

**Reactie op internetconsultatie ‘Wet borging gegevensverwerking funderend onderwijs’,
deelonderwerp ‘de Landelijke Veiligheidsmonitor (LVM)’ namens de PO-Raad, VO-raad,
Sectorraad GO en Sectorraad Praktijkonderwijs**

30 april 2025

Hierbij tekenen wij bezwaar aan tegen het voorliggende wetsvoorstel betreffende de Landelijke Veiligheidsmonitor (LVM).

In 2023 bleek dat de verwerking van persoonsgegevens via de Landelijke Veiligheidsmonitor (LVM) in strijd was met de AVG. Het huidige wetsvoorstel beoogt een wettelijke grondslag te creëren voor afname van de huidige LVM, maar biedt onvoldoende bescherming van privacyrechten. We tekenen bezwaar aan tegen het gebrek aan dialoog met het onderwijsveld, onduidelijke waarborgen voor privacybescherming, en het risico dat scholen verantwoordelijk worden voor de gegevensverwerking in het kader van de LVM. We verzoeken de Minister het wetsvoorstel niet verder in behandeling te nemen zolang deze fundamentele bezwaren niet zijn weggenomen.

In 2023 werd geconstateerd dat gegevensverwerkingen van persoonsgegevens van leerlingen en medewerkers van scholen in het kader van de LVM, in strijd waren met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Met het huidige wetsvoorstel beoogt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een wettelijke grondslag te creëren voor de gegevensverwerking. Het creëren van een wettelijke grondslag zorgt echter niet voor betere bescherming van de rechten en vrijheden van leerlingen en onderwijspersoneel (betrokkenen). Het zorgt alleen voor de juridische legitimering van de verwerkingen in het kader van de LVM.

Voordat wordt besloten tot de in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde grootschalige verwerking van bijzondere persoonsgegevens van voornamelijk kwetsbare personen, en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, moet zorgvuldig worden afgewogen of de daaraan verbonden privacyrisico's opwegen tegen het beoogde maatschappelijke nut van het signaleren van trends en ontwikkelingen. Deze afweging moet plaatsvinden in een dialoog met het veld – waaronder vertegenwoordigers van de specifieke doelgroepen, schoolbesturen en andere belanghebbenden – vóór de beoordeling van een wetsvoorstel waarin wordt uitgewerkt op welke wijze de gegevens worden uitgevraagd en verwerkt.

Daarnaast biedt de Nota van Toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid over de waarborgen rond de voorgestelde gegevensverwerkingen om deze adequaat te kunnen beoordelen. Hierdoor blijven fundamentele vragen met betrekking tot privacy en gegevensbescherming onbeantwoord.

Onze bezwaren op hoofdlijnen:

1. Zolang er geen zorgvuldige dialoog heeft plaatsgevonden met het veld over de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde gegevensverzameling, kan het voorliggende voorstel niet inhoudelijk worden beoordeeld. Er is dan ook sprake van een zeer gegrond bezwaar tegen het zetten van verdere stappen ten aanzien van dit wetsvoorstel voordat deze dialoog heeft plaatsgevonden.

Op basis van de huidige Nota van Toelichting geven de volgende punten ook nadrukkelijk aanleiding tot bezwaar:

2. Het wetsvoorstel bevat onvoldoende concrete en toetsbare criteria voor de gegevensverzameling binnen de LVM. Dit geldt voor zowel de te bevragen aspecten als de uitsplitsing van de resultaten naar kwetsbare doelgroepen. Gezien de aard en gevoeligheid van de gegevensverwerkingen binnen de LVM, achten wij een wettelijk verankerd afwegingskader, en een toetsingscommissie met vertegenwoordiging vanuit de onderwijssector, meer dan gerechtvaardigd. Het is essentieel dat op transparante en structurele wijze wordt gewaarborgd dat een zorgvuldige afweging plaatsvindt van de verschillende mee te wegen perspectieven.
3. De waarborgen rondom de uitvoering van de LVM zijn in het wetsvoorstel onvoldoende uitgewerkt. Zo ontbreken bijvoorbeeld concrete maatregelen voor adequate informatievoorziening aan betrokkenen, evenals maatregelen voor passende begeleiding bij de afname van de LVM. Dit is zorgwekkend, aangezien binnen de LVM ingrijpende en potentieel traumatische ervaringen, zoals pestgedrag, geweld en discriminatie, bevestigd worden. De geconstateerde lacunes ondermijnen het vertrouwen in de effectiviteit van de risicobeheersing en de geschiktheid van de voorgestelde maatregelen rondom de LVM.
4. Wij achten de LVM ongeschikt om aan scholen aan te bieden als instrument voor de uitvoering van de verplichte Monitor Sociale Veiligheid (MSV). De uitvoering van de LVM zou buiten de schoolomgeving georganiseerd moeten worden, om te voorkomen dat schoolbesturen (mede)verantwoordelijk worden voor het waarborgen van de privacy bij de grootschalige verwerking van bijzondere persoonsgegevens van voornamelijk kwetsbare personen. Indien de afname van de LVM desondanks via scholen wordt georganiseerd, dan moet het wetsvoorstel op voorhand expliciete duidelijkheid verschaffen over de (privacyrechtelijke) rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. Alleen dan kunnen schoolbesturen een weloverwogen besluit nemen over de toepasbaarheid en aanvaardbaarheid van de LVM binnen hun context.

