt inzicht in waar ze staan en helpt kansen voor verbetering te identificeren. Het kan daarmee waardevolle inzichten opleveren voor schoolbesturen voor de kwaliteitszorg en sturing op de onderwijskwaliteit. Daarnaast verantwoorden schoolbesturen zich op deze manier richting ouders en leerlingen, en ook hun werkgever, het intern toezicht, door hun resultaten vergelijkbaar te maken met andere schoolbesturen. Door deze vergelijking mogelijk te maken, wordt de mogelijkheid om als werkgever van de schoolbesturen in gesprek te gaan over de resultaten van het schoolbestuur versterkt. Als laatste kan dit ook zeer waardevolle informatie opleveren voor de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad om in gesprek te gaan met hun schoolbestuur over de resultaten in vergelijking met de omgeving.

De noodzaak van de verstrekking en verwerking van deze gegevens ligt in uniforme verantwoording. Ook kunnen toezichthouders via vergelijkingen nagaan of het schoolbestuur gelden voldoende doelmatig heeft besteed. Het levert veel informatie op, zodat geld mogelijk doelmatiger kan worden ingezet in een volgend kalenderjaar. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zijn wettelijk verplicht hun resultaten en beleid, mede in relatie tot de inzet van hun personeel, openbaar te verantwoorden en er wordt tevens van hen verwacht dat zij kennisgedreven handelen. Door informatie op schoolniveau transparant te maken krijgen belanghebbenden (breed: ouders, leerlingen en personeel, de samenleving, specifiek: intern toezicht en medezeggenschap) daarom beter inzicht in de schoolresultaten, de besteding van middelen bij die specifieke school en worden belanghebbenden ook in staat gesteld om deze te vergelijken met andere scholen. Op deze manier is de horizontale verantwoording beter ingeregeld en kan er effectiever en uitgebreider worden voldaan aan de verplichtingen tegenover de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad, en worden deze beter in staat gesteld om gericht vragen te stellen. Tot slot kan horizontale verantwoording op lokaal niveau de betrokkenheid van belanghebbenden vergroten en daarmee de maatschappelijke legitimering van de instelling.

Indien deze informatie niet beschikbaar wordt gesteld, noch op een andere wijze aan de sectorraden ter beschikking wordt gesteld, moeten schoolbesturen de benodigde gegevens voor verantwoording per instelling achterhalen en berekenen op basis van gegevens uit eigen (decentrale) systemen. In dat geval is het niet mogelijk voor schoolbesturen om gegevens op uniforme wijze te vergelijken met het onderwijsveld. Zij beschikken namelijk niet over de gegevens van vergelijkbare schoolbesturen. Het gevolg hiervan is dat het lerend effect van het onderling vergelijken tussen schoolbesturen verloren gaat. Daarnaast loopt de verantwoording door de sector zelf dan alleen via individuele schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Het risico bestaat dat kengetallen op een niet-uniforme manier worden berekend en de horizontale verantwoording wordt bemoeilijkt. Een groot deel van het lerend potentieel gaat daarmee verloren.

5.3.5 Proportionaliteit

De personeelsgegevens die de sectorraden nodig hebben om de benodigde informatie voor de onderwijsinstellingen beschikbaar te maken bevatten – ook na alle toegepaste maatregelen in het kader van dataminimalisatie – informatie op zodanig detailniveau (functiegroep/functiecategorie) dat (indirecte) herleidbaarheid naar personen niet volledig voorkomen kan worden. Voor wat betreft de personele gegevens zijn de betrokkenen het personeel dat werkzaam is bij de onderwijsinstellingen en de bevoegd gezagsorganen. De benodigde personeelsgegevens omvatten geen bijzondere persoonsgegevens.

Bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden zijn wettelijk verplicht hun resultaten en beleid, mede in relatie tot de inzet van hun personeel, openbaar te verantwoorden in het jaarverslag.¹¹⁴ De bekostiging dient doelmatig te worden aangewend, ook bij de samenstelling van de personeelsformatie van scholen en daarover moet intern en extern verantwoording worden afgelegd.¹¹⁵ Onderdeel van het maken van het jaarverslag is het maken van een jaarrekening. Deze jaarrekeningen bieden inzicht in gegevens op bestuursniveau, maar niet op schoolniveau. Hoewel verantwoording tot op schoolniveau op zichzelf niet wettelijk verplicht is, is dit wel van belang. Leraren, leerlingen en ouders voelen zich veelal meer verbonden met een school dan met een schoolbestuur. Bovendien kan bijvoorbeeld de kwaliteit van onderwijs verschillen tussen de scholen die ressorteren onder één schoolbestuur. Inzicht in de prestaties van een individuele school helpt daarom ouders en leerlingen om een schoolkeuze te maken, of om via bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad gericht met het schoolbestuur in gesprek te gaan over verbeterplannen. Door informatie op schoolniveau transparant te maken krijgen belanghebbenden (breed: ouders, leerlingen en personeel, de samenleving, specifiek: intern toezicht en medezeggenschap) daarom beter inzicht in de schoolresultaten, de besteding van middelen bij die specifieke school en worden belanghebbenden ook in staat gesteld om deze te vergelijken met andere scholen.¹¹⁶ Op deze manier is de horizontale verantwoording beter geregeld en kan er effectiever en uitgebreider worden voldaan aan de verplichtingen jegens de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad, en worden deze beter in staat gesteld om gericht vragen te stellen.¹¹⁷ Tot slot kan horizontale verantwoording op lokaal niveau de betrokkenheid van belanghebbenden vergroten en daarmee de maatschappelijke legitimering van de instelling.¹¹⁸

Op de publieke websites (SODK, SBODK) worden op basis van de personele gegevens kengetallen getoond inzake het personeelsbeleid op instellings- en bestuursniveau, inclusief vergelijking met landelijke benchmarks. Hierbij worden persoonsgegevens in aantallen kleiner dan vijf weergegeven als «<5» waardoor de gepresenteerde informatie niet

¹¹⁴ Zie artikel 165 WPO, artikel 5.46 WVO 2020 en artikel 141 WEC; artikel 6.19 Uitvoeringsbesluit Wvo 2020; Regeling jaarverslaggeving onderwijs. Zie ook Code goed bestuur in het primair onderwijs, p. 14; Code goed onderwijsbestuur vo 2019, p. 8.

¹¹⁵ Artikel 8, waarvan in het bijzonder het tweede lid, onderdeel f, en derde en vierde lid, van de Wet medezeggenschap op scholen. Zie ook artikel 12 WMS; artikel 17c WPO; artikel 3.3 WVO 2020 en artikel 28i WEC.

¹¹⁶ Artikel 165, lid 5, onderdeel c WPO; artikel 3.2, lid 1, onderdeel c WVO 2020. Zie ook Onderwijsraad, Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden, 2018, p. 71–74.

¹¹⁷ Artikel 8 en artikel 12 WMS; artikel 10, artikel 12, eerste en vierde lid, artikel 13, eerste lid, onderdeel o, en artikel 17c WPO; artikel 2.87, artikel 2.88, tweede lid, onderdeel c, artikel 2.91, en artikel 3.3 WVO 2020; artikel 19, artikel 21, eerste en vierde lid, artikel 22, eerste lid, onderdeel l en artikel 28i WEC.

¹¹⁸ Onderwijsraad, Publieke belangen dienen, 2013, p. 32–33; Regioplan, Eindrapport Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap, 2023, p. 40–44.

herleidbaar is tot personen. Deze maatregel wordt standaard toegepast voor de publieke websites.

In de besloten omgeving «Analyse» worden, in specifieke gevallen, personele gegevens in geval van aantallen kleiner dan vijf niet geaggregeerd. Hierdoor kunnen de in «Analyse» gepresenteerde gegevens in voorkomende gevallen (indirect) herleidbaar zijn tot personen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om gegevens waarvoor de onderwijsinstellingen verwerkingsverantwoordelijke zijn (aangeleverd aan OCW/DUO in het kader van artikel 167 van de WPO en artikel 2.111 van de WVO 2020). Het betreft dus eigen en reeds bekende informatie van de onderwijsinstellingen, die door de raden verwerkt wordt in combinatie met (openbare) financiële gegevens en instellingsgegevens teneinde goede sturings- en verantwoordingsinformatie beschikbaar te maken. Aggregatie tot een niveau waar de herleidbaarheid naar personen volledig wordt voorkomen, resulteert hier in onvoldoende gedetailleerde informatie om inhoudsrijk te kunnen verantwoorden richting interne en externe belanghebbenden, waaronder de medezeggenschapsraad, de raad van toezicht en de inspectie. Hoewel de medezeggenschapsraad en de Raad van Toezicht deze gegevens op grond van de huidige wetgeving al krijgen zijn deze interne gegevens niet één op één vergelijkbaar met de externe gegevens. Door het leveren van de gegevens aan de sectorraden krijgen alle actoren binnen de school uniforme benchmarks over de prestaties van het schoolbestuur waarover ze in dialoog kunnen gaan. Daarnaast kunnen schoolbesturen deze gegevens ook inzien van vergelijkbare schoolbesturen. Daarbij wordt echter niet bekend gemaakt om welke schoolbesturen het gaat en wordt de anonimiteit van de gegevens gewaarborgd.

De data die de sectorraden gebruiken om de benodigde informatie voor onderwijsinstellingen beschikbaar te maken, bevatten zo min mogelijk gegevens aan de hand waarvan een persoon (indirect) herleidbaar is. Dit wordt onder andere voorkomen door aggregatie van de gegevens door DUO, voordat de personele gegevens geleverd worden voor verwerking door de raden.

5.3.6 Subsidiariteit: Overwogen alternatieven

Een alternatief voor de gegevenslevering van DUO naar de sectorraden is dat de sectorraden de personeelsgegevens rechtstreeks bij de schoolbesturen opvragen. Er wordt echter verwacht dat dit niet tot een volledig dekkend bestand zal leiden. Vanwege de extra administratieve lasten die dit met zich brengt is de verwachting namelijk dat niet alle schoolbesturen de gegevens op vrijwillige basis volledig aan zullen leveren, waarbij als meerdere schoolbesturen niet meedoen met een benchmark, de mogelijkheid om te vergelijken wegvalt en het nut om überhaupt gegevens te leveren daardoor ook wegvalt. Dit leidt er toe dat de benchmarks naar verwachting niet duurzaam houdbaar zijn. Daarnaast zou zelfstandige aanlevering door de schoolbesturen een nieuwe gegevensstroom creëren, schoolbesturen moeten dan immers de gegevens ook aanleveren richting de sectorraden. Dergelijke gegevensstromen brengen op zichzelf ook gegevensbeschermingsrisico's met zich. Bij het verzamelen en verstrekken van de gegevens om de levering van persoonsgegevens vanuit schoolbesturen richting de sectorraden mogelijk te maken kunnen – zoals bij elke gegevensverstrekking – beveiligingsrisico's optreden. Ook door individuen in het proces kunnen fouten worden gemaakt die een risico vormen voor de privacy van betrokkenen. Verder is er een ander voordeel aan het meervoudig gebruik van de reeds bestaande personeelsleveringen. De gegevenslevering aan de sectorraden zorgt voor een zogenaamde feedbackloop naar de

instellingen. Wanneer schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zich niet herkennen in de berekende kengetallen kunnen zij dit uiteindelijk herleiden naar de door hun aangeleverde basisgegevens aan DUO. Deze kunnen dan worden aangepast en datakwaliteit kan hierdoor worden vergroot. Deze feedbackloop is van toepassing op alle gegevens die aangeleverd worden.

