

**Reactie PO-Raad, VO-raad, Sectorraad GO en Sectorraad Praktijkonderwijs  
Internetconsultatie Besluit Vrij en Veilig Onderwijs  
20 maart 2025**

De basis van goed onderwijs ligt in een veilige en ondersteunende schoolomgeving. Het is van cruciaal belang dat scholen een omgeving bieden waarin leerlingen en onderwijsprofessionals zich veilig voelen. Wij ondersteunen dan ook dat het bevoegd gezag een wettelijke verantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van deze veiligheid, zoals vastgelegd in de Wet Veiligheid op School. Wij zijn daarom blij dat de sociale veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel de aandacht krijgt die het verdient.

Het voor internetconsultatie voorliggende Besluit maakt onderdeel uit van het bredere wetsvoorstel Vrij en Veilig Onderwijs (hierna: het wetsvoorstel). Het is daarom van belang het bredere doel van dit wetsvoorstel voor ogen te houden: *het borgen van de veiligheid van leerlingen en personeel op school*. Hoewel wij (PO-Raad, VO-raad, Sectorraad GO en Sectorraad Praktijkonderwijs) dit doel ondersteunen, hebben wij ernstige bezwaren tegen de voorgestelde maatregelen. Met name de uitbreiding van de uitvraag naar discriminatiegronden, en de eerder aangekondigde uitbreiding naar specifieke onderdelen onder feitelijke veiligheid van beide monitoren roept zorgen bij ons op. Wij betwijfelen of deze maatregelen in de praktijk voldoende kunnen bijdragen aan het beoogde doel. De maatregelen dragen onzes inziens wel bij aan het creëren van omvangrijke privacyrisico's en vergroten de regeldruk voor scholen en besturen enorm.

In deze reactie maken we drie belangrijke bezwaren duidelijk:

- 1) De toevoeging van discriminatiegronden aan de monitoren is voor ons onaanvaardbaar, vanwege de privacyrisico's die dit met zich meebrengt;
- 2) De uitbreiding van de uitvraag naar specifieke thema's onder feitelijke veiligheid (zoals discriminatie, mishandeling, seksueel misbruik en seksuele intimidatie) beschouwen wij als een onwenselijke en disproportionele maatregel. Wij hebben dit eerder in 2023, in reactie op de internetconsultatie van het wetsvoorstel<sup>1</sup>, ook al aangegeven. Wij pleiten in plaats daarvan voor een integrale benadering die meer gericht is op preventie en passende interventie bij incidenten.
- 3) Wij vinden het niet passend dat verwerkingsverantwoordelijkheid voor de monitoren volledig wordt neergelegd bij de bevoegde gezagen. Dit leidt tot een ernstige verzwaring van de administratieve lasten en vereist specifieke juridische kennis. Dit bezwaarpunt wordt versterkt doordat de voorschriften voor beveiligingsmaatregelen onvoldoende concreet zijn

### **Conclusie**

De Raden erkennen het belang van een veilige schoolomgeving voor alle betrokkenen en begrijpen de zorgen die hebben geleid tot de aanvullende eisen van de monitoren. Toch verzoeken wij de minister om van het Besluit in de huidige vorm af te zien. Wij pleiten voor aanpassingen, zodat de inhoud van de monitoren gericht aansluit op de bijdrage die de monitoren kunnen leveren aan de sociale veiligheid op school, en zodat het Besluit uitvoerbaar

---

<sup>1</sup> Eerdere reacties op de internetconsultatie van het Wetsvoorstel Vrij en Veilig Onderwijs, inclusief de AMvB Uitbreiding Leerlingmonitor: [Reactie VO-raad](#) en [Reactie PO-Raad](#)

is voor de bevoegde gezagen, en in overeenstemming is met de door de gezagen in acht te nemen privacyregelgeving. In de volgende secties zullen wij deze bezwaren verder onderbouwen en toelichten waarom de voorgestelde maatregelen onwenselijk en onuitvoerbaar zijn.

### **Bezwaren en zorgen gelden óók voor de leerlingmonitor**

Uit de stukken bij de internetconsultatie inzake het Besluit vrij en veilig onderwijs van februari 2025 blijkt dat er bij de monitoren sociale veiligheid in de toekomst nog meer rekening gehouden moet worden met bijzondere persoonsgegevens in de antwoorden. Dit komt door de toevoeging van vragen naar de discriminatiegronden.