Gelet op bovenstaande bezwaren verzoeken wij de Minister dringend om het voorliggende wetsvoorstel inzake de LVM niet verder in procedure te brengen, zolang:

- er geen zorgvuldige dialoog heeft plaatsgevonden met het veld over de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde gegevensverzameling, en
- er geen adequate aanpassingen zijn doorgevoerd ten aanzien van het afwegingskader en een toetsingscommissie, concrete waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en de zorgvuldigheid van de uitvoering van de LVM, en de positionering van de LVM ten opzichte van de verplichte MSV.

Pas na het wegnemen van deze fundamentele bezwaren kan een inhoudelijke beoordeling en verdere behandeling van het voorstel verantwoord plaatsvinden.

Nadere toelichting op bezwaarpunt 2-4:

Ondanks enkele nuanceringspunten in het wetsvoorstel ontbreken fundamentele waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en een zorgvuldige uitvoering van de LVM. De volgende punten vormen nadrukkelijk aanleiding tot bezwaar:

2: Formele afwegingsstructuur voor de gegevensverzameling binnen de LVM ontbreekt

Het wetsvoorstel bevat onvoldoende concrete en toetsbare criteria ten aanzien van de gegevensverzameling binnen de LVM (zie voor nadere toelichting: 2a-2c). Daarmee ontbreekt een transparant en extern toetsbaar afwegingskader voor het bepalen van de noodzakelijke informatie in relatie tot de beoogde doelen en privacyrisico's. Dit geldt voor zowel de

gegevensverzameling als de uitsplitsing van de resultaten naar kwetsbare doelgroepen. In andere sectoren (zie voor nadere toelichting: 2d) zien we dat bij grootschalige verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten gewerkt wordt met wettelijk verankerde afsprakenstelsels met afwegingskaders, in voorkomende gevallen aangevuld met toetsing door een onafhankelijke commissie met vertegenwoordiging van alle betrokken partijen.

Gelet op de aard van de persoonsgegevens van voornamelijk kwetsbare personen die binnen de LVM op landelijke schaal worden verwerkt, achten we het meer dan passend dat er voor de LVM een vergelijkbare, wettelijk verankerde afwegingsstructuur, inclusief onafhankelijke toetsingscommissie met vertegenwoordiging vanuit de onderwijssector, wordt ingericht.

2a) Afwegingskader voor noodzakelijkheid en proportionaliteit van gegevensverzameling ontbreekt

Hoewel in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat de voorgestelde LVM in vergelijking met eerdere versies naar verwachting minder (bijzondere) persoonsgegevens zal uitvragen, wordt in het voorstel slechts op hoofdlijnen inzicht gegeven in de beoogde gegevensverzameling. Anders dan een verwijzing naar de door OCW uit te voeren uitvoerings-DPIA wordt niet gespecificeerd welke concrete criteria gehanteerd worden om deze beperking daadwerkelijk te realiseren. Hierdoor ontbreekt het aan concreet, objectief en extern toetsbaar afwegingskader voor noodzakelijkheid en proportionaliteit.