In aanvulling hierop is overwogen om DUO de gegevens op geüniformeerde wijze terug te laten leveren aan de schoolbesturen ten behoeve van verstrekking aan de sectorraden. Dit zou de administratieve lasten voor het bevoegd gezag met betrekking tot de aanlevering bij de sectorraden kunnen drukken en daarmee de bereidwilligheid tot aanlevering kunnen vergroten. De schoolbesturen zouden dan wel zelfstandig kunnen besluiten om deze gegevens vervolgens al dan niet aan te leveren bij de sectorraden. Voordeel hiervan zou zijn dat de overheid niet gegevens die binnen het publieke domein zijn verzameld zelfstandig doorgeeft aan de sectorraden, maar dat dit een eigen afweging is van het schoolbestuur. Hiertoe is overwogen dat met de gegevenslevering aan de sectorraden, en de daaruit voortvloeiende openbare verantwoording en vergelijking, een breder maatschappelijk belang gediend is. Het wordt onwenselijk geacht indien een deel van de scholen ervoor zou kiezen de gegevens niet aan te leveren, gezien het belang van een gedegen verantwoording en onderlinge vergelijking voor de kwaliteit van het onderwijs.

Een ander mogelijk alternatief is om de informatieproducten door DUO te laten verzorgen. Wanneer DUO voor deze informatie zorgt, zou het daarmee een bepaalde bijdrage leveren aan de publieke verantwoording door de onderwijsinstellingen. Deze rol vanuit DUO past echter niet goed bij de rolverdeling tussen overheid, onderwijsinstellingen en sectororganisaties. De overheid gaat zich dan immers mengen in de gegevens die de schoolbesturen ook gebruiken om zich ten opzichte van de overheid te verantwoorden. Daarnaast wordt DUO dan een uitvoerende partij van de sectorraden, om een berekening uit te voeren die niet overeen hoeft te komen met de verantwoording die vervolgens vanuit DUO en de overheid gevraagd wordt. Schoolbesturen zijn wettelijk verplicht zich te verantwoorden, bijvoorbeeld in hun jaarverslag. Er zijn kaders opgesteld waar deze verantwoording aan dient te voldoen. Ten aanzien van de financiën moet er bijvoorbeeld een accountantsverklaring worden opgesteld. De manier waarop schoolbesturen hun verantwoording inrichten is aan henzelf. Daarnaast ontvangt DUO alleen gegevens uit de administraties van scholen. De sectorraden vragen aan scholen om de gegevens te verrijken wanneer er opvallende getallen uit de berekeningen komen. Door deze verrijking zijn de benchmarks veel minder foutgevoelig. Beide redenen maken dat het beleggen van de informatievoorziening bij DUO geen wenselijk alternatief is. Daar komt bij dat de sectorraden inmiddels ruime ervaring hebben opgedaan met het inrichten van de benodigde informatieproducten en de benodigde infrastructuur hebben ingericht. DUO beschikt daarentegen niet over de capaciteit die benodigd is om uitvoering te geven aan deze taken. Ook dit maakt dat het wenselijker is deze taak bij de sectorraden te behouden.

Tot slot is ook de nuloptie overwogen. Wat zou er gebeuren indien deze informatie niet beschikbaar wordt gesteld, noch op een andere wijze aan de sectorraden ter beschikking wordt gesteld. Het gevolg hiervan zal zijn dat schoolbesturen de benodigde gegevens voor verantwoording per instelling moeten achterhalen en berekenen op basis van gegevens uit eigen (decentrale) systemen. In dat geval is het niet mogelijk voor schoolbesturen om gegevens op uniforme wijze te vergelijken met het onderwijsveld. Zij beschikken namelijk niet over de gegevens van

vergelijkbare schoolbesturen. Het gevolg hiervan is dat het lerend effect van het onderling vergelijken tussen schoolbesturen verloren gaat. Daarnaast loopt de verantwoording door de sector zelf dan alleen via individuele schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Het risico bestaat dat kengetallen op een niet-uniforme manier worden berekend en de horizontale verantwoording wordt bemoeilijkt. Een groot deel van het lerend potentieel gaat daarmee verloren.

5.4 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

5.4.1 Noodzaak

In paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting is inzake de toevoeging van NWO aan artikel 23 van de WRO ingegaan op doelbinding en de noodzaak van de gegevensverwerking. Daarbij is uiteengezet waarom verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens uit het register noodzakelijk is voor de goede taakuitvoering en op correcte wijze invulling kunnen geven aan de verwerkingsverantwoordelijkheid. Het belang van de gegevensverwerkingen voor onderzoeken zoals het NCO, en daarop gebaseerde rapportages, voor kennisgedreven beleid van scholen is aanzienlijk. Dit rechtvaardigt naar de opvatting van de regering de inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, binnen de hiervoor geschetste en ook al bestaande kaders van de WRO.

5.4.2 Aansluiting bij systematiek Wet register onderwijsdeelnemers

Met de opname van NWO in artikel 23 van de WRO wordt aangesloten bij de bestaande systematiek van deze wet. Dit betekent dat persoonsgegevens alleen worden verstrekt als voor de specifieke aanvraag kan worden aangetoond dat het verwerken van persoonsgegevens voor dit doel noodzakelijk is. Om te voorkomen dat meer gegevens worden verstrekt dan noodzakelijk, zijn in artikel 23 van de WRO procedurele waarborgen ingebouwd. Er moet door in dit geval NWO een verzoek worden ingediend waarin doelbinding en noodzaak voldoende zijn onderbouwd. De procedure in artikel 23 van de WRO betekent dat getoetst zal worden of verstrekking van persoonsgegevens in dat specifieke geval nodig is. Bij de toetsing zal gekeken worden naar noodzakelijke gegevens en dataminimalisatie. De Minister neemt daarover een besluit.¹¹⁹ Bij het besluit wordt in ieder geval bepaald voor welke doeleinden gegevens worden verstrekt, welke gegevens het betreft en welke bewaartermijn voor de gegevens moet worden gehanteerd.¹²⁰ Aan het besluit worden voorschriften en beperkingen verbonden in het belang van een zorgvuldige en doelmatige gegevensverwerking, waaronder inzake informatiebeveiliging en verwerkingslocaties.¹²¹

Onder verwijzing naar artikel 23, tweede lid, van de WRO kan worden vastgesteld dat NWO een rechtspersoon (zelfstandig bestuursorgaan) met volledige rechtsbevoegdheid zonder winstoogmerk is. Bij de inrichting van en de afweging om te komen tot het NKO, als onderdeel van NWO, is rekening gehouden met het streven van de regering naar het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs door middel van een eenduidige, sterke en efficiënt werkende kennisinfrastructuur en diverse adviezen terzake, zo blijkt ook uit het convenant over het NRO (voorganger van het NKO).

¹¹⁹ Artikel 23, vijfde, zesde en zevende lid, van de WRO.

¹²⁰ Artikel 23, achtste lid, van de WRO.

¹²¹ Artikel 23, negende lid, van de WRO.

5.4.3 Subsidiariteit: alternatief

Als alternatief is gezien of de Minister als verwerkingsverantwoordelijke zou kunnen optreden voor onder andere de rapportages aan scholen op basis van het NCO, in plaats van NWO. Dit is niet conform de huidige doelbinding van de Minister geformuleerd in artikel 15 van de WRO inzake het ten nutte van beleids- en begrotingsvoorbereiding inzetten van gegevens uit het ROD. De grondslag voor de Minister zou kunnen worden uitgebreid voor rapportages aan scholen op basis van onderzoeksprogramma's zoals het NCO, maar dit wordt niet wenselijk geacht vanwege de afhankelijke positie van scholen ten opzichte van de Minister. Tevens betreft het mogelijke onderwijsonderzoek niet alleen het bestel, maar ook afzonderlijke onderwijsinstellingen; de Minister heeft een stelselverantwoordelijkheid. Aangezien NWO (NKO) deze onafhankelijke positie wel heeft en kan nemen, ook voor afzonderlijke onderwijsinstellingen, wordt het maken van een grondslag voor NWO (NKO) gezien als de meest efficiënte optie.

5.4.4 Conclusie

Derhalve voldoet dit wetsvoorstel aan de hiervoor genoemde eisen die voortvloeien uit internationaal, Europees en nationaal recht en is de beperking van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd.

Ten overvloede merkt de regering op dat dit wetsvoorstel niets wijzigt in en geen afbreuk doet aan de rechten van betrokkenen, zoals het recht op inzage in en correctie van gegevens die over hem zijn opgenomen in het ROD.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

6.1 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

Samenhang met wetsvoorstel aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Voor de onderzoeksactiviteiten die NWO via haar organisatieonderdeel NKO laat realiseren kan het nodig zijn om ook gebruik te kunnen maken van gegevens die zijn geregistreerd bij CBS en waarvoor publicatie op onderwijsinstellingsniveau is voorzien. Dit betreft bijvoorbeeld de referentiewaarden, bedoeld in het wetsvoorstel aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.¹²² Voor de rapportages voor het NCO worden, naast gegevens uit het ROD, verschillende CBS-data gebruikt voor achtergrondgegevens van een populatie leerlingen en ouders, waarmee vervolgens referentiewaarden kunnen worden gemaakt. De voorspelde referentiewaarde-indicator betreft een berekening op basis van deze gegevens. Daarbij worden op schoolniveau de meest waarschijnlijke uitkomsten bepaald op basis van gegevens over de school en leerlingenpopulatie. Met het wetsvoorstel verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt wordt voorzien in de mogelijkheid om de referentiewaarde gerelateerd aan een afzonderlijke onderwijsinstelling te berekenen en te publiceren. Deze referentiewaarde kan NWO/NKO (laten) benutten bij door haar gefinancierde onderzoeksactiviteiten die resulteren in publicaties op schoolniveau, zoals het NCO.

¹²² Kamerstukken II 2024/25, 36 670, nr. 2, artikel X; Kamerstukken II 2024/25, 36 670, nr. 3, p. 30–32, 73–74.

7. Gevolgen

7.1 Landelijke veiligheidsmonitor

De gevolgen voor de (feitelijke) regeldruk en het doenvermogen van burgers zijn beperkt. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

7.1.1 Gevolgen voor het doenvermogen

Mede in het licht van de reeds bestaande leerlingmonitorverplichting brengt dit wetsvoorstel geen of amper nieuwe verplichtingen met zich mee voor leerlingen, personeel of scholen. Voor deze groepen betekent dit wetsvoorstel dat het instrument waarmee zij te maken krijgen in het kader van de reeds bestaande jaarlijkse leerlingmonitorverplichting, mogelijk de LVM zal zijn.

Doenvermogen van de leerling

Bij de LVM worden leerlingen gevraagd antwoord te geven op gevoelige vragen, onder andere over hun seksuele gerichtheid, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, eventuele migratieachtergrond als ook vragen die raken aan hun (psychische of lichamelijke) gezondheid. Mogelijk brengt het behandelen van deze onderwerpen mentale lasten met zich mee voor deelnemers, bijvoorbeeld omdat die herinnerd worden aan vervelende gebeurtenissen. Daarom is het belangrijk dat leerlingen tijdens het beantwoorden van de vragen toegang hebben tot (pedagogische) ondersteuning. Het is aan schoolbesturen om daar op gepaste wijze invulling aan te geven. Gezien de zorgplicht voor de veiligheid op school die voor schoolbesturen geldt, ligt het voor de hand dat die ervoor zorgen dat een (pedagogisch onderlegde) leerkracht aanwezig is bij het invullen van de vragenlijsten door de leerlingen. De Minister maakt in aanvulling daarop afspraken met het uitvoerende onderzoeksbureau over een handreiking voor begeleiding tijdens het invullen, om zo veel mogelijk te waarborgen dat de afname zorgvuldig en in een veilige setting verloopt. Indien de LVM niet in samenwerking met scholen wordt afgenomen, bijvoorbeeld wanneer de vragenlijst digitaal bij de leerlingen thuis wordt ingevuld, kunnen de ouders ervoor zorgen dat hun kind daarbij de juiste ondersteuning krijgt. In dat geval zal ook hierover richting de ouders en de leerlingen op gepaste wijze gecommuniceerd worden.