Hoewel de uitbreiding van de vragen naar discriminatiegronden pas expliciet genoemd wordt in de huidige internetconsultatie – en in relatie tot de monitor personeelsleden – is gebleken dat deze ook geldt voor de leerlingenmonitor. Dit kwam echter niet naar voren in de stukken bij de internetconsultatie inzake het Besluit uitbreiding monitor funderend onderwijs (juli 2023). In het consultatieverslag<sup>2</sup> (waarin OCW reageert op de reacties van die consultatieronde) staat vermeld: "Naar aanleiding van de reacties uit de consultatie heeft de regering besloten om discriminatie inclusief de discriminatiegronden op te nemen als vorm van onveiligheid die bevestigd dient te worden". Daarom spreken wij in deze reactie steeds over beide monitoren, omdat de ingrijpende privacyrisico's voor de personeelsmonitor ook gelden voor de leerlingmonitor, waarbij ook sprake is van minderjarige leerlingen.

### **1. Het uitvragen van discriminatiegronden zorgt voor ingrijpende, onaanvaardbare privacyrisico's**

Bij de meeste onderwijsinstellingen komt de uitvoering van de monitoren sociale veiligheid neer op een grootschalige verwerking van persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens, en waarbij het in de meeste gevallen minderjarige leerlingen betreft. In geval van de toevoeging van vragen over discriminatiegronden moet hierbij in nog meer gevallen en op ingrijpender wijze rekening gehouden worden met bijzondere persoonsgegevens en mogelijk strafrechtelijke informatie in de antwoorden. Als gevolg hiervan worden de privacyrisico's ingrijpend verhoogd en moeten de risicobeheersingsmaatregelen ook aan veel zwaardere eisen gaan voldoen. Dit zou tevens een substantiële verzwaring van de verantwoordelijkheden van de bevoegde gezagen en scholen rondom de uitvoering van de monitoren met zich meebrengen (zie verder onder punt 3).

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is in principe ook verboden, behalve in uitzonderlijke gevallen waarin een algemeen of zwaarwegend belang geldt, en onder strikte voorwaarden. In het wijzigingsvoorstel voor het Besluit vrij en veilig onderwijs stelt de minister dat de verplichte personeelsmonitor noodzakelijk is voor een veilige schoolomgeving en dat dit is onderbouwd met een DPIA. Die DPIA is niet bijgevoegd bij de stukken voor de internetconsultatie en zodoende ontbreekt de verdere onderbouwing voor deze vergaande verwerking van persoonsgegevens. De Raden betwijfelen zeer of de monitoren in de voorgestelde vorm in de praktijk effectief en proportioneel genoeg zijn, om de verzwaring van de privacyrisico's en de toegenomen regeldruk te rechtvaardigen.

---

<sup>2</sup> Consultatieverslag gedownload van: [Overheid.nl | Consultatie Besluit uitbreiding van de monitoringsverplichting leerlingen funderend onderwijs](https://overheid.nl/consultatie/besluit-uitbreiding-van-de-monitoringsverplichting-leerlingen-funderend-onderwijs)

## 2. De uitbreiding van de uitvraag naar feitelijke veiligheid is onwenselijk en disproportioneel

De Raden zien meerdere redenen om de proportionaliteit en evenredigheid van de uitvraag van specifieke thema's onder feitelijk veiligheid en discriminatiegronden via de monitoren sociale veiligheid in twijfel te trekken.

Hoewel de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel over de afgelopen jaren stabiel is gebleven en overwegend positief<sup>3</sup>, onderschrijven we het doel om meer zicht te krijgen in specifieke veiligheidsincidenten en de veiligheidsbeleving van diverse groepen leerlingen en professionals. We weten immers dat sommige groepen leerlingen zich minder veilig voelen dan andere groepen leerlingen. Zo voelen lhbtqi+ leerlingen en leerlingen met een migratieachtergrond zich minder veilig dan niet-lhbtqi+ leerlingen en leerlingen zonder een migratieachtergrond.<sup>4</sup> Daarbij maken ook wij ons zorgen over ernst van de meldingen bij de vertrouwensinspectie over fysiek en psychisch geweld, seksuele intimidatie, seksueel misbruik en discriminatie. Deze incidenten zijn uiterst schrijnend, en de toenemende ernst ervan is zorgwekkend. Wij delen dan ook de wens om dergelijke situaties te voorkomen.