2b) Afwegingskader voor voorkomen van stigmatiserende of discriminatoire rapportages ontbreekt

Daarnaast wordt in het wetsvoorstel gesteld dat uitsplitsingen naar vormen van feitelijke onveiligheid — zoals eerder voorgesteld in het kader van de monitoren sociale veiligheid (MSV) — geen wettelijk verplicht onderdeel zijn van de LVM. Tegelijkertijd wordt gesteld dat dat deze gegevens wel opgenomen kunnen worden. De enige expliciete beperking betreft het voorkomen van een discriminatoir of stigmatiserend beeld van kwetsbare groepen in de rapportage. Zonder een juridisch bindend toetsingskader voor deze afweging is deze voorwaarde onvoldoende effectief geborgd.

2c) Afwegingskader voor uitsplitsing naar kwetsbare doelgroepen ontbreekt

Het wetsvoorstel stelt voorts dat uitsplitsingen naar specifieke kwetsbare doelgroepen slechts plaatsvinden indien dit noodzakelijk is om de veiligheid op school in beeld te brengen. Echter, een concreet afwegingskader ontbreekt. Noodzakelijkheid is relatief en moet daarnaast worden afgezet tegen de inbreuk op de rechten van betrokkenen. De huidige formulering is te algemeen en vormt geen afdoende garantie voor een zorgvuldige afweging van belangen en bescherming van kwetsbare groepen.

d) Voorbeeld van afwegingsstructuren in andere sectoren

In andere wetgeving, zoals de Wet elektronische gegevensuitwisseling in de zorg (Wegiz) en de Wet bevorderen samenwerking rechtmatige zorg (Wbsrz), zien we dat bij grootschalige verwerkingen van gevoelige en bijzondere persoonsgegevens wordt gewerkt met afsprakenstelsels en wettelijk verankerde afwegingskaders. In voorkomende gevallen worden deze kaders aangevuld met toetsing door een onafhankelijke commissie waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

Zo voorziet de Wbsrz bijvoorbeeld in een wettelijk vastgesteld afwegingskader, waarbij gegevensverwerking uitsluitend is toegestaan op basis van vooraf gedefinieerde gegevensprofielen. Daarnaast schrijft de wet voor dat elk nieuw gegevensprofiel vooraf wordt beoordeeld door een toetsingscommissie met vertegenwoordiging van de betrokken partijen. Deze commissie voert expliciet een proportionaliteits- en subsidiariteitstoets uit, waarmee de

bescherming van gevoelige persoonsgegevens systematisch en vanuit meerdere perspectieven wordt geborgd.

In deze voorbeelden gaat het om veel omvangrijker verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens dan de LVM, en bij deze verwerkingen zijn ook een veel groter aantal, publieke en private, partijen betrokken. Toch kan voor de LVM gesteund worden op deze voorbeelden om te komen tot een transparant, objectief en toetsbaar afwegingskader en toetsingsmechanisme voor de gegevensverzameling binnen de LVM.

3: Passende waarborgen rondom de uitvoering van de LVM zijn onvoldoende uitgewerkt

Het wetsvoorstel blijft op cruciale punten vaag en ontoereikend waar het gaat om de bescherming van persoonsgegevens en het waarborgen van een zorgvuldige uitvoering (zie voor nadere toelichting: 3a-3c). Het gaat hierbij onder andere over het ontbreken van concrete maatregelen voor adequate informatievoorziening aan betrokkenen, evenals maatregelen voor passende begeleiding bij de afname van de LVM. Dit is zorgwekkend, aangezien binnen de LVM ingrijpende en potentieel traumatische ervaringen, zoals pestgedrag, geweld en discriminatie, bevestigd worden.

De geconstateerde lacunes in het wetsvoorstel ondermijnen het vertrouwen in passende maatregelen en risicobeheersing rondom de LVM. Wij achten het dan ook noodzakelijk dat waarborgen om de bescherming van persoonsgegevens en de zorgvuldigheid van de uitvoering van de LVM nader worden uitgewerkt.

3a) Waarborgen t.a.v. passende informatievoorziening aan betrokkenen onvoldoende concreet

In het wetsvoorstel wordt herhaaldelijk genoemd dat deelname niet verplicht is voor betrokkenen en dat dit duidelijk gecommuniceerd moet worden. Toch ontbreekt een expliciete verplichting tot het verstrekken van een privacyverklaring in heldere, begrijpelijke taal, afgestemd op de specifieke doelgroepen die worden bevestigd – en waar noodzakelijk, hun ouders. Daarnaast wordt er geen aandacht besteed aan essentiële waarborgen, zoals het geven van duidelijke instructies aan afnemers van de LVM om privacyrisico's te minimaliseren. Denk hierbij o.a. aan het voorkomen van ongewenst meekijken of (sociale) druk vanuit de omgeving. Dergelijke maatregelen zijn cruciaal om een vrijwillige en geïnformeerde deelname te waarborgen.