Indien de LVM in samenwerking met een school wordt afgenomen, zal afname plaatsvinden in een door het onderzoeksbureau vastgestelde periode. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om een juist moment te kiezen, waarbij ook de mogelijke mentale belasting voor de leerlingen meegewogen moet worden. De periodes op school die op zichzelf al meer stressvol zijn, zoals toetsperiodes, kunnen van invloed zijn op de mentale belastbaarheid van de leerlingen. Om een cumulatie van stressfactoren zo veel mogelijk te voorkomen is het verstandig met dergelijke periodes rekening te houden.

Vanwege één aspect van de LVM zal dit wetsvoorstel, ten opzichte van de huidige situatie, een groter beroep doen op het doenvermogen van de betrokken leerlingen. De vragenlijst van de LVM is over het algemeen iets uitgebreider in vergelijking met sommige andere instrumenten die schoolbesturen kunnen gebruiken om de veiligheidsbeleving te monitoren om te voldoen aan de leerlingmonitorverplichting. Er is bij eerdere edities van de LVM niet onder deelnemers geëvalueerd na het invullen van de monitor. Wel is er in 2022 een evaluatie uitgezet onder deelnemende scholen aan de monitor in 2021. Daar namen 13 scholen aan deel,

voornamelijk uit het primair onderwijs. Harde conclusies konden dus niet getrokken worden. Wel kwam het signaal naar voren dat een deel van de scholen de vragenlijst voor leerlingen aan de lange kant vond. Dit signaal zal worden meegenomen in de uitvoering van de LVM.

Voor de volledigheid is het belangrijk om te vermelden dat deelname niet verplicht is. De leerling kan er altijd voor kiezen om niet deel te nemen aan de LVM. Daartoe is een verplichting opgenomen voor de Minister om leerlingen en hun ouders daarover te informeren.

Doenvermogen van personeelsleden

De personeelsleden die belast zijn met de taak een groep leerlingen te begeleiden bij het invullen van de betreffende vragenlijst, moeten daar genoeg tijd en ruimte voor krijgen. Omdat de LVM gebruikt kan worden om aan genoemde verplichting te voldoen, leidt dit wetsvoorstel niet tot een significant verschil in doenvermogen voor deze personeelsleden.

Daarnaast zal het personeel zelf in het kader van de LVM in staat worden gesteld om de vragenlijst in te vullen. Zoals ook het geval is bij leerlingen, kan het beantwoorden van deze vragen voor het personeel een mentale belasting met zich meebrengen. Aangenomen wordt dat de mentale belasting voor het personeel over het algemeen aanzienlijk lager is dan voor de deelnemende leerlingen. Personeelsleden zijn namelijk volwassen en begeven zich in een professionele setting. Daarom kan van personeelsleden verwacht worden dat zij tot op zekere hoogte beter in staat zijn om het gesprek over veiligheid op hun school en hun ervaringen daarmee aan te gaan.

Ook voor het personeel geldt dat zij niet verplicht zijn deel te nemen aan de LVM. Een personeelslid kan er altijd voor kiezen niet deel te nemen aan de LVM. Daartoe is vastgelegd dat de Minister personeel daarover informeert.

7.1.2 Gevolgen voor de regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk worden onderscheiden in structurele regeldrukkosten en eenmalige regeldrukkosten voor leerlingen en het bevoegd gezag.¹²³ Deze regeldrukkosten worden per doelgroep en per sector uiteengezet.

Bij de structurele regeldrukkosten is ook een feitelijke toename berekend ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Aangezien scholen de LVM kunnen inzetten om te voldoen aan de reeds bestaande monitoringsverplichtingen die zij hebben in het kader van de zorgplicht veiligheid op school, maken zij een groot deel van de regeldrukkosten al.¹²⁴ Deze regeldrukkosten staan ook reeds beschreven in de memorie van toelichting van het Besluit uitbreiding van de monitoringsverplichting leerlingen funderend onderwijs¹²⁵ en het

¹²³ Onder de regeldrukkosten van het bevoegd gezag vallen zowel de kosten voor het bevoegd gezag zelf als ook de tijd die het bevoegd gezag beschikbaar moet stellen aan het personeel.

¹²⁴ Artikel 4c, tweede lid, sub b WPO; artikel 5a, tweede lid, sub b, WEC; en artikel 3.40, tweede lid, sub b, WVO 2020.

¹²⁵ Besluit tot de wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES 2022, het Inrichtingsbesluit WPO, het Onderwijskundig besluit WEC en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 houdende regels ten aanzien van een uitbreiding van de monitoringsverplichting in het funderend onderwijs.

Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs.¹²⁶ Daarom wordt bij de berekening van de feitelijke regeldrukkosten uitgegaan van het verschil in de tijd die het kost om de vragenlijst van de LVM en de leerlingmonitor in te vullen, namelijk 15 minuten (0,25 uur).¹²⁷ Dit verschil komt voort uit het feit dat de vragenlijst van de LVM langer en breder is dan de gemiddelde leerlingmonitor.

Voor de eenmalige kennismakingskosten geldt dat scholen zich zullen vergewissen van de vernieuwde LVM en mogelijk tot het besluit komen het instrument te gebruiken. Hierin bestaat ook een overlap met de regeldrukkosten die reeds voortkomen uit de bestaande monitoringsverplichting voor leerlingen. Binnen deze verplichting staat het scholen vrij een instrument te kiezen en van instrument te wisselen. Eventuele regeldrukkosten ten aanzien van het wisselen van instrument komen dus voort uit de reeds bestaande monitoringsverplichting. In dit kader zijn enkel de eenmalige kennisnamekosten in kaart gebracht.

De totale feitelijke toename van de regeldrukkosten bedraagt:

Tabel: overzicht totale feitelijke toename regeldrukkosten per doelgroep

Doelgroep	Feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten	Feitelijke toename van de eenmalige regeldrukkosten
Leerlingen	€ 90.033	€ 0
Personeel ¹	€ 95.407	€ 0
Bevoegd gezag (eenmalige regeldrukkosten)	€ 0	€ 934
Totaal	€ 185.440	€ 934

¹ Het bevoegd gezag moet tijd vrijmaken voor het personeel om de vragenlijst in te vullen en de leerlingen te begeleiden. Daarom vallen deze regeldrukkosten onder het bevoegd gezag. Ze worden apart aangegeven en berekend om de herkomst van de regeldrukkosten te duiden.

Percentage deelnemende scholen:

Het percentage van scholen dat deelnam aan de laatste editie van de Landelijke Veiligheidsmonitor in het primair en voortgezet onderwijs was ongeveer 2%.¹²⁸ Dit is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Bij de berekening van de regeldrukkosten wordt uitgegaan van een situatie waarin dit percentage ook voor de komende edities 2% blijft. Het aantal deelnemende leerlingen zal per jaar kunnen verschillen afhankelijk van de grootte van de scholen die deelnemen aan de LVM. In dat kader wordt het percentage van 2% deelnemende scholen ook doorgevoerd op de landelijke leerling- en personeelspopulatie.

Toename regeldrukkosten leerlingen

Kinderen tot 14 jaar worden niet meegenomen in de berekening van de gevolgen van de regeldruk. Daarom is de regeldruk niet berekend voor het basisonderwijs en speciaal (basis-)onderwijs. In het voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs is deze scheiding moeilijker te maken. Daarom zijn alle leerlingen in deze sectoren meegenomen in de

¹²⁶ Het bij koninklijke boodschap van 23 juni 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs) (Kamerstukken 36 777).

¹²⁷ De gemiddelde vragenlijst van de schoolmonitor kost naar schatting 15 minuten om in te vullen. De vragenlijst van de LVM kost naar schatting 30 minuten om in te vullen.

¹²⁸ Dit percentage is gebaseerd op cijfers van ResearchNed, het onderzoeksbureau dat de laatste edities van de Landelijke veiligheidsmonitor heeft uitgevoerd.

berekening. De ingeschatte structurele regeldrukkosten voor het invullen van de vragenlijst door de leerlingen zullen neerkomen op:

in het voortgezet speciaal onderwijs:

$$\begin{aligned} & \text{€ } 17 \times 0,5 \text{ (uur)} \times 2\% \times 107.100 \text{ (aantal leerlingen in het (v)so)}^{129} = \\ & \text{€ } 18.207 \end{aligned}$$

in het voortgezet onderwijs:

$$\text{€ } 17 \times 0,5 \text{ (uur)} \times 2\% \times 952.100 \text{ (aantal leerlingen in het vo)}^{130} = \text{€ } 161.857$$

De feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten voor het invullen van de vragenlijst door de leerlingen zullen neerkomen op:

in het voortgezet speciaal onderwijs:

$$\begin{aligned} & \text{€ } 17 \times 0,25 \text{ (uur)} \times 2\% \times 107.100 \text{ (aantal leerlingen in het (v)so)}^{131} = \\ & \text{€ } 9.104 \end{aligned}$$

in het voortgezet onderwijs:

$$\text{€ } 17 \times 0,25 \text{ (uur)} \times 2\% \times 952.100 \text{ (aantal leerlingen in het vo)}^{132} = \text{€ } 80.929$$

De totale feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten voor leerlingen in het funderend onderwijs komt daarmee uit op:

$$\text{€ } 9.104 + \text{€ } 80.929 = \text{€ } \mathbf{90.033}$$

Toename regeldrukkosten personeel

Ook voor het personeel worden regeldrukkosten verwacht, omdat ook het personeel de monitor invult. Daarnaast zijn regeldrukkosten te verwachten voor het bevoegd gezag, dat het een en ander moet regelen om leerlingen en personeel in staat te stellen om de monitor in te vullen. De ingeschatte structurele regeldrukkosten voor het invullen van de vragenlijst door het personeel zullen neerkomen op:

in het primair onderwijs:

$$\text{€ } 54 \times 0,5 \text{ (uur)} \times 2\% \times 136.200 \text{ (personeelssterkte po in fte's)}^{133} = \text{€ } 73.548$$

En in het voortgezet onderwijs:

$$\text{€ } 54 \times 0,5 \text{ (uur)} \times 2\% \times 87.000 \text{ (personeelssterkte vo in fte's)}^{134} = \text{€ } 46.980$$

De ingeschatte structurele regeldrukkosten voor het personeel vanwege het invullen van de vragenlijst in de les door leerlingen bedragen:

in het primair onderwijs:

$$\begin{aligned} & \text{€ } 54 \times 0,5 \text{ (uur)} \times 2\% \times 80.606 \text{ (geschat aantal klassen in het po)}^{135} = \\ & \text{€ } 43.527 \end{aligned}$$

¹²⁹ Gebaseerd op de referentieraming 2023 en uitgaande van het standaard tarief van € 15 voor burgers uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³⁰ Gebaseerd op de referentieraming 2023 en uitgaande van het standaard tarief van € 15 voor burgers uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³¹ Gebaseerd op de referentieraming 2023 en uitgaande van het standaard tarief van € 17 voor burgers uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³² Gebaseerd op de referentieraming 2023 en uitgaande van het standaard tarief van € 17 voor burgers uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³³ Gebaseerd op de cijfers van DUO over de salarisadministraties van instellingen over het jaar 2022 en uitgegaan van het intern uurtarief voor hoogopgeleide medewerkers bij bedrijven uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³⁴ Gebaseerd op de cijfers van DUO over de administraties van instellingen over het jaar 2022 en uitgegaan van het intern uurtarief voor hoogopgeleide medewerkers bij bedrijven uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³⁵ Aantal klassen, berekend op basis van de referentieraming van 2023 en uitgaande van 23,5 leerlingen per klas in het po en 6 leerling in het (v)so.

in het voortgezet onderwijs:

$$€ 54 \times 0,5 \text{ (uur)} \times 2\% \times 49.553 \text{ (geschat aantal klassen in het vo)}^{136} = € 27.559$$