Tegelijkertijd vragen wij ons af of het voorgestelde monitoren van feitelijke veiligheid binnen dit besluit en het bredere wetsvoorstel voldoende effectief is om het beoogde doel te bereiken en daarmee de privacyrisico's te rechtvaardigen (zie punt a.). Daarnaast zien wij alternatieve mogelijkheden die effectiever kunnen bijdragen aan beoogde doelen en minder ingrijpend zijn voor de privacy (zie punt b.). Aanvullend signaleren wij risico's door overlap van de personeelsmonitor met bestaande verplichtingen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (zie punt c.).

### a) Proportionaliteit en evenredigheid

We zien verschillende argumenten waarom het uitvragen van deze gevoelige gegevens niet gerechtvaardigd is, ook in het licht van het bredere doel van het wetsvoorstel. Beide monitoren zijn bedoeld om een **integraal beeld van de veiligheid op school**<sup>5</sup> te schetsen om uiteindelijk **het veiligheidsbeleid van scholen, en de veiligheidsbeleving van de personen in de school te borgen**. Het toevoegen van vragen over specifieke thema's onder feitelijke veiligheid aan de monitor, inclusief de in dit besluit voorgestelde uitvraag naar discriminatiegronden, past niet bij deze bredere doelstelling van de monitor om een integraal beeld van de veiligheidsbeleving te creëren. Hiervoor zien wij de volgende redenen:

- **Het signaleren van feitelijke veiligheidsincidenten via een monitor geen effectieve maatregel is om de veiligheid op school te verbeteren.** Zoals Stichting School en Veiligheid (expertisecentrum sociale veiligheid in het onderwijs) opmerkt: *“Het werken aan sociale veiligheid draait op de eerste plaats om gerichte preventie en het adequaat handelen bij ongewenst gedrag.”*<sup>6</sup> Veiligheidsbeleid zou dan ook hierover moeten gaan. De monitoren kunnen aan beide doelstellingen onvoldoende bijdragen, doordat:
  - de monitoren zich beperken tot het registreren van incidenten, terwijl er geen mechanismen in het besluit zijn opgenomen om effectief te reageren op wat daaruit blijkt en er adequaat gehandeld kan worden. Het uitvragen van incidenten zoals

<sup>3</sup> Dit bleek uit de evaluatie Wet Veiligheid op School, gedownload van [Evaluatie Wet veiligheid op school Eindrapportage | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>4</sup> Dit bleek uit de landelijke veiligheidsmonitor van 2021-2022, gedownload van [Veiligheidsmonitor Veilig op School 2021-2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>5</sup> Besluit Vrij en Veilig Onderwijs, p. 9, gedownload van [Overheid.nl | Consultatie Besluit vrij en veilig onderwijs](#)

<sup>6</sup> Reactie Stichting School en Veiligheid op internetconsultatie Wet vrij en veilig onderwijs (22 september 2023), geraadpleegd van [Overheid.nl | Consultatie Wet vrij en veilig onderwijs, reactie](#)

seksueel misbruik of discriminatie vereisen gerichte opvolging en interventie, wat met de huidige opzet onmogelijk is.