3b) Waarborgen t.a.v. passende uitvoerder LVM onvoldoende concreet

Hoewel het wetsvoorstel spreekt over een 'gekwalificeerde partij' voor de uitvoering van de LVM, blijft onduidelijk welke specifieke kwalificaties hiermee worden bedoeld. Aangezien de uitvoering gepaard gaat met de verwerking van bijzondere en gevoelige persoonsgegevens op landelijke schaal, achten wij het noodzakelijk dat de vereisten voor deze uitvoerende partij(en) expliciet worden uitgewerkt en wettelijk worden verankerd.

3c) Waarborgen in het kader van uitvoering van de LVM:

Hoewel het wetsvoorstel op hoofdlijnen een kader schetst voor de uitvoering van de LVM, ontbreekt het aan essentiële waarborgen die noodzakelijk zijn om de bescherming van persoonsgegevens en de zorgvuldigheid van de uitvoering te waarborgen. Wij vragen in het bijzonder aandacht voor:

Instemming van wettelijke vertegenwoordigers bij minderjarige leerlingen

Het wetsvoorstel geeft geen uitsluit over de vereiste instemming van wettelijke vertegenwoordigers voor leerlingen jonger dan 12 jaar. Gezien de aard van de gegevensverwerkingen binnen de LVM, is het noodzakelijk dat hierover duidelijkheid wordt geboden.

Zorgplicht rondom afname LVM

De LVM bevat vragen over ingrijpende en potentieel traumatische ervaringen, zoals pestgedrag, geweld of discriminatie. Het wetsvoorstel bevat echter geen enkele waarborg voor het bieden van passende zorg en nazorg bij de afname van de LVM. Het is noodzakelijk dit te waarborgen.

Waarborgen t.a.v. persoonsgegevens m.b.t. strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten

In het wetsvoorstel ontbreekt aandacht voor de specifieke waarborgen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.

Onvoldoende onderscheid in bewaartermijnen van gegevenscategorieën

De bewaartermijn voor de LVM-gegevens wordt in het wetsvoorstel gemaximeerd op drie jaar. Impliciet zou deze termijn ook kunnen gelden voor de direct tot personen herleidbare gegevens die worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is om deelnemers uit te nodigen voor deelname aan de LVM. Een expliciete vermelding dat deze directe persoonsgegevens los van de verzamelde onderzoeksgegevens dienen te worden bewaard, en direct na de controle van de gegevensverzameling verwijderd, ontbreekt. Een langere bewaartermijn dan strikt noodzakelijk vergroot de privacyrisico's onnodig.

4: De LVM is ongeschikt om aan te bieden voor de uitvoering van de verplichte MSV

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de LVM niet alleen bedoeld is om een geaggregeerd, niet tot personen herleidbaar totaalbeeld op landelijk niveau te schetsen, maar ook om eens per twee jaar door scholen te worden ingezet als vervanger van de door scholen jaarlijks uit te voeren MSV.

Met dit gebruik van de LVM wordt o.a. beoogd om deelname aan de LVM te verhogen, de lastendruk voor scholen en betrokkenen te beperken, en de privacyrisico's van monitoring op het terrein van sociale veiligheid te beperken door deze niet dubbel te laten plaatsvinden.

De LVM achten we echter ongeschikt om aan te bieden aan scholen voor de uitvoering van de verplichte MSV, omdat scholen hierdoor (mede)verantwoordelijk worden voor het waarborgen van de privacy bij de grootschalige verwerking van bijzondere persoonsgegevens van voornamelijk kwetsbare personen in het kader van de LVM. De uitvoering van de LVM zou daarom buiten de schoolomgeving georganiseerd moeten worden.

Indien de afname van de LVM desondanks via scholen wordt georganiseerd, dan moet het wetsvoorstel op voorhand expliciete duidelijkheid verschaffen over de (privacyrechtelijke) rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. Alleen dan kunnen schoolbesturen een weloverwogen besluit nemen over de toepasbaarheid en aanvaardbaarheid van de LVM binnen hun context.