De ingeschatte feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten voor het invullen van de vragenlijst door het personeel zullen neerkomen op: in het primair onderwijs:

$$€ 54 \times 0,25 \text{ (uur)} \times 2\% \times 136.200 \text{ (personeelssterkte po in fte's)}^{137} = € 36.774$$

En in het voortgezet onderwijs:

$$€ 54 \times 0,25 \text{ (uur)} \times 2\% \times 87.000 \text{ (personeelssterkte vo in fte's)}^{138} = € 23.490$$

De ingeschatte feitelijke structurele regeldrukkosten voor het personeel voor het invullen van de vragenlijst in de les door leerlingen:

in het primair onderwijs:

$$€ 54 \times 0,25 \text{ (uur)} \times 2\% \times 80.606 \text{ (geschat aantal klassen in het po)}^{139} = € 21.764$$

in het voortgezet onderwijs:

$$€ 54 \times 0,25 \text{ (uur)} \times 2\% \times 49.553 \text{ (geschat aantal klassen in het vo)}^{140} = € 13.379$$

De totale feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten voor het personeel in het funderend onderwijs komt daarmee uit op:

$$€ 36.774 + € 23.490 + € 1.612 + € 13.379 = \textbf{€ 95.407}$$

Toename feitelijke regeldrukkosten bevoegd gezag

Het bevoegd gezag zal eenmalige kennisnamekosten hebben om zich te vergewissen van de vernieuwde LVM en de nieuwe wettelijke eisen die daaraan zijn gesteld. Uitgaande van een gedegen en overzichtelijke communicatie door OCW wordt verwacht dat een schoolbestuur hier 1 uur aan zal besteden. De eenmalige regeldrukkosten voor het bevoegd gezag zijn dan ook:¹⁴¹

in het primair onderwijs:

$$€ 54 \times 1 \text{ (uur)} \times 2\% \times 857 \text{ (aantal besturen primair onderwijs)} = € 634$$

in het voortgezet onderwijs:

$$€ 54 \times 1 \text{ (uur)} \times 2\% \times 278 \text{ (aantal besturen voortgezet onderwijs)} = € 300$$

Totale eenmalige regeldrukkosten: € 634 + € 300 = € 934

¹³⁶ Aantal klassen, berekend op basis van de referentieraming van 2023 en uitgaande van 19 leerlingen per klas.

¹³⁷ Gebaseerd op de cijfers van DUO over de administraties van instellingen over het jaar 2022 en uitgegaan van het intern uurtarief voor hoogopgeleide medewerkers bij bedrijven uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³⁸ Gebaseerd op de cijfers van DUO over de administraties van instellingen over het jaar 2022 en uitgegaan van het intern uurtarief voor hoogopgeleide medewerkers bij bedrijven uit het handboek meting regeldrukkosten.

¹³⁹ Aantal klassen, berekend op basis van de referentieraming van 2023 en uitgaande van 23,5 leerlingen per klas in het po en 6 leerling in het (v)so.

¹⁴⁰ Aantal klassen, berekend op basis van de referentieraming van 2023 en uitgaande van 19 leerlingen per klas.

¹⁴¹ Het aantal besturen in het funderend onderwijs is gebaseerd op data van ocwincijfers.nl. Geraadpleegd op 16 mei 2025 van <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/instellingen/aantal-scholen-in-het-primair-onderwijs> en <https://ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/instellingen/aantal-vo-scholen>.

Naast de eenmalige regeldrukkosten is er ook sprake van structurele regeldrukkosten voor het bevoegd gezag om leerlingen en personeel te informeren over de LVM. Dit zal georganiseerd en gecommuniceerd moeten worden. Daarvoor wordt uitgegaan van twee uur per bevoegd gezag. De structurele regeldrukkosten voor het bevoegd gezag komen daarmee neer op:¹⁴²

in het primair onderwijs:

$€ 54 \times 2 \text{ (uur)} \times 2\% \times 857 \text{ (aantal besturen primair onderwijs)} = € 1.268$

En in het voortgezet onderwijs:

$€ 54 \times 2 \text{ (uur)} \times 2\% \times 278 \text{ (aantal besturen voortgezet onderwijs)} = € 600$

De feitelijke structurele regeldrukkosten gaan uit van het verschil tussen de leerlingmonitor en de LVM in de tijd die het kost om te regelen dat leerlingen en personeel de vragenlijsten kunnen invullen. De verwachting is dat hier geen verschil in is en daarmee betreft de totale feitelijke toename van de structurele regeldrukkosten: **€ 0**

7.2 Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

Vanuit het perspectief «eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik» heeft dit wetsvoorstel een positief effect op de administratieve lasten van schoolbesturen. Zij hoeven niet opnieuw de gegevens aan te leveren aan de sectorraden over het onderwijspersoneel omdat gebruik wordt gemaakt van de gegevens die zij al aan DUO aanleveren. Beoogd wordt om eenzelfde aanvraagprocedure in te richten als bij artikel 23 van de WRO. Hiervoor wordt uitgegaan van 16 uur per aanvraag en een uurtarief van € 50 per aanvraag wat de totale administratieve last voor de aangewezen organisatie € 800 maakt. Van een mentale belasting van burgers (in het kader van doenvermogen) is in dit wetsvoorstel geen sprake.

7.3 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

In de memorie van toelichting bij artikel 23 van de WRO is destijds over de administratieve lasten voor de aangewezen organisaties opgemerkt dat uitgaande van een 16 uur per aanvraag en een uurtarief van € 50 sprake is van administratieve lasten van € 800.¹⁴³ Daarbij werd uitgegaan van een separaat opgestelde DPIA voorafgaand aan het opstellen van de aanvraag gegeven uitvoering van de WRO en onderliggende wet- en regelgeving op een transparante wijze. Wezenlijk is daarbij ook het aansluiten bij de terminologie in de wet- en regelgeving opdat helder is welke gegevens precies worden verwerkt en verstrekt.

8. Uitvoering, toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel werd gelijktijdig aan de internetconsultatie ter toetsing voorgelegd aan DUO, de inspectie en de Auditdienst Rijk.

DUO heeft op 16 juni 2025 een uitvoeringstoets uitgebracht over dit wetsvoorstel. Daarbij is ook input van de IvHO meegenomen. De conclusie van DUO is dat dit wetsvoorstel uitvoerbaar is. Daarbij hebben DUO en de IvHO wel enkele punten onder de aandacht gebracht, die zijn verwerkt ofwel waar nader overleg en uitwerking op zal plaatsvinden. Hieronder zal op deze punten worden gereageerd.

¹⁴² Het aantal besturen in het funderend onderwijs is gebaseerd op de open onderwijsdata van DUO over het jaar 2024.

¹⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 35 963, nr. 3, p. 38.

8.1 Landelijke veiligheidsmonitor

De conclusie van DUO is dat dit wetsvoorstel op het onderdeel van de LVM geen consequenties heeft voor haar uitvoeringstaken.

Dit wetsvoorstel heeft daarnaast geen directe gevolgen voor de uitvoering van het toezicht door de inspectie. Wel stelt de inspectie dat de systematiek van de LVM voldoende afgestemd dient te zijn op de leerlingmonitor. De inspectie houdt namelijk toezicht op de leerlingmonitor en heeft enkele zorgen geuit over de overlap in de systematiek. Daarnaast wijst de inspectie op een aantal punten die nadere uitwerking of uitleg behoeven. Ten slotte vraagt de inspectie aandacht voor de personeelsmonitor die voorheen was opgenomen in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs.

Systematiek van de LVM en de leerlingmonitor

De inspectie wijst op de overlap in de systematiek van de LVM en de leerlingmonitor en dat die voldoende op elkaar afgestemd dienen te worden. De inspectie geeft aan dat de formulering ten aanzien van het uitnodigen van deelnemers verwarring wekt en zij niet begrijpt waarom het verwerken van persoonsgegevens in dat kader noodzakelijk is. Ook uit zij zorgen over de juridische basis voor het doorzenden van de resultaten aan de inspectie. Ten slotte benadrukt de inspectie dat in de jaren waarin de LVM niet wordt afgenomen de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens bij het bevoegd gezag ligt.

Ten aanzien van het uitnodigen van deelnemers benadrukt de regering dat er twee scenario's zijn voor de uitvoering van de LVM: klassikaal afnemen met medewerking van scholen en thuisafname zonder medewerking van scholen. Bij klassikale afname zal inderdaad geen sprake zijn van het verwerken van direct identificerende gegevens. Dit is de huidige werkwijze. De regering is voornemens om de LVM in de toekomst ook op deze wijze te organiseren. Bij afname zonder medewerking van scholen zullen de betrokken deelnemers op een andere manier worden geworven, bijvoorbeeld door leerlingen een uitnodigingsbrief te versturen. Voor het wervingsproces is het verwerken van direct identificerende persoonsgegevens noodzakelijk. Dit tweede scenario is nader toegelicht.

Ten aanzien van de systematiek voor het doorsturen van de resultaten naar de inspectie, zet de regering in het wetsvoorstel nadrukkelijk in op een aansluiting bij de systematiek van de leerlingmonitor. Dit betekent dat wanneer het bevoegd gezag besluit de schoolrapportage te gebruiken om te voldoen aan de wettelijke monitoringsverplichting, zij ook verantwoordelijk is voor het sturen van de resultaten aan de inspectie. Het bevoegd gezag kan in dit geval ook de aanbieder van de monitor (in dit geval het onderzoeksbureau dat in opdracht van de Minister de LVM uitvoert) mandateren de resultaten namens het bevoegd gezag naar de inspectie te sturen. Een randvoorwaarde hiervoor is het opstellen van een verantwoordingsdocument door het onderzoeksbureau waarin duidelijk wordt dat het instrument valide, gestandaardiseerd en betrouwbaar is. De LVM zal bij deze huidige systematiek aansluiten en het uitvoerende onderzoeksbureau zal opdracht gegeven worden hieraan te voldoen. Ten slotte geldt dat in de jaren dat de LVM niet plaatsvindt het bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is voor de afname van een monitoringsinstrument om aan de jaarlijkse monitoringsverplichting te voldoen en de daarvoor benodigde verwerking van persoonsgegevens. In de tussenliggende jaren van de meest recente edities van de LVM werd door het uitvoerende onderzoeksbureau een beperktere versie van de LVM aangeboden. Op die manier werden minder persoonsgegevens verwerkt en was de inbreuk op de privacy ook beperkter. Tegelijkertijd werd daarmee gezorgd voor

continuïteit en een zekere mate van vergelijkbaarheid met betrekking tot de resultaten van de monitors in de opeenvolgende jaren.

Nadere uitleg en uitwerking

De inspectie wijst in haar uitvoeringstoets op een aantal punten waarbij zij een nadere uitwerking wenselijk acht. Daarbij doelt zij onder andere op de aggregatie en de uitsplitsing van de resultaten in de schoolrapportage en welke verwerkingen van persoonsgegevens nodig zijn voor het uitvoeren van de LVM. De inspectie geeft daarbij ook aan dat dit een detailniveau is wat beter zou passen in een algemene maatregel van bestuur.

De regering heeft naar aanleiding van de uitvoeringstoets en de reactie van de sectorraden op het voorstel besloten een delegatiegrondslag op te nemen om per ministeriële regeling nadere regels te stellen over een aantal zaken. Die regels betreffen de onderwerpen binnen de aandachtsgebieden, het uitvoeringsproces, en de inhoud van de landelijke rapportage en schoolrapportage. Bij de totstandkoming van deze regeling zal de inspectie worden betrokken en zal haar inbreng in de uitvoeringstoets meegenomen worden.