- de preventieve werking van de monitoren eveneens beperkt is, aangezien het probleem al is ontstaan voordat er via de monitor signalen van feitelijke onveiligheid binnenkomen. Preventie zou juist vóór dit stadium moeten plaatsvinden, door eerder in te grijpen en op gedrag en cultuur in te zetten, om te voorkomen dat incidenten zich voordoen. Er zijn doeltreffendere en minder belastende alternatieven die beter kunnen bijdragen aan het stimuleren van een open cultuur en het voorkomen van incidenten (zie punt b). Bovendien zouden deze alternatieven meer in lijn zijn met het subsidiariteitsprincipe, omdat ze minder ingrijpend zijn en op een meer gerichte manier bijdragen aan de veiligheid van leerlingen en personeel.
- Aanvullend zijn er **twijfels over het feit dat de monitoren daadwerkelijk een adequaat beeld op kunnen leveren**. Er moet namelijk terdege rekening gehouden worden met de kans dat de monitoren niet naar waarheid worden ingevuld. Met name als het gaat om vragen over feitelijke veiligheid waarbij respondenten bang zijn dat deze informatie naar hen te herleiden zal zijn. Daarbij kan rapporteren over een ernstig veiligheidsincident zoals seksueel misbruik, in de omgeving waarin dit misbruik plaatsvindt, als zeer onveilig ervaren worden. Bovendien kan er sprake zijn van angst voor inbreuk op de privacy door een datalek. Hierdoor creëer je met de monitoren mogelijk de schijn van meer veiligheid dan daadwerkelijk het geval is.
- Het creëren van een integraal beeld van de veiligheid in een schoolorganisatie kan worden gemaakt op basis van een representatief deel van de leerlingen en/of onderwijspersoneel. Het **in de gelegenheid stellen van alle leerlingen en personeelsleden is daarbij overbodig**. Uit de evaluatie van de Wet Veiligheid op scholen bleek dat het aantal leerlingen dat aan de monitor deelneemt per school kan variëren. Dat kan betekenen dat er alleen een globaal beeld ontstaat en dat deelgroepen buiten beschouwing blijven. De voorgestelde oplossing in het rapport is het bevragen van alle leerlingen en al het onderwijspersoneel. Een eenvoudigere oplossing, die minder druk legt op de onderwijspraktijk en wel zorgt voor een integraal beeld van de veiligheid, is het stellen van eisen aan representativiteit. Daarnaast is ons beeld dat het merendeel van de scholen reeds een representatieve steekproef neemt.

Kortom, het verkrijgen van een integraal beeld van de veiligheid op school om het veiligheidsbeleid te voeden vereist inderdaad een vorm van monitoring. Je wil immers als school weten of de betrokkenen zich veilig voelen. Het uitvragen van specifieke feitelijke veiligheidsincidenten en discriminatiegronden, is echter disproportioneel ten opzichte van de risico's die de monitoren met zich meebrengen. De ingrijpende gevolgen voor zowel de privacy van de betrokkenen als hun persoonlijke welzijn maken deze aanpak niet gerechtvaardigd, zeker gezien de beschikbaarheid van effectievere en minder belastende alternatieven (punt b).

### ***b) Minder ingrijpende alternatieven (subsidiariteit)***

Er zijn andere maatregelen die zowel minder belastend voor betrokkenen als effectiever zijn in het bevorderen en waarborgen van de sociale veiligheid van leerlingen en personeel. Zo wordt met de Wet Veiligheid op School de veiligheidsbeleving van leerlingen reeds jaarlijks gemonitord. Daarnaast bevat het Wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs belangrijke maatregelen zoals: het versterken van de positie van de vertrouwenspersoon, een verplichte incidentregistratie, het verplicht aansluiten bij een landelijke klachtencommissie en een jaarlijkse evaluatieverplichting. Deze maatregelen zorgen voor betere ondersteuning van slachtoffers van veiligheidsincidenten en maken structurele analyse en verbetering op organisatieniveau mogelijk.

Naast de wettelijke verplichtingen zijn er ook waardevolle preventieve initiatieven die zich richten op gevoelige veiligheidsthema's. Bijvoorbeeld de handreiking 'Zo klein als mogelijk, zo groot als nodig'<sup>7</sup> ondersteunt scholen om aan de slag te gaan met preventie, maar ook het herkennen van en omgaan met (seksueel) grensoverschrijdend gedrag. Ook het recent gelanceerde professionaliseringsaanbod 'Voorbij Vooroordelen'<sup>8</sup> in opdracht van OCW ondersteunt scholen direct bij het voeren van gesprekken over discriminatie. Een ander voorbeeld is de integrale benadering van verschillende scholen op sociale veiligheid en burgerschap in samenwerking met hun gemeenten. Zij zetten o.a. in op samenwerking met relevante partners om de school heen zoals jeugdzorg, wijkagenten en jongerenwerk. Een dergelijke integrale aanpak wordt door steeds meer scholen en gemeenten omarmd. Deze preventieve maatregelen zijn doeltreffend, omdat zij direct bijdragen aan het creëren van een veiligere schoolomgeving, wat onzes inziens met het monitoren van de feitelijke veiligheid niet het geval is.

