



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

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
2025-005264

Uw brief van
11 februari 2025

Uw kenmerk
50471445

Onderwerp

Wetgevingstoets concept voor de Wet strategisch personeelsbeleid funderend onderwijs

Geachte mevrouw Paul,

Bij brief van 11 februari 2025 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 het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met een plan voor strategisch personeelsbeleid en arbeidsmarktmaatregelen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs (Wet strategisch personeelsbeleid funderend onderwijs) (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar, omdat van de bepalingen van het concept met betrekking tot twee arbeidsmarktmaatregelen zonder nadere onderbouwing niet vaststaat dat deze toetsing aan punt 1. (*geschiktheid*) van het kader in de bijlage doorstaan. Deze bepalingen zullen zonder nadere onderbouwing wegens strijd met hoger recht mogelijk buiten toepassing moeten worden gelaten.

Daarnaast heeft de AP nog een aanmerking op de delegatiebepaling die om aanpassing van het concept vraagt.

Hoofdlijn

- De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan het risico op averechtse werking. Bij voortzetting van het concept is het aangewezen om een evaluatiebepaling op te nemen om de gevolgen te monitoren en zo nodig in te grijpen.

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
2025-005264

- Het is aangewezen om de voorgestelde facultatieve algemene maatregel van bestuur (amvb) te vervangen door een verplichte amvb.

Strekking van het concept

Het concept heeft tot doel om de continuïteit en kwaliteit van onderwijs te waarborgen, goed werkgeverschap te stimuleren en het lerarentekort aan te pakken.¹

Het concept bestaat uit twee onderdelen.

Het eerste onderdeel gaat over strategisch personeelsbeleid: het schoolbestuur² moet elke vier jaar een plan voor een strategisch personeelsbeleid vaststellen, gericht op de duurzame inzetbaarheid en de professionele ontwikkeling van het personeel. Hiervoor worden geen persoonsgegevens verwerkt.

Het tweede onderdeel gaat over de volgende drie arbeidsmarktmaatregelen:

1. De arbeidsomvang van leraren benoemd door het schoolbestuur moet per kalenderjaar voor ten minste 80% zijn vastgelegd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd.³
2. Het schoolbestuur mag per kalenderjaar niet meer dan 2% van de totale kosten besteden aan leraren die zijn tewerkgesteld zonder benoeming.⁴
3. De gemiddelde betrekkingssomvang van leraren in schriftelijk opengestelde vacatures moet per kalenderjaar ten minste 80% een voltijdsbetrekking zijn, tenzij het schoolbestuur schriftelijk en met redenen omkleed vastlegt waarom hij niet voldoet aan dit percentage.

De Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) houdt toezicht op de naleving van deze arbeidsmarktmaatregelen. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verstrekt hiervoor gegevens aan de inspectie. Het schoolbestuur moet over deze gegevens beschikken. Bij of krachtens amvb kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de definiëring, de wijze van ordening en de beschikbaarstelling van deze gegevens.

Voor de eerste twee arbeidsmarktmaatregelen worden volgens de toelichting de volgende gegevens verwerkt: de soort arbeidsovereenkomst (bepaalde of onbepaalde tijd) en gegevens over personeel niet in loondienst ('PNIL-gegevens'). Deze gegevens worden nu al door het schoolbestuur verstrekt aan DUO voor beleidsvoering met betrekking tot onderwijs door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De gegevens die DUO verstrekt aan de inspectie kunnen (indirect) herleidbaar zijn tot een persoon als een schoolbestuur een laag aantal fte arbeidsovereenkomsten voor bepaalde of onbepaalde tijd voor leraren heeft of als er slechts één leraar extern is ingehuurd, aldus de toelichting.⁵

¹ Memorie van toelichting, p. 9.

² De officiële benaming is 'het bevoegd gezag'.

³ Dit vereiste geldt niet voor een schoolbestuur gedurende de eerste vier of vijf jaar na oprichting, tenzij het schoolbestuur meer dan één school in stand houdt.

⁴ De kosten voor leraren die zijn benoemd bij een ander schoolbestuur en zijn tewerkgesteld via dit schoolbestuur, tellen niet mee.

⁵ Memorie van toelichting, p. 40.

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
2025-005264

Voor de derde arbeidsmarktmaatregel worden volgens de toelichting geen persoonsgegevens verwerkt.⁶

Wetgevingstoets

Geschiktheid arbeidsmarktmaatregelen 1. en 2.