Personeelsmonitor

De inspectie geeft in haar uitvoeringstoets aan dat nog wordt uitgegaan van een monitoringsverplichting voor het bevoegd gezag in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs met betrekking tot de veiligheid van het personeel, terwijl deze recent is geschrapt naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling). In de consultatieversie van dit wetsvoorstel is inderdaad uitgegaan van de situatie waarin de wijzigingen met betrekking tot de monitorverplichting in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs worden doorgevoerd. Het wetsvoorstel was namelijk al ter consultatie aangeboden voordat de Afdeling haar advies over het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs had uitgebracht. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is besloten om de verplichting voor scholen in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs om de veiligheid van het personeel tweejaarlijks te monitoren te schrappen. In plaats daarvan is een bepaling toegevoegd dat de veiligheidsbeleving van het personeel bij de jaarlijkse evaluatie van het veiligheidsbeleid dient te worden betrokken.¹⁴⁴ Op grond van deze bepaling worden de gegevens over de veiligheid van het personeel verstrekt via de schoolrapportage. Het bevoegd gezag kan deze gegevens gebruiken ten behoeve van haar evaluatieplicht. Dat besluit heeft consequenties voor de gegevens die over de veiligheid van het personeel aan scholen verstrekt kunnen worden. In de ministeriële regeling zal nader bepaald worden wat er wat dat betreft wel en niet kan.

8.2 Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

DUO constateert dat het aanleveren van gegevens over het onderwijspersoneel uitvoerbaar is. Dit betreft de gegevens over de gehele sector, aangezien in de openbare informatieproducten informatie over alle schoolbesturen en instellingen beschikbaar is. Er is dus geen sprake van extra werkzaamheden naast de werkzaamheden die zij momenteel al verricht in dit kader. Tevens maakt DUO in de uitvoeringstoets een aantal overige opmerkingen over het wetsvoorstel. Op basis hiervan is aanpassing aangebracht in het wetsvoorstel (het schrappen van verwijzing naar een wetsartikel) en op een aantal andere punten zal

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 777, nr. 2 (artikel 4c, tweede lid, onderdeel b, WPO; artikel 5a, tweede lid, onderdeel b, WEC; en artikel 3.40, tweede lid, onderdeel b, WVO 2020).

separaat worden ingegaan in de opdrachtverstrekking op basis van deze uitvoeringstoets.

Tevens maakt de inspectie een opmerking over de variant van scholen op de kaart voor samenwerkingsverbanden (samenwerkingsverbandenopdekaart.nl). Dit informatieproduct is onderdeel van Vensters en ook in beheer van de PO-raad en de VO-raad.

8.3 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

DUO heeft enige zorg over de mogelijk grotere hoeveelheid werk vanwege het feit dat nu ook de NWO aanvragen kan doen voor gegevens op basis van artikel 23 van de WRO. Het wetsvoorstel is voor DUO uitsluitend uitvoerbaar als dit in de praktijk beperkt blijft tot eenmaal per jaar een aanvraag ten behoeve van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO), zoals in de onderbouwing van het wetsvoorstel is beschreven. Voor het afhandelen van meer aanvragen geeft DUO aan geen capaciteit beschikbaar te hebben.

Vooralsnog beperken mogelijke aanvragen op basis van de grondslag voor NWO in artikel 23 WRO zich tot gegevens voor het NCO, maar voor de toekomst valt niet uit te sluiten dat andere onderzoeken er ook onder kunnen gaan vallen. De regering houdt hierbij rekening met de capaciteit van DUO bij de aanvraag en in de uitvoering. Ook in bestuurlijke overleggen met NWO zal aandacht worden gevraagd voor deze mogelijke capaciteitsbeperking.

9. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

10. Caribisch Nederland

10.1 Landelijke veiligheidsmonitor

Voor Caribisch Nederland geldt het uitgangspunt «*comply or explain*». Dat wil zeggen dat de regelgeving die in Europees Nederland geldt ook van toepassing is in Caribisch Nederland, tenzij er aanleiding is om van dat uitgangspunt af te wijken. Ten aanzien van de LVM ziet de regering reden om de wetgeving in dit voorstel niet van toepassing te verklaren voor Caribisch Nederland.

De context van Caribisch Nederland en Europees Nederland verschilt dusdanig dat zowel de inhoud als de formulering van de vragenlijsten van de LVM zouden moeten worden aangepast voor Caribisch Nederland. Dit maakt het onmogelijk om de resultaten te vergelijken en tot één betrouwbaar landelijk beeld te komen dat recht doet aan beide delen van Nederland. Het apart uitsplitsen naar scholen in Caribisch Nederland is daarom overwogen, maar dat stuit op bezwaren. Door de kleinschaligheid van het funderend onderwijs en de scholen in Caribisch Nederland en de brede uitvraag in de vragenlijsten is het risico op herleidbaarheid daar groot. Dat zou grote risico's vormen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

Daarnaast is de LVM niet noodzakelijk om voldoende inzicht te krijgen in de veiligheid op scholen in Caribisch Nederland ten behoeve van de beleidsvorming. Door de kleinschaligheid is dit voldoende af te leiden uit de bestaande monitoringsverplichtingen omtrent leerling en personeel voor het bevoegd gezag én het laagdrempelige contact met de afdeling OCW bij de Rijksdienst Caribisch Nederland.

10.2 Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft ook geen betrekking op Caribisch Nederland. Het betreft de levering van personeelsgegevens door DUO aan de sectorraden in Nederland. Dit heeft geen betrekking op gegevens van schoolbesturen in Caribisch Nederland.

10.3 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft voorsnog geen betrekking op Caribisch Nederland. Bij toekomstige inwerkingtreding van de WRO voor Caribisch Nederland worden de bekostigde BES-scholen aangesloten op het ROD. Nadien zouden ook de gegevens van deze scholen aan NWO geleverd kunnen worden voor het doel van onderzoek naar de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

11. Advies en consultatie

Voor dit wetsvoorstel is op verschillende manieren gebruik gemaakt van de expertise van actoren binnen het funderend onderwijsveld. Op meerdere momenten zijn er gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de sectorraden, bonden, docenten, expertisorganisaties en de inspectie.

Naast de informele (ambtelijke) gesprekken is het voorstel voor internetconsultatie voorgelegd. Daarnaast zijn de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvhO) gevraagd om een geïntegreerde uitvoeringstoets uit te brengen. Ook is er om een advies gevraagd van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). De resultaten van de formele consultaties en adviezen worden hieronder nader toegelicht.

11.1. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is vanaf 31 maart 2025 tot en met 30 april 2025 in internetconsultatie geweest. De consultatie heeft 7 reacties opgeleverd, waarvan 6 openbare. De reacties onder naam zijn onder andere ingediend door belangenorganisaties als Ouders & Onderwijs en de sectorraden (PO-Raad, VO-raad, Sectorraad GO, Sectorraad PRO). Ook heeft de ATR één reactie ingediend en zijn er reacties van burgers.

In algemene zin wordt gemengd gereageerd op het wetsvoorstel. Hierbij wordt onder andere gewezen op de grootschalige verwerking van bijzondere categorieën persoonsgegevens.

11.1.1 Landelijke Veiligheidsmonitor

In de internetconsultatie is door Ouders & Onderwijs (hierna: O&O) en de sectorraden kritisch gereageerd op de maatregelen omtrent de LVM. Naar aanleiding van deze reacties is de wet aangepast en ook de toelichting op een aantal punten verduidelijkt.

Ministeriële regeling

De sectorraden stellen in hun reactie dat het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk maakt hoe de uitvoering van de LVM en de verwerking van persoonsgegevens eruit komt te zien en welke concrete maatregelen getroffen zullen worden om de rechten en vrijheden van de betrokkenen te waarborgen. Ze zijn daarnaast kritisch op de beperkte betrokkenheid van het onderwijsveld bij dit wetsvoorstel.

De regering hecht grote waarde aan een zorgvuldige weging van de persoonsgegevens die noodzakelijk zijn om tot een landelijk beeld te komen van de veiligheid op scholen in Nederland. Onderdeel van deze weging is goed overleg met het onderwijsveld. Het is van belang dat transparant is welke persoonsgegevens voor welk doel of proces verwerkt worden. Mede naar aanleiding van deze reactie is besloten een delegatiegrondslag op te nemen in het wetsvoorstel voor een ministeriële regeling waarin nadere regels gesteld zullen worden over de achtergrondkenmerken en onderwerpen binnen de aandachtsgebieden, het uitvoeringsproces en de inhoud van de landelijke rapportage en schoolrapportage. De regering is voornemens om bij de concrete uitwerking van deze regeling zorgvuldig af te stemmen met de vertegenwoordigende organisaties van de betrokkenen bij dit wetsvoorstel.

Privacyrechtelijke verantwoordelijkheden

De sectorraden stellen dat onvoldoende duidelijk is hoe de privacyrechtelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling is geregeld wanneer de afname van de LVM via scholen wordt georganiseerd.

De regering begrijpt de zorgen van de sectorraden op dit punt. De Minister is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de landelijke veiligheidsmonitor. Dit is geëxpliciteerd in het wetsvoorstel. Onder deze verantwoordelijkheid vallen ook de verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de LVM. Scholen dragen hierin dus geen verantwoordelijkheid. De Minister verstrekt deelnemende scholen een schoolrapportage waarmee zij kunnen voldoen aan de wettelijke monitoringsverplichting en verplichting tot het versturen van resultaten en gegevens aan de inspectie.¹⁴⁵ Ook kan het bevoegd gezag met de schoolrapportage voldoen aan diens wettelijke verplichting om de veiligheidsbeleving van het personeel te betrekken bij de evaluatie van het veiligheidsbeleid.¹⁴⁶

De schoolrapportage kan mogelijk tot de persoon herleidbare informatie bevatten. Vanaf ontvangst van de rapportage draagt de school de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige borging van de privacy van betrokkenen en dient voldoende waarborgen te treffen voor een veilige opslag en eventuele vernietiging van de rapportage wanneer het bewaren van de rapportage niet langer noodzakelijk is. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Druk op leerlingen en pedagogische begeleiding

O&O wijst in haar reactie op het risico dat er druk wordt uitgeoefend op leerlingen om deel te nemen aan de LVM. Daarnaast wijst zij op het belang van een zorgvuldige klassikale afname waarbij leerlingen toegang hebben tot (pedagogische) ondersteuning. Zij geven aan dat ouders eventueel deze ondersteuning kunnen bieden wanneer de LVM thuis wordt afgenomen.

De regering onderschrijft het belang van een vrijwillige en zorgvuldige afname. Daarom is in de toelichting nader uitgewerkt dat er goede informatie moet zijn over het feit dat deelname aan de LVM niet verplicht is. In geval van leerlingen onder de 16 jaar zullen de ouders worden

¹⁴⁵ Artikel 4c, eerste en derde lid, WPO; artikel 5a, eerste en derde lid, WEC; artikel 3.40, eerste en derde lid, WVO 2020 (zie ook Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs, Kamerstukken 36777).

¹⁴⁶ 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 36777).

geïnformeerd over de LVM, zodat zij kunnen beslissen over hun deelname. Ook is in de toelichting nader uitgewerkt dat het wenselijk is dat er een (pedagogisch onderlegde) leerkracht aanwezig is bij het invullen van de vragenlijsten door de leerlingen. Daarnaast zullen afspraken worden gemaakt met het uitvoerende onderzoeksbureau over een handreiking voor begeleiding tijdens het invullen, ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat leerlingen druk ervaren om de vragenlijst in te vullen.

Verwerking persoonsgegevens LVM in relatie tot de leerlingmonitor en betrouwbaarheid van het beeld

O&O wijst in haar reactie op het risico dat in het kader van de LVM meer persoonsgegevens aan scholen worden verstrekt dan scholen op grond van hun jaarlijkse leerlingmonitorverplichting zijn toegestaan om te verwerken. Ook stelt O&O dat wanneer leerlingen zich niet veilig voelen om sociale veiligheid te melden, zij dit door middel van vragen in de monitor waarschijnlijk ook niet zullen doen.

De regering heeft het wetsvoorstel op basis van deze punten niet aangepast. Ten aanzien van de monitoringsverplichting verstrekt de Minister deelnemende scholen een schoolrapportage die inzicht geeft in verschillende aspecten van de veiligheid van leerlingen op school. Daarmee is deze rapportage doelmatig in relatie tot de monitoringsverplichting en kunnen persoonsgegevens op basis van deze verplichting door de school worden verwerkt.