Wij pleiten dan ook voor een sterkere focus op preventie en passende interventies wanneer het misgaat, en vinden monitoren van specifieke thema's onder feitelijke veiligheid daarvan een onvoldoende doeltreffend voorbeeld. Het krijgen van signalen uit de monitor leidt namelijk niet vanzelf tot een betere aanpak, daarvoor is altijd meer nodig. Sociale veiligheid begint bij een open cultuur, bewustwording en de ruimte om incidenten veilig te melden. Echte veiligheid ontstaat pas wanneer scholen actief het gesprek voeren, preventieve acties verankeren en een omgeving creëren waarin leerlingen en personeel zich gesteund voelen om misstanden te melden én op te lossen. Als dit het doel is, dan zijn er genoeg alternatieve maatregelen die effectiever zijn dan het monitoren van de feitelijke veiligheid van leerlingen en onderwijspersoneel.

### **c) Verwarring door versnippering: Dubbele en overlappende verplichtingen**

In de Nota van toelichting wordt de keuze voor de personeelsmonitor gerechtvaardigd, omdat de monitoren gezamenlijk een integraal beeld van de veiligheid op school zouden bieden. Wij begrijpen deze gedachtegang. De personeelsmonitor roept echter vragen op vanwege de overlap met bestaande verplichtingen uit de Arbeidsomstandighedenwet en de CAO's. Daarnaast leidt het combineren van de gegevens van de leerlingmonitor en de personeelsmonitor tot een aanvullende verhoging van de privacyrisico's (zie verder: punt 3 onder '*Aanvullende verhoging privacyrisico's door combineren van datasets*').

De CAO PO en CAO VO verplichten werkgevers om beleid te ontwikkelen dat specifiek gericht is op de fysieke en sociale veiligheid van personeel, met aandacht voor het voorkomen van seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld. De Arbowetgeving regelt de verplichtingen van werkgevers en werknemers om een veilige en gezonde werkomgeving te creëren, waaronder preventiebeleid, veilige werkomstandigheden, voorlichting en training en meldplicht en toezicht. Zo verplicht de Arbowetgeving ook om een risico-inventarisatie en evaluatie (RI&E) uit te voeren en om deze actueel te houden. In de RI&E moet ook aandacht besteed worden aan de psychosociale arbeidsbelasting (waaronder: mishandeling, discriminatie, seksuele intimidatie en misbruik), zodat ook ten aanzien van werknemers van de bevoegde gezagen al ruime waarborgen gelden voor een veilige werkomgeving. Op basis van het voorgestelde Besluit zou er bovenop de actuele RI&E, inclusief de aandacht daarin voor de psychosociale arbeidsbelasting, een tweejaarlijkse monitor bijkomen in de onderwijswetgeving.

---

<sup>7</sup> Deze publicatie is een gezamenlijk product van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, PO-Raad, VO-raad, Stichting School en Veiligheid, Vertrouwensinspectie, Sectorraad Praktijkonderwijs en Sectorraad GO. Geraadpleegd van [Leidraad Zo klein als mogelijk \(januari 2023\).pdf](#)

<sup>8</sup> Zie voor meer informatie over het scholingsaanbod de website: [Nieuwe scholing Voorbij Vooroordelen - Fawaka](#)

Het opnemen van de veiligheid van personeel binnen de onderwijswetgeving creëert hierdoor dubbele verplichtingen voor scholen en overlappende verantwoordelijkheden bij de ministeries van OCW en SZW en bijbehorende inspecties. Deze versnippering zorgt voor een verwarrende situatie. Wij pleiten er daarom voor om ten aanzien van personeel het aspect veiligheid op de werkvloer niet op te nemen in de onderwijswetgeving, zoals we ook in de vorige internetconsultatie<sup>9</sup> hebben aangegeven. Het lijkt ons meer voor de hand te liggen dat dit opgenomen wordt in de arbeidsomstandighedenregelgeving (vgl. het werken met gevaarlijk stoffen, zoals uitgewerkt in bijvoorbeeld het Arbeidsomstandighedenbesluit).

Daarbij komt nog het feit dat bij het opstellen en actueel houden van de verdiepende RI&E (op psychosociale arbeidsbelasting) het bevoegd gezag in de praktijk veelal wordt begeleid door een expert/deskundige. Hiermee wordt recht gedaan aan de eerder uitgesproken zorgen over het feit dat de monitoren geen ruimte bieden voor benodigde opvolging en nazorg bij het uitvragen van feitelijke veiligheid.

