

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 december 2025 en het nader rapport d.d. 9 februari 2026, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 2025 nr. 2025001658, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 2025 nr. W05.25.00186/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 2025, no. 2025001658, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

De regering beoogt met dit wetsvoorstel bij te dragen aan meer kennisgedreven beleid. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens voor de landelijke veiligheidsmonitor, het verstrekken van personeelsgegevens aan de PO- en VO-Raad en het verstrekken van gegevens over onderwijsdeelnemers aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de hoofdlijnen van de passende en specifieke maatregelen bij de verwerking van

bijzondere persoonsgegevens en de passende waarborgen voor verwerking van strafrechtelijke gegevens op wetsniveau te regelen. Zij adviseert daarom bij de landelijke veiligheidsmonitor om de maatregel over de toegang tot de bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bij wet te regelen. Het stellen van nadere regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en specifieke maatregelen zou ten minste moeten worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Ten slotte adviseert de Afdeling om de delegatiegrondslag bij het verstrekken van personeelsgegevens aan de PO- en VO-Raad concreet en nauwkeurig te begrenzen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud wetsvoorstel

De regering beoogt met dit wetsvoorstel bij te dragen aan meer kennisgedreven beleid. (zie noot 1) Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een drietal grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens voor:

- de tweejaarlijkse landelijke veiligheidsmonitor voor het funderend onderwijs;*
- het verstrekken van personeelsgegevens aan de PO- en VO-Raad;*
- het verstrekken van onderwijsdeelnemersgegevens aan de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek voor onderwijsonderzoek.*

2. Passende en specifieke maatregelen landelijke veiligheidsmonitor

Met de voorgestelde wettelijke grondslag voor de landelijke veiligheidsmonitor kunnen bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. Volgens de regering is dit gerechtvaardigd om redenen van zwaarwegend algemeen belang. (zie noot 2) Ingevolge de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) moeten voor deze verwerkingen passende en specifieke maatregelen worden getroffen. (zie noot 3) Ook kunnen met de voorgestelde wettelijke grondslag persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden verwerkt. Dit is op grond van de AVG toegestaan als er passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen worden geboden. (zie noot 4)

De Afdeling merkt op dat passende en specifieke maatregelen of waarborgen zoveel mogelijk op hoofdlijnen in de formele wet moeten worden verankerd, mede gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van (kwetsbare) leerlingen en personeel op grond van artikel 10 van de Grondwet. (zie noot 5)

In het wetsvoorstel worden maatregelen getroffen ter bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. Dit betreft op het niveau van de wet in formele zin een bewaartermijn van drie jaar, het beperken van het verwerken van direct identificerende persoonsgegevens en een limitatieve opsomming van de categorieën bijzondere persoonsgegevens. (zie noot 6) Ook is op wetsniveau geregeld dat de resultaten van schoolrapportages geaggregeerd worden verstrekt. (zie noot 7) Verder geldt volgens de toelichting als maatregel dat er geen verplichting is om deel te nemen aan de landelijke veiligheidsmonitor, en zullen de brondata alleen toegankelijk zijn voor een beperkt aantal gekwalificeerde en gecontracteerde uitvoerende onderzoekers. (zie noot 8)

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel terecht voorziet in een aantal passende en specifieke maatregelen of waarborgen op wetsniveau. Wel ontbreekt op wetsniveau een maatregel over de toegankelijkheid voor een

beperkt aantal gekwalificeerden tot de bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Volgens de Afdeling behoort dit in het onderhavige geval tot de hoofdlijnen van de passende en specifieke maatregelen of waarborgen, omdat de vraag wie toegang heeft tot de persoonsgegevens zeer wezenlijk is in het kader van gegevensbescherming. Zij acht een degelijke maatregel op wetsniveau daarom passend en aangewezen.

Verder maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld aan de landelijke veiligheidsmonitor over (onder meer) de verwerking van persoonsgegevens en de specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkenen. (zie noot 9)

De Afdeling merkt op dat nadere regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet thuishoren op het niveau van de ministeriële regeling. Het gaat in deze gevallen om de persoonlijke levenssfeer van kwetsbare leerlingen en personeel. Daarom moet het stellen van nadere regels ten minste worden geregeld op het niveau van de algemene maatregel van bestuur (amvb). (zie noot 10)

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in de voorgestelde zin aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn in het wetsvoorstel nadere waarborgen opgenomen voor de bescherming van persoonsgegevens en is de delegatiegrondslag ingeperkt. Naar aanleiding daarvan is ook de memorie van toelichting gewijzigd (zie paragraaf 2.4.3 t/m 2.4.6, 5.2.5, 11.1.1 en de artikelsgewijze toelichting).