Hoewel de regering het risico onderkent dat niet alle leerlingen de monitor eerlijk zullen invullen, bieden de uitkomsten belangrijke aangrijpingspunten om het gesprek over veiligheid verder te voeren, op landelijk niveau en binnen de school. Daarnaast zet de regering met het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs in op het verbeteren van de veiligheid op school.

11.1.2. Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

De PO-Raad, VO-raad en Sectorraad PRO spreken in hun reactie op de internetconsultatie hun waardering uit voor de voorgenomen wetwijziging waarmee de grondslag voor de levering van personeelsgegevens aan de sectorraden in het funderend onderwijs wordt geborgd. Tegelijkertijd tekenen zij bezwaar aan tegen het uitsluiten van salarisgegevens in het wetsvoorstel. De kern van het bezwaar is dat de uitsluiting van salarisgegevens de beoogde bijdrage van de sectorraden aan verantwoording, vergelijking en kennis gedreven personeelsbeleid door schoolbesturen ernstig zou belemmeren. De sectorraden geven aan dat schoolbesturen zonder de verstrekking van deze informatie aan de sectorraden hun interne en externe verantwoordingsplicht slechts ten dele kunnen invullen.

De reden dat de regering alleen gegevens over de persoon en arbeidsrelatie in het wetsvoorstel opneemt en niet het gegeven salaris, is gelegen in de bescherming van de privacy van onderwijspersoneel. De regering erkent het belang van het gebruik van salarisgegevens door schoolbesturen voor hun interne en externe verantwoording. Het feit dat dit gegeven op het niveau van functiecategorie wordt gevraagd en dat daarmee de salarisgegevens van individuen zichtbaar kunnen worden is het doorslaggevende argument in de keuze om dit onderdeel niet op te nemen in onderhavig wetsvoorstel.

Bij aggregatie op niveau van functiecategorie speelt een (groter) risico op indirecte identificatie van personen. Binnen een aantal functiecategorieën, waarvan er achttien zijn, zal er relatief vaak maar één persoon werkzaam zijn bij een instelling. Bijvoorbeeld binnen de functiecategorie van directeur. Ondanks het feit dat er geen naam of andere direct identificerende gegevens zouden worden verstrekt aan de sectorraden, bestaat dan de kans dat die persoon te identificeren is door medewerkers van de sectorraden. Omdat het salarisgegevens een gevoelig persoonsgegeven is, wordt dit niet wenselijk geacht. In tegenstelling tot geaggregeerde gegevens over het aantal fte en geslacht zijn deze gegevens nooit eerder verstrekt.

De sectorraden geven aan dat salarisgegevens essentieel zijn om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van personeelsinzet en de overheadkosten van scholen. Volgens de sectorraden kunnen schoolbesturen zonder deze informatie hun interne en externe verantwoordingsplicht slechts ten dele invullen. In reactie hierop geeft de regering aan dat het volgende van belang is. De geconsolideerde gegevens uit de jaarrekening over het salaris zijn reeds openbaar beschikbaar via DUO. Vanaf kalenderjaar 2016 levert ieder schoolbestuur de jaarcijfers via XBRL bij DUO aan. De gegevens zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van de schoolbesturen over het jaar voorafgaand aan het jaar van aanleveren. Deze gegevens kunnen worden gebruikt in de informatieproducten van de sectorraden met als doel interne en externe verantwoording alsmede het maken van vergelijkingen.

Daarnaast wordt er gewerkt aan een norm voor de omvang van overhead in het onderwijs en voor onderwijspersoneel.¹⁴⁷ Hiermee zal een duidelijke norm worden gesteld over de mate waarin van schoolbesturen wordt verwacht dat het geld daadwerkelijk in de klas landt. Schoolbesturen krijgen daarmee inzicht in hoe ze zich verhouden ten opzichte van de norm. Ook kan hierover een goed gesprek binnen de schoolorganisatie worden gevoerd. Het onderwijsveld wordt betrokken bij de uitwerking van de normen.

In de uitvraag van beleidsinformatie via het XBRL-onderwijsportaal wordt bij het onderwerp allocatie van middelen wel gevraagd wat de verhouding is tussen het personeel primair proces/docerend personeel en het totaal aantal fte. In de reactie van de sectorraden op de internetconsultatie wordt aangegeven dat het niet leveren van salarisgegevens tot gevolg heeft dat gegevens over inhuur en personeel-niet-in-loondienst in de toekomst geen onderdeel van de benchmark kunnen worden, omdat personeel-niet-in-loondienst alleen in euro's wordt uitgedrukt, en niet in fte. Onderwijsinstellingen kunnen dan dus slechts gedeeltelijk inzicht krijgen en bieden over personeel, en in het bijzonder de overhead. De regering merkt op dat aan schoolbesturen echter wel wordt gevraagd om de totale omvang inhuur in uren van het desbetreffende meetjaar over het personeel-niet-in-loondienst aan te leveren. Dit kan worden vertaald naar aantal fte en gebruikt worden voor de berekening.

11.1.3 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

Voor dit onderdeel is één inhoudelijke reactie binnengekomen vanuit het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), zie paragraaf 11.3.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 762.

11.2. Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is om advies gevraagd. De AP heeft geen aanmerkingen op het concept.

11.3. Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft vijf adviezen meegegeven over het wetsvoorstel, hieronder wordt per onderdeel een reactie gegeven op de adviezen.

11.3.1. Landelijke veiligheidsmonitor

Het college adviseert om aandacht te besteden aan de werkbaarheid van het wisselende beleid voor veiligheidsmonitoring door scholen. De regering merkt op dat de LVM vanaf 2006 en vóór 2023 tweejaarlijks werd uitgevoerd door een onderzoeksbureau (met uitzondering van de periode gedurende de COVID-19-pandemie). Ook voorheen werd de LVM als instrument ingezet in het kader van de verplichte leerlingmonitor. In de praktijk verandert dat aspect dus niet (afgezien van het stopzetten van de LVM sinds 2023). Voor in ieder geval de drie meest recente edities van de LVM geldt dat het uitvoerende onderzoeksbureau in de tussenliggende jaren ook een veiligheidsmonitor als leerlingmonitor aanbood. Dit betrof dan een beperktere versie van de LVM in opdracht van OCW. Deze beperktere monitor voldeed dan aan de wettelijke eisen in het kader van de Wet veiligheid op school. Het stopzetten van de LVM betekende dus niet per se dat de scholen als gevolg daarvan op zoek moesten naar een nieuwe aanbieder. Naar het oordeel van de regering is het betreffende beleid niet inconsistent en ontstaan er als gevolg van de uitvoering van dit wetsvoorstel geen problemen voor de werkbaarheid voor scholen.

Ook adviseert het college om de verhouding tussen enerzijds landelijk beleid en anderzijds lokaal beleid te verduidelijken. De regering constateert dat scholen verantwoordelijk zijn voor de veiligheid op school en om dat te borgen moeten zij de veiligheid op school monitoren en daarop gebaseerd veiligheidsbeleid voeren.¹⁴⁸ Dat dient altijd toegespitst te zijn op de eigen populatie en situatie. Vanuit de vrijheid van onderwijs staat het scholen vrij om zelf te bepalen hoe zij de veiligheid op school borgen. Daarin mogen dus ook verschillen bestaan. De zorgplicht is ook geen resultaatsverplichting, maar een inspanningsverplichting. Zo kan een school gedegen en goed veiligheidsbeleid voeren, maar kunnen er vanwege de lokale context of leerlingpopulatie nog wel veiligheidsincidenten plaatsvinden. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van OCW is het landelijke beleid gericht op het versterken van de invulling die scholen geven aan hun zorgplicht voor de veiligheid op school. Zo kunnen landelijke inzichten in specifieke vormen van onveiligheid aanleiding geven de ondersteuning voor scholen op deze veiligheidsaspecten te versterken zodat zij hier, in de lokale context, werk van kunnen maken. Doordat met de LVM ook aandacht wordt besteed aan het monitoren van het veiligheidsbeleid dat scholen voeren, kan het landelijk beleid op het gebied van sociale veiligheid ook gericht kaders stellen voor de school en diens veiligheidsbeleid.

Verder adviseert het college om de regeldrukberekening (voor de LVM), overeenkomstig de Rijksbrede methodiek, aan te vullen. Hierop heeft de regering aangevuld door de eenmalige kennismakingskosten voor scholen voor het overwegen van de deelname aan de LVM uit te werken.

¹⁴⁸ Artikel 4c WPO, artikel 5a WEC en artikel 3.40 WVO 2020.

Daarbij is uitgegaan van de tijd die het scholen kost om zich in te lezen in de monitor en dit in overweging te nemen. Administratieve lasten en regeldrukkosten die voortvloeien uit het wisselen van monitoringsinstrument zijn niet opgenomen. Deze lasten komen al voort uit de bestaande wettelijke verplichting voor het gebruiken van een instrument om de veiligheidsbeleving van leerlingen te monitoren. Daarnaast zijn ook de administratieve lasten en regeldrukkosten voor het ontvangen en verwerken van de resultaten niet meegenomen. Ook deze kosten vloeien voort uit de reeds bestaande monitoringsverplichting en de evaluatieverplichting en zijn reeds uitgewerkt in het Besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs¹⁴⁹ en de Wet vrij en veilig onderwijs¹⁵⁰, waar het adviescollege al over heeft geadviseerd.

11.3.2 Verstrekking personeelsgegevens aan de sectorraden

Het college adviseert voor het onderdeel personeelsgegevens om te verduidelijken op welke wijze gedetailleerder referentiekaders en overzichten uiteindelijk leiden tot kwalitatiever, toegankelijker en doelmatiger onderwijs. De regering merkt op dat inzicht in de samenstelling van het personeelsbestand voor diverse actoren waardevolle informatie kan bevatten. De openbare informatie op de informatieproducten van de sectorraden (scholenopdekaart.nl en schoolbesturenopdekaart.nl) bieden ouders, leerlingen en andere geïnteresseerden inzicht in de instellingen. Juist deze transparantie is belangrijk bijvoorbeeld bij het maken van een keuze voor een bepaalde school. Interne belanghebbenden zoals de medezeggenschapsraad kunnen deze informatie gebruiken om het gesprek aan te gaan over bijvoorbeeld een evenwichtige man/vrouw verdeling in het bestuur van een instelling. Dit draagt bij aan kwantitatief goed onderbouwde gesprekken over dit onderwerp en zal een positieve impact hebben op de kwaliteit van de gesprekken en beslissingen.

Verder wordt het gegeven fte gebruikt om verantwoording af te leggen over de allocatie van middelen. In de invulinstructie XBRL-onderwijsportaal beleidsinformatie wordt de volgende vraag gesteld: «Wat is de verhouding tussen het personeel primair proces/docerend personeel en het totaal aantal fte?». Deze verhouding zegt iets over de doelmatige besteding van middelen.

Ook het voorstel rondom de verstrekking van personeelsgegevens aan de sectorraden is in de memorie van toelichting nu conform de Rijksbrede methodiek over regeldrukberekening opgeschreven.