### **3. Verwerkingsverantwoordelijkheid bij bevoegde gezagen, ernstige verzwaring lasten, en voorschriften voor beveiligingsmaatregelen onvoldoende concreet.**

De verantwoordelijkheid voor passende maatregelen - om het wettelijke doel van monitoring te bereiken en tegelijkertijd de privacy van betrokkenen te waarborgen - wordt op grond van het Besluit vrij en veilig onderwijs in eerste instantie neergelegd bij de bevoegde gezagen van de onderwijsinstellingen (als verwerkingsverantwoordelijken), en in tweede instantie bij de leveranciers van monitorinstrumenten. Het aanwijzen van uitsluitend de bevoegde gezagen als verwerkingsverantwoordelijken in het kader van de monitoren sociale veiligheid is een verzwaring die niet van scholen gevraagd mag worden. Er worden namelijk bij wet en AMvB door de overheid eisen gesteld aan de verwerkingen in het kader van de monitoren sociale veiligheid, terwijl het uitgangspunt van de AVG is dat een verwerkingsverantwoordelijke het doel en de middelen van de verwerking bepaalt.

#### ***Bevoegde gezagen verplicht tot DPIA***

In geval van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in grootschalige vorm – of als er anderszins rekening gehouden moet worden met een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen) – is de uitvoering van een Data Protection Impact Assessment (DPIA) verplicht voor de verwerkingsverantwoordelijke. Op grond van de uitbreiding van de vragen in de monitoren, waardoor nog meer rekening gehouden moet worden met bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafbare feiten, worden de bevoegde gezagen per definitie verplicht om een DPIA uit te voeren.

Eén van de doelen van een DPIA is om te bepalen of een acceptabel niveau van privacy en informatieveiligheid gerealiseerd kan worden, rekening houdend met getroffen en mogelijk aanvullend te treffen risicobeheersingsmaatregelen. Dit vereist een goed beeld van wat passende maatregelen zijn. In zowel het advies van de AP inzake het Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs, als de Nota van Toelichting bij het wijzigingsvoorstel inzake het Besluit vrij en veilig onderwijs, wordt het belang van pseudonimisering en anonimisering om de privacyrisico's te minimaliseren, benadrukt. De AP waarschuwde in haar advies inzake het wetsvoorstel echter al dat van anonimisering pas sprake is als elke mogelijkheid tot identificatie van betrokkenen onherroepelijk wordt uitgesloten, en dat daarvoor de dataset afdoende geaggregeerd moeten worden. Die verplichting leidt tot complexe afwegingen en vraagt specifieke deskundigheid van de bevoegde gezagen. De AP adviseerde in het advies inzake uitbreiding monitor sociale

---

<sup>9</sup> Eerdere reacties op de internetconsultatie van het Wetsvoorstel Vrij en Veilig Onderwijs, inclusief de AMvB Uitbreiding Leerlingmonitor: [Reactie VO-raad](#) en [Reactie PO-Raad](#)

veiligheid voor leerlingen ook om nauwkeurige criteria op te nemen voor afdoende aggregatie (voor anonimisering) en dat die verantwoordelijkheid onterecht bij het bevoegd gezag wordt neergelegd, terwijl deze bij de wetgever zou moeten liggen.

### **Concrete criteria voor passende maatregelen ontbreken in het voorgestelde Besluit**

In het Besluit vrij en veilig onderwijs zijn drie voorschriften opgenomen om de risico's van gegevensverwerkingen voor de betrokken personeelsleden te reduceren. Hierbij is volgens de Raden echter geen sprake van nauwkeurige criteria voor passende maatregelen.

- **Voorschrift 1: Pseudonimisering.** Het eerste voorschrift inzake te nemen maatregelen is pseudonimisering. In de Nota van Toelichting wordt hiervoor echter een beschrijving gehanteerd die qua maatregelenniveau in grote mate afwijkt van het niveau dat voortvloeit uit de definitie van pseudonimisering zoals in de AVG (art. 4 (5)) wordt gehanteerd: *“het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld”*.

De voor pseudonimisering te nemen maatregelen op grond van de AVG overstijgen in grote mate het niveau van te treffen maatregelen op grond van de in de Nota van Toelichting gehanteerde duiding van pseudonimisering (p.19): *“Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij de afname van de monitor niet mag vragen naar direct herleidbare gegevens. Het gaat daarbij om gegevens die de identiteit van en individu zonder veel omwegen kunnen vaststellen. Hieronder vallen in ieder geval gegevens als naam, adres en geboortedatum”*.

Het risico dat de resultaten van de monitoren naar specifieke personen te herleiden zijn, wordt door de Raden binnen de kaders van huidig voorstel als aanzienlijk ingeschat. Dit oordeel is gebaseerd op zowel de verwachte negatieve gevolgen voor de betrokkene, als de kans op voorkomen:

Als monitorgegevens op vestigingsniveau herleidbaar zijn naar een persoon, heeft dit ernstige negatieve gevolgen voor de betrokkene. De monitor is juist bedoeld om problemen zichtbaar te maken die anders onbekend blijven, bijvoorbeeld doordat mensen uit angst voor herkenning geen melding doen. Wanneer een signaal via de monitor alsnog naar een persoon te herleiden is, betekent dit een ernstige schending van de vertrouwelijkheid en heeft het een grote impact op de veiligheidsbeleving van de betrokkene.

De kans op herleidbaarheid wordt, zonder extra waarborgen, als gemiddeld ingeschat. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door onjuiste aggregatie van gegevens of als een leerling per ongeluk zijn naam vermeld in een antwoord (berust op voorbeelden uit de praktijk).

Doordat de waarschijnlijkheid minimaal gemiddeld is, en de gevolgen groot zijn, resulteert dit in een risico-inschatting van ten minste gemiddeld-hoog.

De Raden zijn van mening dat dit risico op herleidbaarheid van (bijzondere) persoonsgegevens, met mogelijke uitsluiting als gevolg, niet in verhouding staat tot de beoogde bijdrage van de monitoren aan een veilige schoolomgeving.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit vrij en veilig onderwijs wordt ook onderkend dat in combinatie met andere gegevens ook indirect herleidbare gegevens kunnen leiden tot

herleidbaarheid naar individuele personen. Om die reden zijn twee aanvullende voorschriften voor maatregelen opgenomen ter bescherming van betrokkenen. Te weten: 2) de verplichting voor bevoegde gezagen om gebruik te maken van gestandaardiseerde, valide en betrouwbare meetinstrumenten en 3) de verplichting om de resultaten op vestigingsniveau te aggregeren.

Voorts wordt erop gewezen dat de persoonsgegevens die het bevoegd gezag verwerkt om de monitor af te nemen, op grond van de AVG niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is om aan de monitoringsverplichting te voldoen.

- **Voorschrift 2: gestandaardiseerde, valide en betrouwbare meetinstrumenten.** Het voorschrift inzake het gebruik van gestandaardiseerde, valide en betrouwbare meetinstrumenten kan bijdragen aan een veilige gegevensverwerking, maar zonder concretisering kan de waarde ervan niet goed ingeschat worden. Hoewel standaardisatie kan bijdragen aan veilige gegevensverwerking, is dit geen gegeven. Om de betrouwbaarheid van een monitorinstrument te kunnen garanderen kan het ook wenselijk zijn om de ruwe data (dus vóór aggregatie) te bewaren, zodat reproduceerbaarheid van het onderzoek kan worden aangetoond. Dit staat haaks weer op het beginsel van opslagbeperking (AVG art. 5 lid 1 sub e). Daarnaast zal het bevoegd gezag de aanbieder van het monitorinstrument moeten controleren, omdat zij zullen optreden als (sub)verwerker en ook moeten voldoen aan de beveiligingsvoorschriften. Lang niet elk bevoegd gezag zal hiervoor de capaciteit hebben, terwijl zij wel verantwoordelijk blijven voor de verwerking van de aanbieder. De huidige leerlingenmonitor kent een veelvoud aan aanbieders.
- **Voorschrift 3: resultaten op vestigingsniveau aggregeren.** Ondanks de eerdere adviezen van de AP worden geen criteria gegeven voor passende aggregatie. Ter illustratie: het op vestigingsniveau aggregeren van informatie over de functie van personeel kan in bepaalde gevallen – bijvoorbeeld directeur, conciërge, roostermaker of zorgcoördinator – leiden tot een populatie kleiner dan vijf personen. Een vraag naar functiecategorie ligt voor de vragenlijsten voor monitor voor personeel zeker in de lijn der verwachtingen, tenzij dit in het besluit wordt uitgesloten. Dit geldt ook voor aggregatie naar onderwijssoort, specifiek in het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), waar dit sneller kan leiden tot populaties kleiner dan vijf personen per onderwijssoort. Informatie over een populatie kleiner dan vijf personen wordt over het algemeen beschouwd als herleidbaar tot een bepaalde persoon.

In de Nota van Toelichting wordt dit risico onderkend, maar niet geadresseerd: *“Het is in elk geval noodzakelijk deze persoonsgegevens te bewaren tot het proces van aggregeren van de gegevens per vestiging is doorlopen. Op dit niveau van aggregatie is in de meeste gevallen geen sprake meer van direct tot een natuurlijke persoon herleidbare gegevens.”*

### ***Aanvullende verhoging privacyrisico's door combineren van datasets***

De mogelijke herleidbaarheid van de gegevens uit de personeelsmonitor, ondanks de voorgeschreven maatregelen, is des te meer problematisch. Zowel in (de Nota van Toelichting op) het Besluit, als in het beleidskompas, wordt namelijk de indruk gewekt (o.a. door: “(..) door dezelfde voorschriften te stellen aan de inhoud van personeelsmonitor als aan de inhoud van de leerlingenmonitor geborgd dat de resultaten optimaal met elkaar kunnen worden vergeleken, om zo tot het beoogde integrale beeld van de veiligheidssituatie op school te komen”) dat de tot vestigingsniveau geaggregeerde gegevens van de personeelsmonitor – die volgens de nota van toelichting nog steeds direct tot de persoon herleidbare gegevens kunnen bevatten – met de geanonimiseerde gegevens uit de leerlingenmonitor vergeleken zullen worden. Door het combineren van de monitorgegevens neemt de waarschijnlijkheid van herleidbaarheid aanzienlijk toe. Het combineren van bijzondere persoonsgegevens met gegevens uit een andere

dataset behoeft tevens opnieuw een DPIA. De verplichting daartoe is niet in het Besluit opgenomen, terwijl het wel duidelijk moet zijn dat deze verplichting op de schouders van de bevoegde gezagen rust.

### ***Risico's door brede en globale omschrijving van de te onderzoeken veiligheidsthema's***

De te onderzoeken veiligheidsthema's zijn in de stukken bij het voorgestelde besluit zodanig globaal omschreven, dat er in de antwoorden rekening gehouden moet worden met informatie over incidenten die niet direct betrekking hebben op de sociale veiligheid binnen de onderwijsinstelling. Zo kan een school verantwoordelijk worden voor zaken die elders hebben plaatsgevonden en/of zonder collega's en leerlingen. De nauwkeurigheid van de vraagstelling in de monitorinstrumenten vergroot de kans dat er bredere informatie en bijzondere persoonsgegevens in de antwoorden terecht komen. De eindverantwoordelijkheid ligt hiervoor op grond van het besluit bij de bevoegde gezagen.

### ***Haalbaarheid***

Gezien de ingrijpende verhoging van de privacyrisico's van de monitoren op grond van het Besluit vrij en veilig onderwijs moet geconcludeerd worden dat het zeer de vraag of het überhaupt mogelijk is om deze risico's tot een acceptabel niveau te reduceren. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de mogelijkheden hiertoe voor de onderwijsinstellingen in samenwerking met de leveranciers van monitorinstrumenten. Dit is alleen haalbaar op voorwaarde van het hoogste volwassenheidsniveau van informatiebeveiliging en privacy, nog los van de financiële kosten. Een lager niveau leidt tot onaanvaardbaar grote risico's op beveiligingsincidenten en datalekken met uiterst gevoelige gegevens.

### ***Kosten***

Tenslotte, qua kosten is de in de nota van toelichting geprognostiseerde 15k in het kader van regeldrukkosten voor instrumentenmakers erg laag ingeschat, gezien de (extra) eisen die gesteld zouden moeten worden aan risicobeheersingsmaatregelen. Het valideren van een nieuwe vragenlijst door onderzoekers zal naast de technische ontwikkeling van een nieuwe vragenlijst met passende beveiligingsmaatregelen vele keren hoger liggen. De kosten voor onderwijsinstellingen voor de uit te voeren DPIA's komen in de prognoses qua regeldrukkosten in het geheel niet terug.