Allereerst is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verwerkingsverantwoordelijke is voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de Landelijke veiligheidsmonitor funderend onderwijs (LVM). De Minister van OCW zal de LVM in de praktijk laten uitvoeren door een onderzoeksbureau. Dit onderzoeksbureau verwerkt de persoonsgegevens ten behoeve van de LVM namens Onze Minister. Met dat onderzoeksbureau zal de Minister van OCW een verwerkersovereenkomst sluiten.¹ Rechtmatige toegang tot de gegevens is daarom reeds op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en het wetsvoorstel beperkt tot de Minister van OCW en door hem ingeschakelde verwerkers.

Verder is het advies opgevolgd om op wetsniveau een maatregel te treffen over de toegankelijkheid voor een beperkt aantal gekwalificeerden tot de bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Aan het wetsvoorstel is toegevoegd dat de Minister van OCW de persoonsgegevens bewaart op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor door de Minister van OCW geautoriseerde personen. In de praktijk zal een onderzoeksbureau de gegevens bewaren, en zal de toegang beperkt zijn tot daartoe aangewezen medewerkers van dat onderzoeksbureau. De Minister van OCW heeft zelf in beginsel geen toegang tot de met de LVM verzamelde persoonsgegevens, tenzij dat noodzakelijk is om aan wettelijke verplichtingen te voldoen, zoals het voldoen aan de rechten

¹ Volgens artikel 28, derde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming.

van betrokkenen.² Andere partijen, zoals de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) en bevoegde gezagen, hebben geen toegang tot de met de LVM verkregen persoonsgegevens op landelijk niveau. Wel krijgen zij inzage in de landelijke rapportage van de LVM (zonder tot de persoon en tot scholen herleidbare gegevens). Verder krijgen bevoegde gezagen toegang tot de mogelijk indirect herleidbare gegevens die worden verstrekt in de schoolrapportage.³ Daarnaast ontvangt de inspectie de geaggregeerde resultaten over de monitoring die het bevoegd gezag aan de inspectie moet verstrekken op basis van de onderwijswetgeving.⁴

De inhoud van de schoolrapportage op basis van de LVM-uitkomsten 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.

Tot slot zijn de bepalingen dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld aan de LVM over de verwerking van persoonsgegevens en over de specifieke maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokkenen geschrapt.⁵ Ter vervanging van deze delegatiegrondslagen is – naast de bepaling over de toegang tot persoonsgegevens – een aantal bepalingen met het oogmerk om de rechten en vrijheden van betrokkenen te beschermen toegevoegd aan het wetsvoorstel. Het gaat dan om de bepaling dat 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 (namelijk de feitelijke veiligheid; de ervaren veiligheid; het welbevinden; en het veiligheidsbeleid van scholen). Verder bevat het wetsvoorstel nu de verplichting voor de Minister van OCW tot informatieverstrekking aan personeelsleden, leerlingen en ouders.

Op het niveau van ministeriële regeling worden slechts voorschriften opgenomen ter nadere bepaling van de achtergrondkenmerken en onderwerpen binnen de aandachtsgebieden, het uitvoeringsproces, de landelijke rapportage en de inhoud van de schoolrapportage. Deze bepalingen kunnen zien op de verwerking van persoonsgegevens, maar dienen niet (primair) tot bescherming van de rechten en vrijheden van betrokkenen. Het voorstel biedt deze bescherming reeds op wetsniveau, terwijl op niveau van ministeriële regeling de voorzienbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens en goede uitvoering van de LVM verder wordt uitgewerkt. Het is noodzakelijk om deze bepalingen op het niveau van ministeriële regeling op te nemen, omdat deze voorschriften van administratieve aard zijn, uitwerking van details betreffen en bovendien naar verwachting met enige regelmaat wijziging behoeven.⁶ Daarbij biedt de tweejarige periodiciteit van de LVM te weinig ruimte om tussen twee edities van de LVM een wet of AMvB tijdig aan te passen.

² Volgens artikel 34 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. 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.

³ Op grond van het zesde lid van de respectieve bepalingen over de LVM.

⁴ Art. 4c, derde lid, WPO, art. 5a, derde lid, WEC, art. 3.40, derde lid, WVO 2020 in samenhang met het zesde lid van de respectieve bepalingen over de LVM.

⁵ Het betreft het vijfde lid van de respectieve bepalingen over de LVM, onderdelen c en d, van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling.

⁶ Volgens artikel 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aanpassing van de LVM kan bijvoorbeeld nodig zijn vanwege maatschappelijke veranderingen, waardoor achtergrondkenmerken of onderwerpen binnen de aandachtsgebieden moeten worden aangepast om tot maatschappelijk relevante en voldoende gedifferentieerde monitoring van de landelijke veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel te komen. De regering acht op deze manier een goede balans te hebben gevonden tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen enerzijds en het belang van duidelijke, nauwkeurige⁷, flexibele en toekomstbestendige wet- en regelgeving anderzijds.

3. Delegatiegrondslag verstrekken personeelsgegevens

Voor de verstrekking van personeelsgegevens aan de PO- en VO-Raad, voorziet dit wetsvoorstel in de delegatiegrondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen. Volgens de toelichting is deze delegatiegrondslag bedoeld om bepaalde administratieve aspecten bij ministeriële regeling nader te kunnen regelen, zoals het vaststellen van een aanvraagformulier. (zie noot 11)

De Afdeling merkt op dat een delegatiegrondslag zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd, en dat een delegatiegrondslag zoveel mogelijk moeten worden beperkt tot amvb-niveau. (zie noot 12) De voorgestelde wettekst voldoet hier niet aan, omdat in geen enkele concrete begrenzing is voorzien. (zie noot 13) Ook is niet duidelijk welke onderwerpen worden geregeld bij amvb of ministeriële regeling. Dat in de toelichting als voorbeeld wordt genoemd dat bij ministeriële regeling een aanvraagformulier wordt vastgesteld, is niet voldoende.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door de delegatiegrondslag concreet en nauwkeurig te begrenzen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de delegatiegrondslag heroverwogen. Beoogd is om nadere regels te stellen over de wijze van indiening van de aanvraag. Dientengevolge kan het advies van de Afdeling om de delegatiegrondslag concreet en nauwkeurig te begrenzen worden overgenomen. De delegatiegrondslag is beperkt tot het bij ministeriële regeling stellen van nadere regels over de wijze van indiening van een verzoek van een sectorraad tot het nemen van een besluit tot verstrekking van personeelsgegevens. Dit betreffen nadere regels van administratieve aard en een uitwerking van de details van de wettelijke regeling. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van het verzoek om gegevens over onderwijsdeelnemers, bedoeld in de Wet register onderwijsdeelnemers. Dit is nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

⁷ Zie Overweging 41 bij de Algemene verordening gegevensbescherming: «Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie («Hof van Justitie») en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.»

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van redactionele en wetstechnische aard aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Zo is onder andere in de memorie van toelichting de verwijzing naar het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) vervangen door een verwijzing naar het per 1 januari 2026 gestarte Nationaal Kennisinstituut Onderwijs (NKO), organisatieonderdeel van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Daarnaast zijn er op twee punten aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht in het voorstel van wet:

Zo is aan de bepaling over de verstrekking van de schoolrapportage door de Minister van OCW toegevoegd dat hiermee ook kan worden voldaan aan de verplichting van het bevoegd gezag om een schoolrapportage te verzenden naar de Inspectie van het onderwijs.⁸ Daarnaast is aan deze bepaling toegevoegd dat de Minister van OCW de schoolrapportage ook verstrekt gelet op de in het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs⁹ opgenomen verplichting om het veiligheidsbeleid jaarlijks te evalueren en daarbij de veiligheidsbeleving van het personeel te betrekken.¹⁰

Ik verzoek U, in overeenstemming met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁸ Op grond van het zesde lid van de respectieve bepalingen over de LVM in samenhang met artikel 4c, derde lid, WPO; artikel 5a, derde lid, WEC; en artikel 3.40, derde lid, WVO 2020.

⁹ 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).

¹⁰ 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).