Voor arbeidsmarktmaatregelen 1. en 2. kunnen persoonsgegevens worden verwerkt. Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt als (onder andere) de maatregelen geschikt zijn (punt 1. van het kader in de bijlage). De geschiktheid van de maatregelen is onvoldoende aangetoond. Dit wordt overigens ook aangedragen in veel reacties op de internetconsultatie.

Volgens de toelichting moeten arbeidsovereenkomsten van onbepaalde tijd voor leraren de norm zijn, omdat zij structureel werk uitvoeren en een band moeten kunnen opbouwen met de school en de leerlingen. Daarnaast heeft het (gepercipieerde) gebrek aan werkzekerheid invloed op de aantrekkelijkheid van het beroep leraar.⁷ De toenemende inzet van externen in leraarfuncties heeft volgens de toelichting invloed op de samenhang van het lerarenteam. Ook wordt de werkdruk van de leraren in dienstverband verhoogd, doordat externen zich steeds vaker onttrekken aan bepaalde taken. Daarnaast zijn de kosten van externe inhuur hoger dan van leraren met een dienstverband, aldus de toelichting.⁸

Maar gelet op het nijpende lerarentekort zullen schoolbesturen zich nu al inzetten om bekwame leraren aan te trekken en te behouden. Dit wordt (onder andere) begrensd door de structurele financiële middelen waarover zij beschikken. Aannemelijk is dat schoolbesturen leraren een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aanbieden, zodra van bekwaamheid is gebleken én de financiële middelen dat toelaten. Ook is aannemelijk dat schoolbesturen de voorkeur geven aan een goedkopere bekwame leraar in vaste dienst, dan een duurdere tijdelijke externe inhuur. De voorgestelde arbeidsmarktmaatregelen kunnen zelfs averechts werken. Zo kan het ten koste van de onderwijskwaliteit gaan als schoolbesturen leraren waarvan de bekwaamheid nog niet is gebleken in vast dienstverband gaan aannemen, vanwege de voorgestelde maatregelen. Bovendien kan het lerarentekort op scholen juist toenemen en daarmee de aantrekkelijkheid van het beroep leraar juist afnemen, doordat schoolbesturen geen leraren in tijdelijke dienst meer mogen aannemen vanwege het bereikte maximum en ze de leraren in tijdelijk dienst nog geen vaste aanstelling kunnen of willen geven. Als er (ook) geen externen meer mogen worden ingehuurd vanwege het bereikte maximum kan de werkdruk (verder) toenemen.

De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan het risico op averechtse werking. Bij voortzetting van het concept is het aangewezen om een evaluatiebepaling op te nemen om de gevolgen te monitoren en zo nodig in te grijpen.

⁶ Memorie van toelichting, p. 40. Het gaat om de volgende gegevens: het aantal vacatures, de gemiddelde vacatureomvang en eventueel een beredeneerde argumentatie waarom het gemiddelde lager is dan 0,8 fte (memorie van toelichting, p. 34).

⁷ Memorie van toelichting, p. 18.

⁸ Memorie van toelichting, p. 21.

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
2025-005264

De AP concludeert dat de geschiktheid van de arbeidsmaatregelen 1. en 2. om het beoogde doel te realiseren onvoldoende is aangetoond, waardoor deze middelen ongeschikt zijn (punt 1. *geschiktheid* van het kader in de bijlage). Als een middel ongeschikt blijkt, mogen er geen persoonsgegevens worden verwerkt. Het concept en de toelichting moeten daarom worden aangevuld of van voortzetting van het concept moet worden afgezien.

Bij voortzetting van het concept heeft de AP nog de volgende aanmerkingen.

Delegatiebepaling

Het concept bepaalt dat bij of krachtens amvb nadere voorschriften *kunnen* worden gegeven over de definiëring, de wijze van ordening en de beschikbaarstelling van de gegevens. Desgevraagd heeft het ministerie bevestigd dat de gegevens die schoolbesturen verstekken aan DUO en DUO aan de inspectie, in een amvb worden geconcretiseerd.⁹

De AP concludeert dat het is aangewezen om de facultatieve amvb te vervangen door een verplichte amvb.

Werklast AP

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

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

⁹ Deze gegevens zijn ook al in de toelichting genoemd (de soort arbeidsovereenkomst en PNIL-gegevens) (e-mail van 27 februari 2025).

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
2025-005264

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG, dan wel 8 en 10 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--