Daarnaast vraagt het college een inschatting van de kosten voor het ontvangen en verwerken van de extra informatie. De regering constateert dat er geen extra kosten zijn verbonden aan het leveren van de informatie omdat dit al staande praktijk is. De sectorraden ontvingen deze geaggregeerde informatie in het verleden al, maar hiervoor ontbrak een wettelijke grondslag. Tevens is er geen sprake van het vervallen van een minder efficiënte levering van de gegevens omdat de sectorraden de gegevens in het verleden niet op minder efficiënte wijze hebben ontvangen. Wel is er sprake van kosten die de sectorraden moeten maken in het kader van de

¹⁴⁹ Het besluit tot de wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES 2022, het Inrichtingsbesluit WPO, het Onderwijskundig besluit WEC en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 houdende regels ten aanzien van een uitbreiding van de monitoringsverplichting in het funderend onderwijs, zoals dat reeds aanhangig is gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹⁵⁰ Het bij koninklijke boodschap van 23 juni 2025 ingediende voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de versterking van het veiligheidsbeleid op scholen (Wet vrij en veilig onderwijs) (*Kamerstukken* 36 777).

aanvraagprocedure. In de toelichting bij artikel 23 van de WRO is destijds over de administratieve lasten voor de aangewezen organisaties opgemerkt dat uitgaande van een 16 uur per aanvraag en een uurtarief van € 50 sprake is van administratieve lasten van € 800.¹⁵¹ Omdat dit wetsvoorstel éénzelfde aanvraagprocedure beoogt is bovenstaande ook opgenomen in deze memorie van toelichting.

Tot slot maakt het college nog een opmerking over een inschatting van de kosten in de regeldrukberekening. Ze geeft hierbij aan dat in de regeldrukberekening een inschatting mist van de kosten die sectorraden moeten maken vanwege het ontvangen en verwerken van meer (en gedetailleerder) informatie. De regeldrukberekening geeft volgens haar evenmin inzicht in de vermindering van de kosten die worden bespaard doordat de minder efficiënte levering van gegevens komt te vervallen. De regering merkt nogmaals op dat de kosten die de sectorraden moeten maken vanwege het ontvangen en verwerken van meer gedetailleerde informatie niet aan de orde zijn. De sectorraden ontvangen en gebruiken deze geaggregeerde informatie al, zij hoeven hiervoor dus geen extra kosten te maken. Tevens is er geen sprake van een minder efficiënte levering van de gegevens omdat dit geen opportuun alternatief is gebleken.

11.3.3 Verstrekking gegevens ROD aan NWO

Het ATR concludeert dat NWO straks direct gegevens geleverd gaat krijgen om onderzoek te kunnen (laten) uitvoeren en stelt dat de huidige wijze van levering niet de meest efficiënte is. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat het met de verstrekking van persoonsgegevens aan de NWO mogelijk wordt om als verwerkingsverantwoordelijke, voor organisatieonderdeel NKO, onderzoeksactiviteiten te kunnen laten realiseren. Dat dit efficiënter is blijkt volgens ATR niet uit de memorie van toelichting. De regering merkt op dat het bestaande artikel 23 van de WRO wordt uitgebreid opdat NWO/NKO onderzoek kan laten doen naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs, met gegevens afkomstig uit het ROD. Deze persoonsgegevens uit het ROD kunnen vervolgens op grond hiervan worden geleverd door DUO aan het onderzoeksinstituut dat hiervoor is aangewezen en wordt gefinancierd door NWO. De grondslag voor de Minister zou kunnen worden uitgebreid voor rapportages aan scholen op basis van onderzoeksprogramma's zoals het NCO, maar dit is niet wenselijk geacht vanwege de afhankelijke positie van scholen ten opzichte van de Minister. De NWO (NKO) heeft deze onafhankelijke positie wel en kan deze ook nemen voor afzonderlijke onderwijsinstellingen. Het maken van een grondslag voor NWO (NKO) wordt daarom gezien als een efficiënt(er) alternatief en dit is in de memorie van toelichting verduidelijkt.

12. Inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding wordt bij KB bepaald en kan voor de verschillende onderdelen verschillend worden vastgesteld. Beoogd is om het wetsvoorstel per 1 januari 2027 in werking te laten treden.

¹⁵¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 963, nr. 3, p. 38.

II. Artikelsgewijs deel

Begripsbepaling Algemene verordening gegevensbescherming

Artikel I, onderdeel A (artikel 1 WPO), Artikel II, onderdeel A (artikel 1 WEC), Artikel III, onderdeel A (artikel 1.1 WVO 2020)

Aan de sectorwetten wordt een begripsbepaling van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) toegevoegd, opdat korthedshalve zo naar deze wet kan worden verwezen, omwille van de leesbaarheid en duidelijkheid van de toe te voegen bepalingen.

Landelijke veiligheidsmonitor

Artikel I, onderdeel B (artikel 4e WPO), Artikel II, onderdeel B (artikel 5c WEC), Artikel III, onderdeel B (artikel 3.41a WVO 2020)

Eerste en tweede lid

Het eerste lid bevat een opdracht aan de Minister om de veiligheid op school te monitoren door middel van de Landelijke Veiligheidsmonitor (LVM). Het gaat daarbij om het monitoren van de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen en het personeel op scholen in het funderend onderwijs. In het primair onderwijs en het speciaal onderwijs wordt de veiligheid van leerlingen vanaf het zesde leerjaar gemonitord.

Met het tweede lid worden eisen gesteld aan de LVM als instrument waarmee de veiligheid wordt gemonitord, namelijk: gestandaardiseerd, valide en betrouwbaar. Daarbij moet de LVM inzicht geven in de genoemde aandachtsgebieden: de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid van scholen. Daarmee wordt aangesloten bij de eisen en aandachtsgebieden die ook verplicht zijn gesteld voor de leerlingmonitor met betrekking tot de veiligheid op school.¹⁵² Niet van toepassing is de uitsplitsing die wordt voorgesteld te maken naar vormen van feitelijke onveiligheid in het Besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs.¹⁵³ Dat betekent niet dat deze vormen van feitelijke veiligheid geen onderdeel kunnen uitmaken van de landelijke veiligheidsmonitor, slechts dat dit niet bij wet wordt voorgeschreven. Wel zal bij ministeriële regeling een uitsplitsing worden gemaakt van de achtergrondkenmerken en onderwerpen binnen de genoemde aandachtsgebieden, zie de toelichting bij het zevende lid. Bij de uitvoering van de landelijke veiligheidsmonitor dient afgewogen te worden welke gegevens noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taak; te weten het monitoren van de sociale, psychische en fysieke veiligheid op school.

In aanvulling op de aandachtsgebieden feitelijke veiligheid, ervaren veiligheid en welbevinden dient de LVM ook het veiligheidsbeleid van scholen in beeld te brengen. Het gaat daarbij om de vraag hoe het veiligheidsbeleid op school door de leerlingen en het personeel wordt ervaren en in hoeverre zij bepaalde elementen van goed veiligheidsbeleid op school in de praktijk terugzien. Te denken valt aan vragen over of de deelnemer melding heeft gedaan van een incident, of er iets met die melding is gedaan en of het probleem werd opgelost. Zie ook de

¹⁵² Stb. 2020, 209.

¹⁵³ *Besluit van ... tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO BES 2022, het Inrichtingsbesluit WPO, het Onderwijskundig besluit WEC en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 houdende regels ten aanzien van een uitbreiding van de monitoringsverplichting in het funderend onderwijs zoals deze aanhangig is gemaakt bij de Afdeling advisering van de Raad van State.*

delegatiebepaling naar de ministeriële regeling in het zevende lid over de onderwerpen binnen de genoemde aandachtsgebieden.

Derde lid

Het derde lid expliciteert dat de Minister van OCW verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de landelijke veiligheidsmonitor. Dit is van belang gelet op de plichten die dit met zich brengt vanwege het recht op bescherming van persoonsgegevens, in het kader van de AVG. De Minister is verantwoordelijk voor de naleving van de AVG en het waarborgen van de bescherming van de rechten van deelnemers door middel van technische en organisatorische maatregelen.¹⁵⁴

Vierde lid

Met het vierde lid wordt de bevoegdheid van de Minister tot het verwerken van persoonsgegevens voor de uitvoering van de LVM ingekaderd en worden op wetsniveau maatregelen getroffen vanwege het recht op bescherming van de persoonsgegevens van leerlingen en personeel.

Onderdeel A

Vastgelegd is dat er slechts direct identificerende gegevens mogen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de uitnodiging tot deelname. Er zullen dan ook geen direct identificerende persoonsgegevens, zoals naam, adres of geboortedatum, worden uitgevraagd bij de afname van de LVM of gekoppeld worden aan de andere uitgevraagde gegevens. Het verwerken van direct identificerende persoonsgegevens kan wel noodzakelijk zijn voor het uitnodigen voor deelname aan de LVM. Gedacht kan worden aan e-mailadressen die gebruikt worden voor het uitzetten van de LVM. Indien de Minister ervoor kiest om de LVM af te nemen zonder verdere tussenkomst van scholen, dan kan hij voor de uitnodiging tot deelname van leerlingen gebruikmaken van de gegevens die zijn opgenomen in het register onderwijsdeelnemers conform artikel 15, tweede lid, laatste volzin, van de Wet register onderwijsdeelnemers.

Zie verder paragraaf 2.4.3 over verwerken persoonsgegevens en paragraaf 5.2.2 over herleidbaarheid van gegevens.

Onderdeel B

De persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van het afnemen van de LVM worden uiterlijk drie jaar na het moment van afname verwijderd. Zie paragraaf 5.2.5 over de maximale bewaartermijn.

Onderdeel C

Daarnaast is bepaald dat de volgende bijzondere categorieën persoonsgegevens kunnen worden verwerkt indien dat noodzakelijk is, in afwijking van het verwerkingsverbod in artikel 9, eerste lid van de AVG, namelijk persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, of religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. De noodzaak voor verwerking van deze categorieën van gegevens is gelegen in het zwaarwegende algemeen belang van het

¹⁵⁴ Artikel 5, tweede lid, en artikel 32 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

borgen van een veilig schoolklimaat en de kwaliteit van het onderwijs. Dezelfde noodzaak kan in uitzonderlijke gevallen gelden voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, als bedoeld in artikel 1 van de UAVG dat weer verwijst naar artikel 10 van de AVG. Artikel 10 van de AVG bepaalt onder andere dat persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen alleen mogen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.

Onderdeel D

Uitsluitend persoonsgegevens kunnen worden verwerkt die behoren tot de achtergrondkenmerken en onderwerpen die noodzakelijk zijn voor het inzicht in de aandachtsgebieden bedoeld in het tweede lid. Deze achtergrondkenmerken en onderwerpen worden uitgewerkt in de ministeriële regeling (zie het zevende lid).

Onderdeel E

De Minister van OCW bewaart de persoonsgegevens op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor door hem geautoriseerde personen. De toegang is op grond van artikel 28 van de AVG reeds beperkt tot door de Minister aangestelde instanties, zijnde verwerkers. De verdere uitwerking hiervan volgt in de ministeriële regeling (zie het zevende lid).

Vijfde lid

Leerlingen en de ouders, voogden of verzorgers¹⁵⁵ van leerlingen die de leeftijd van zestien jaar nog niet hebben bereikt, en het personeel, worden geïnformeerd over de afname van de landelijke veiligheidsmonitor. Voordat besloten wordt tot deelname aan de LVM, dienen zij voldoende geïnformeerd te worden over het belang en de doelstellingen van de LVM, als ook de risico's met betrekking tot de gegevensverwerking. Bovendien is van belang dat helder gecommuniceerd wordt over de rechten van betrokkenen, in het bijzonder dat deelname niet verplicht is.

Zesde lid

Het zesde lid legt de koppeling tussen de LVM en de schoolrapportage. De LVM kan in samenwerking met een school worden afgenomen. Gedoeld wordt daarmee op de situatie dat een school medewerking verleent aan de onderzoekers die de LVM afnemen door de LVM bijvoorbeeld onder schooltijd aan de leerlingen in de klas voor te leggen. Op het moment dat de afname van de LVM via een school verloopt dan verstrekt de Minister aan het schoolbestuur een schoolrapportage, waarmee de betreffende school kan voldoen aan de in de sectorwetten opgenomen verplichting voor het bevoegd gezag om jaarlijks de veiligheid van leerlingen op school te monitoren. Daarbij dient de Minister de gegevens te verstrekken die het bevoegd gezag nodig heeft om te voldoen aan zijn verplichting tot het verzenden van de resultaten van de leerlingmonitor aan de inspectie. Tevens kan het bevoegd gezag door middel van de schoolrapportage de veiligheidsbeleving van schoolpersoneel in kaart brengen en betrekken bij de jaarlijkse evaluatie van haar veiligheidsbeleid.

¹⁵⁵ Het wetsvoorstel bevat de term «ouders», volgens de definitie in het eerste artikel van de sectorwetten WPO, WEC en WVO 2020 wordt daaronder ook begrepen (met het gezag over de leerling belaste) «verzorgers» of «voogden».

Zevende lid

Het zevende lid geeft een delegatiebepaling naar ministeriële regeling waarin nadere regels aan de LVM zullen worden gesteld ter inkadering van de inhoud en uitvoering van de monitor. In paragraaf 2.4.6 zijn de aspecten waarover nadere regels zullen worden gesteld verder uiteengezet.

Onderdeel A

Het betreft de achtergrondkenmerken en de onderwerpen die binnen de aandachtsgebieden (de feitelijke veiligheid, de ervaren veiligheid, het welbevinden en het veiligheidsbeleid van scholen, zie tweede lid) in de monitor aan de orde zullen komen, alsmede de wijze waarop (minderheids)groepen geïdentificeerd zullen worden en hoe de onderwerpen aan de orde zullen komen.

Onderdeel B

Over het uitvoeringsproces en dus de wijze van afname van de LVM door scholen ofwel thuis, zullen ook nadere regels worden gesteld. Wanneer scholen de LVM afnemen, zullen ook regels gelden over de levering van de schoolrapportage.

Onderdelen C en D

Bij ministeriële regeling zullen nadere kaders worden gegeven voor de inhoud van de landelijke rapportage en schoolrapportage (zie ook het zesde lid), waaronder het aggregatieniveau waarop resultaten worden gepubliceerd, waarbij in ieder geval geen sprake zal zijn van direct identificerende persoonsgegevens.

Achtste lid

Het achtste lid bepaalt dat de Minister, indien bijzondere omstandigheden daartoe noodzaken, kan besluiten om de tweejaarlijkse cyclus te verlengen. Voor bijzondere omstandigheden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een situatie zoals ten tijde van de COVID-pandemie.

Verstreking personeelsgegevens aan de sectorraden

Artikel I, onderdeel C, (artikel 167a WPO), Artikel II, onderdeel C (artikel 143a WEC), Artikel III, onderdeel C (artikel 2.112 WVO 2020)

Eerste, tweede en derde lid

Het eerste lid geeft de Minister een grondslag om gegevens over het personeel op scholen te verstrekken aan de betreffende sectorraad (of sectorraden) als zij daarom verzoekt(en). Dit betreffen gegevens over de persoon en de arbeidsrelatie. Op basis van het tweede lid worden deze gegevens slechts verstrekt aan de sectorraad voor zover dit noodzakelijk is voor de ondersteuning van de bevoegde gezagen of de samenwerkingsverbanden. Deze noodzaak kan gelegen zijn in twee doelen, namelijk verantwoording en onderlinge vergelijking. Beide doelen kunnen zowel betrekking hebben op de kwaliteit, toegankelijkheid als doelmatigheid van het onderwijs. In het derde lid wordt vervolgens de verstreking van direct identificerende persoonsgegevens uitgesloten.

Vierde en vijfde lid

Op grond van het vierde lid moeten de gegevens die de Minister verstrekt aan de sectorraden ten minste worden geaggregeerd op schoolniveau, dan wel instellingsniveau. In het vijfde lid wordt hierop een uitzondering gemaakt voor specifieke gegevens. Het gaat daarbij om gegevens inzake het geslacht en de betrekkingssomvang. Deze gegevens kunnen nader worden uitgesplitst naar functiegroep of functiecategorie. Welke functiecategorieën dan wel functiegroepen er zijn is nader uitgewerkt in de Regeling informatievoorziening WPO/VEC en de Regeling informatievoorziening WVO.¹⁵⁶ Voor functiecategorie gaat het bijvoorbeeld om de indeling naar «vakleraar» of «leraar in opleiding» of «adjunct- of waarnemend» directeur. Deze functiecategorieën worden vervolgens gegroepeerd in verschillende functiegroepen «management», «middenmanagement», «onderwijsgevend personeel», «onderwijsondersteunend personeel» en «beheer en administratief personeel».

Zesde tot en met negende lid

Het zesde lid bepaalt dat een verstrekking steeds een expliciet besluit van de Minister vereist.

Het zevende en achtste lid geven nadere voorschriften over het besluit van de Minister. Alvorens gegevens uit het register verstrekt kunnen worden dient de Minister op verzoek van de sectorraad daartoe een besluit te nemen. Het verzoek moet op grond van het zevende en achtste lid een aantal elementen bevatten.

- Het doel of de doelen van de gegevensverstrekking. Deze doelen moeten vallen binnen het in het eerste en derde lid genoemde doel.
- De persoonsgegevens waarop het verzoek betrekking heeft.
- Onderbouwing waarom persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor het beoogde doel of de beoogde doelen.

Voorafgaand aan het verzoek kan door de Minister een aanvraagformulier beschikbaar worden gesteld. Het verzoek wordt vervolgens door de Minister getoetst, waarbij in ieder geval bepalend is of en in hoeverre de verstrekking van de gegevens noodzakelijk is voor de beoogde doelen (achtste lid). Hierbij wordt steeds de afweging gemaakt tussen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens van de personen, van wie de sectorraad gegevens verstrekt wenst te krijgen, en het belang van de sectorraad, om de gegevens te ontvangen voor de in het verzoek beschreven doeleinden. Gekeken wordt of de in het verzoek vermelde gegevens noodzakelijk zijn voor de in het verzoek vermelde doelen.

Na toetsing van het verzoek neemt de Minister een besluit ten behoeve van de sectorraad. Volgens het achtste lid worden aan het besluit van de Minister voorschriften en beperkingen verbonden in het belang van een zorgvuldige en doelmatige gegevensverstrekking. Het kan bijvoorbeeld gaan om technische voorschriften (zoals de wijze van gegevensverstrekking, bijvoorbeeld dat deze via het beveiligde zakelijk portaal van DUO plaatsvindt, of de tijdstippen van de verstrekking), maar ook de periode waarop de gegevensverstrekking betrekking heeft, maatregelen om gegevensbeveiliging te waarborgen of medewerking aan privacy-audits. In het besluit wordt in ieder geval bepaald voor welke doeleinden gegevens worden verstrekt, welke gegevens worden verstrekt, en welke bewaartermijn geldt voor de te verstrekken gegevens (achtste lid).

¹⁵⁶ Regeling informatievoorziening WPO/VEC, bijlage 6, paragraaf 2.4.2; Regeling informatievoorziening WVO, bijlage 4, paragraaf 2.4.

Het is overigens mogelijk dat herhaalde gegevensverstrekkingen van dezelfde set gegevens voor dezelfde doelen op basis van één besluit geschieden. Het besluit kan voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld twee jaar) worden afgegeven. Binnen die periode kunnen dan bijvoorbeeld jaarlijks of twee keer per jaar de set gegevens die in het besluit zijn genoemd worden verstrekt voor de doelen die in het besluit zijn genoemd. Op die manier wordt voorkomen dat een sectorraad voor dezelfde set gegevens en voor dezelfde doelen steeds een nieuw verzoek moet indienen. Indien echter binnen de periode waarin het besluit geldt de betreffende sectorraad een wijziging van de set gegevens of het doel wil aanbrengen, dan moet wel een nieuw verzoek worden ingediend.

Het negende lid regelt de bevoegdheid voor de Minister om het besluit in te trekken. De intrekking kan in ieder geval op de twee genoemde gronden. De eerste is als de gegevens waarop het besluit betrekking heeft voor andere doeleinden worden verwerkt dan die in het besluit zijn genoemd. De tweede grond is als niet wordt voldaan aan de voorschriften en beperkingen die aan het besluit zijn verbonden. De aanduiding van intrekkingsgronden is niet uitputtend; onder omstandigheden is intrekking op andere gronden mogelijk.

Het intrekkingsbesluit heeft tot gevolg dat de betreffende sectorraad de gegevens die op basis van het verstrekkingbesluit zijn ontvangen onverwijld moet vernietigen. Het besluit van de Minister tot verstrekking van gegevens, bedoeld in het zesde lid, is namelijk een voorwaarde voor een rechtmatige verstrekking van de gegevens door de Minister aan de sectorraad. Het zesde lid bepaalt immers dat de verstrekking van basisgegevens plaatsvindt voor zover dit is bepaald bij besluit van de Minister. Daarmee is het verstrekkingbesluit van de Minister eveneens een voorwaarde voor een rechtmatige verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens door de sectorraad die ze ontvangt. Onder verwerking van persoonsgegevens dient een breed scala van handelingen te worden begrepen, waaronder het vastleggen en opslaan van persoonsgegevens (artikel 4, onderdeel 2, van de AVG). Met de intrekking van het verstrekkingbesluit komt, gelet op het voorgaande, de juridische basis te ontvallen aan het vastleggen en opslaan van de desbetreffende persoonsgegevens door de sectorraad. Wanneer een besluit tot verstrekking wordt ingetrokken, rust op de desbetreffende sectorraad dan ook de verplichting om gegevens die op basis van het besluit ontvangen zijn, onverwijld te vernietigen.

Tiende lid

Het besluit tot verstrekking wordt toegezonden aan de sectorraad en wordt daarnaast gepubliceerd in de Staatscourant (tiende lid). Dit geldt ook voor een besluit tot intrekking van een verstrekkingbesluit. Deze besluiten zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en vatbaar voor bezwaar en beroep. Belanghebbenden bij deze besluiten zijn in ieder geval de desbetreffende sectorraad en betrokkenen wiens persoonsgegevens worden verstrekt aan de sectorraad. Verwacht wordt dat er weinig tot geen bezwaar zal worden gemaakt tegen deze besluiten. Betrokkenen kunnen hun rechten op grond van de AVG onverkort uitoefenen, zoals het recht op inzage en het recht op rectificatie van onjuiste persoonsgegevens. Een verzoek daartoe kan worden ingediend bij de Minister van OCW.

Elfde lid

Het elfde lid bepaalt dat de Minister de bevoegdheid heeft in een ministeriële regeling nadere regels te stellen over de indiening van een verzoek om personeelsgegevens van de sectorraden als bedoeld in het eerste lid. Hierbij kan gedacht worden aan het beschikbaar stellen van een formulier die de sectorraden dienen te gebruiken voor het verzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om organisatiegegevens en informatiebeveiliging. Dit in aansluiting op de systematiek voor de aanvraag van gegevens over onderwijsdeelnemers in het kader van de Wet register onderwijsdeelnemers.

Caribisch Nederland

Artikel III, onderdelen D en E (artikelen 11.32a en 11.40a WVO 2020)

De verschillende onderdelen in dit wetsvoorstel zijn niet van toepassing op Caribisch Nederland. Met deze bepalingen in de Wet voortgezet onderwijs 2020 worden de voorgestelde artikelen met betrekking tot de LVM en de verstrekking van personeelsgegevens aan de sectorraden dan ook niet van toepassing verklaard voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Verstrekking gegevens ROD aan NWO

Artikel IV (artikel 23, eerste lid, onderdeel e, WRO)

Aan artikel 23 van de WRO wordt NWO toegevoegd, als organisatie waaraan gegevens uit het ROD kunnen worden verstrekt. Het wetsvoorstel regelt de rechtsgrondslag voor verstrekking van persoonsgegevens aan de NWO om als verwerkingsverantwoordelijke onderzoeksactiviteiten te kunnen laten realiseren. Dat betreft onderzoek waartoe NWO het doel en de middelen bepaalt, waarbij gegevens noodzakelijk zijn over onderwijsdeelnemers die in het ROD zijn geregistreerd. Zie verder paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking