



De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
23 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02912

Uw brief van
4 juli 2023

Contactpersoon

Uw kenmerk
39048289

Onderwerp
Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs

Geachte heer Dijkgraaf,

Bij brief van 4 juli 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor de Wet vrij en veilig onderwijs (hierna: het concept).¹

De AP heeft enkele aanmerkingen op het concept.

Hoofdlijn

- De taakomschrijving van de vertrouwenspersoon is onvoldoende afgebakend.
- De verantwoordelijkheid voor (afdoende) aggregatie wordt ten onrechte bij het bevoegd gezag gelegd.
- Het concept is te vrijblijvend als het gaat om het treffen van maatregelen om de verwerking van persoonsgegevens te beperken.

Strekking van het concept

¹ Naar aanleiding van de DPIA die bij e-mail op 28 maart 2024 om 09:40 aan de AP is gestuurd, is de tekst van zowel het concept als de toelichting gewijzigd. De AP is in dit advies uitgegaan van deze gewijzigde tekst. Voor de memorie van toelichting is gebruik gemaakt van de op 2 april 2024 om 16:23 per e-mail toegestuurde tekst. Voor de artikelsgewijze toelichting en voor wetstekst is uitgegaan van de tekst zoals die per e-mail op 29 maart 2024 om 13:53 respectievelijk 12:42 is toegestuurd.



Datum
23 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02912

Het concept beoogt het veiligheidsbeleid van scholen te versterken door duidelijkheid te scheppen over de minimumeisen die ten grondslag liggen aan goed veiligheidsbeleid.² Het concept bevat daartoe een aantal maatregelen:

- De veiligheidsmonitor (veiligheidsbeleving op school) wordt uitgebreid tot het onderwijspersoneel en is niet meer beperkt tot leerlingen.
- Het bevoegd gezag krijgt een registratieplicht voor veiligheidsincidenten en een meldplicht (aan de onderwijsinspectie) voor ernstige veiligheidsincidenten.
- De overlegplicht met de vertrouwensinspecteur bij zedenmisdriven wordt verduidelijkt en uitgebreid tot situaties waarin aanleiding is te vermoeden dat een met taken belast persoon een leerling seksueel heeft geïntimideerd.³
- Scholen worden verplicht een vertrouwenspersoon aan te stellen en zich aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie die bindende oordelen kan geven.
- De vertrouwenspersoon krijgt de bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken en wordt onderworpen aan een geheimhoudingsplicht die onder omstandigheden kan worden doorbroken.
- Scholen worden verplicht om jaarlijks hun veiligheidsbeleid te evalueren en zijn daarbij verplicht een aantal specifieke informatiebronnen te gebruiken.

Wetgevingstoets

Taak vertrouwenspersoon en bevoegdheid om persoonsgegevens te verwerken

De bevoegdheid van de vertrouwenspersoon om (bijzondere) persoonsgegevens te verwerken, is onlosmakelijk verbonden met en afhankelijk gemaakt van de (wettelijke) taak van de vertrouwenspersoon. Die taakomschrijving luidt, voor zover hier relevant: "De vertrouwenspersoon heeft in elk geval tot taak: [...]". Uit het gebruik van de bewoordingen 'in elk geval' volgt dat de taakomschrijving uitdrukkelijk niet limitatief is zodat er - buiten de taken die wel uitdrukkelijk zijn omschreven⁴ - dus ook ruimte is voor andere taken. Wat die zijn of kunnen inhouden, volgt niet uit de wetstekst of de toelichting. Hiermee laat het concept ook onduidelijkheid bestaan of en wanneer de vertrouwenspersoon persoonsgegevens mag verwerken. Dat maakt de toepassing van deze bevoegdheid onvoldoende voorspelbaar en het doel van de verwerkingen onvoldoende 'welbepaald'.⁵ Dit werkt ook door in de geheimhoudingsplicht die op de vertrouwenspersoon rust en daarmee op de mogelijkheden om die te doorbreken. Ook die is immers (mede) afhankelijk van de 'taak' van de vertrouwenspersoon.

² Daarvoor worden in het concept diverse onderwijswetten gewijzigd.

³ De huidige overlegplicht is beperkt tot een mogelijk *zedenmisdrif*. In samenspraak met de vertrouwensinspecteur wordt vervolgens bepaald of er sprake is van een redelijk vermoeden van een zedenmisdrif en of er aangifte moet worden gedaan (vgl. p 7-8 toelichting bij het concept).

⁴ De specifiek omschreven taken van de vertrouwenspersoon zijn:

- het opvangen, begeleiden en adviseren van leerlingen en personeelsleden en zo nodig doorverwijzen naar een professionele hulpverlenende instantie of hulpverlener.
- ouders, leerlingen en personeelsleden met een klacht over het bevoegd gezag of een personeelslid bij te staan;
- het bevoegd gezag gevraagd en ongevraagd te adviseren over het veiligheidsbeleid op de school en de klachtafhandeling door het bevoegd gezag;
- jaarlijks verslag uit te brengen over de uitvoering van de hiervoor genoemde taken.
- fungeren als aanspreekpunt voor klachten over pesten en overige ongewenste omgangsvormen.

⁵ Artikel 6, derde lid, van de AVG en overweging 41 van de considerans van de AVG.



Datum
23 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02912

De AP concludeert dat de wetgeving, al dan niet met behulp van delegatie, een sluitende taakomschrijving van de vertrouwenspersoon moet gaan bevatten.

Registratie en melding door bevoegd gezag

Blijkens de toelichting bij het concept leidt de registratie- en meldplicht niet tot de verwerking van persoonsgegevens.⁶ De gedachte is namelijk dat alleen een ‘algemene beschrijving’ van het incident wordt gegeven.⁷ Niettemin bevat het concept ‘gezien de gevoelige aard van de incidenten die worden geregistreerd dan wel gemeld’ bij wijze van ‘aanvullende waarborg’⁸ voor het bevoegd gezag een verbod om daarbij persoonsgegevens te verwerken.⁹ Het concept lijkt aldus op twee gedachten te hinken; niettegenstaande het uitgangspunt dat geen persoonsgegevens worden verwerkt, wordt in wezen het (inherente) risico erkend dat bij een melding of registratie toch (bijzondere) persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. In dit verband is van belang dat het bevoegd gezag bij een registratie of melding - zonder uitzonderingsmogelijkheid - verplicht is gebruik te maken van de aanduidingen ‘leerling’, ‘ouder’, ‘personeelslid’ en ‘derde’ en datum, tijdstip en locatie van het veiligheidsincident moet opnemen.¹⁰ Op voorhand valt echter niet uit te sluiten dat de combinatie van deze elementen toch herleidbaar is tot de betrokkenen bij het incident. Deze verplichting kan op gespannen voet komen te staan met het verbod om persoonsgegevens te verwerken. Het verbod om persoonsgegevens te verwerken betekent immers dat een (ernstig) veiligheidsincident alleen geanonimiseerd mag worden geregistreerd of gemeld, maar dat is niet zonder risico. Van anonimisering is pas sprake als elke mogelijkheid tot identificatie van betrokkenen onherroepelijk wordt uitgesloten.¹¹ Daarvoor zal de dataset afdoende geaggregeerd moeten worden hetgeen specifieke deskundigheid vraagt en leidt tot complexe afwegingen.

Illustratief is dat het concept volstaat met voor te schrijven wat een registratie of melding ‘in ieder geval’ moet omvatten.¹² De bewoordingen ‘in ieder geval’ scheidt de mogelijkheid meer gegevens op te nemen. Hoe ruimer en onbepalder de op te nemen gegevens zijn, hoe groter het risico op herleidbaarheid. Bovendien is zo voor de betrokkenen onduidelijk welke gegevens over hen zullen worden geregistreerd en gemeld, en bestaat het risico dat meer (persoons)gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk voor het beoogde doel.

De verantwoordelijkheid en het risico voor het op juiste wijze aggregeren van registraties en meldingen en daarmee het waarborgen van de anonimiteit van de betrokkenen worden zo in feite neergelegd bij het bevoegd gezag. De AP is van oordeel die verantwoordelijkheid bij de wetgever zou moeten liggen en dat zij

⁶ Par. 6.2 (p. 18) memorie van toelichting bij het concept.

⁷ Par. 6.2 (p. 18) memorie van toelichting bij het concept.

⁸ Par. 6.2 (p. 18) memorie van toelichting bij het concept.

⁹ Art. 5c, vierde lid (artikel I, onder C), art. 4e, vierde lid (artikel II, onder C) en art. 6c, vierde lid (artikel IV, onder F) van het concept.

¹⁰ Art. 4e, derde lid jo. artikel 4d, derde lid (artikel I, onder C), art. 6c, derde lid jo. art. 6b, derde lid (artikel III, onder C) en art. 3.40b, derde lid jo. art. 3.40a derde lid (artikel IV, onder F) van het concept.

¹¹ Vgl. p. 9 e.v. advies WP 216 over anonimiseringstechnieken. In dat verband is het ook van belang kritisch te bezien of de te registreren en te melden gegevens met het oog op het doel ervan wel echt noodzakelijk zijn.

¹² Artikel 5b, derde lid, aanhef (artikel I, onder C), artikel 4b, tweede lid, aanhef (artikel II, onder C) en artikel 3.40a, tweede lid, aanhef (artikel IV, onder F). Het staat ter discretie van het bevoegd gezag om meer gegevens te verstrekken.



Datum
23 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02912

het bevoegd gezag op voorhand duidelijkheid moet geven wanneer anonimiteit van een melding of registratie afdoende is geborgd.

De AP concludeert dat het concept de verantwoordelijkheid voor (afdoende) aggregatie ten onrechte bij het bevoegd gezag legt. Dit kan worden hersteld door in het concept het verbod om persoonsgegevens te verwerken te schrappen en in (gedelegeerde) regelgeving nauwkeurige criteria voor voldoende aggregatie op te nemen.

Veiligheidsmonitor

Bij de veiligheidsmonitor wordt ervan uitgegaan dat geen persoonsgegevens worden verwerkt omdat het onderzoek naar de veiligheidsbeleving van personeel beoogt een geaggregeerd totaalbeeld te krijgen. Niettemin houdt het concept rekening met de mogelijkheid dat toch persoonsgegevens worden verwerkt omdat in de toelichting bij het concept staat dat in de op te stellen amvb waarin nadere regels zullen worden gesteld over de wijze waarop de monitor plaatsvindt ook, voor zover noodzakelijk, waarborgen kunnen worden getroffen om de verwerking van persoonsgegevens te beperken.¹³

Het aggregeren van persoonsgegevens - hetgeen het concept als gezegd beoogt - is een anonimiseringstechniek die bij correcte toepassing ertoe leidt dat geen sprake meer is van persoonsgegevens. Het gaat dus niet om een beperking van de verwerking van persoonsgegevens. Zoals hiervoor is opgemerkt, is het aggregeren van persoonsgegevens niet zonder risico en moet daarom op een voldoende hoog niveau plaatsvinden.¹⁴

De AP concludeert dat het concept rekening houdt met de mogelijkheid dat persoonsgegevens worden verwerkt, maar te vrijblijvend als het gaat om het treffen van maatregelen om de verwerking van persoonsgegevens te beperken. Het is daarom noodzakelijk in het concept op te nemen dat bij amvb regels zullen worden gesteld die garanderen dat de veiligheidsmonitor inderdaad alleen een 'geaggregeerd totaalbeeld' geeft.

Terminologie

In het concept wordt gebruik gemaakt van de term 'strafrechtelijke persoonsgegevens'. Deze terminologie wijkt af van de AVG, die spreekt van 'persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten'.

De AP concludeert dat in het concept het begrip 'strafrechtelijke persoonsgegevens' niet overeenkomt met de terminologie uit de AVG. Dit vergt aanpassing van het concept.¹⁵

¹³ Par. 6.1 (p. 18) memorie van toelichting bij het concept.

¹⁴ P. 9 e.v. advies WP 216 over anonimiseringstechnieken

¹⁵ De UAVG spreekt over 'persoonsgegevens van strafrechtelijke aard' (en wijkt daarmee ook af van de bewoordingen in het concept). Aansluiting op de UAVG-terminologie (artikel 1 UAVG) zou ongelukkig zijn omdat de UAVG-definitie ruimer is dan de AVG-definitie in artikel 10 AVG en omvat ook 'persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag'. In een uitspraak van het Hof Den Haag (ECLI:NL:GHDHA:2019:3539) is vastgesteld dat het begrip persoonsgegeven betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten in de zin van artikel 10 AVG een Unierechtelijk begrip is dat autonoom moet worden uitgelegd. De AVG geeft de lidstaten dus niet de mogelijkheid een eigen, ruimere invulling te geven aan dat begrip.



Datum
23 april 2024

Ons kenmerk
z2023-02912

Advisering Caribisch Nederland

Het concept bevat ook wijzigingen die betrekking hebben op BES-wetgeving (Caribisch Nederland). Het is niet aan de AP om te adviseren over het concept voor zover het Caribisch Nederland betreft. De AP geeft in overweging het concept ter advisering voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, mocht dit nog niet zijn gebeurd.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking

Dit advies wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter