

No.W05.10.0275/I

's-Gravenhage, 1 oktober 2010

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2010, no.10.001941, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de registratie van incidenten, met memorie van toelichting.¹

Het wetsvoorstel verplicht scholen tot het in stand houden van een registratiesysteem van (gewelds)incidenten. Registratie moet onderdeel zijn van een breder veiligheidsbeleid van bevoegde gezagsorganen en is een instrument om het veiligheidsbeleid te ondersteunen en te evalueren. Doel van de registratieverplichting is bevoegde gezagsorganen te helpen een beter inzicht te krijgen in hun eigen veiligheidssituatie en om adequaat te handelen bij incidenten. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de noodzaak van het wetsvoorstel, de verwerking van persoonsgegevens, de omvang en vorm van de registratieplicht en de gegevensuitwisseling. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Noodzaak

De memorie van toelichting stelt dat een sluitend registratiesysteem van (gewelds)incidenten een belangrijke bijdrage levert aan een veilige school voor alle kinderen, jongeren en onderwijspersoneel.² De Afdeling advisering maakt enkele kanttekeningen bij de motivering van de noodzaak van een landelijk verplicht registratiesysteem.

a. Probleembeschrijving

De regering stelt in de toelichting dat zij onvoldoende inzicht heeft in aard en omvang van (gewelds)incidenten op schoolniveau.³ Verplichte registratie zou daarvoor een oplossing moet bieden. Relevante algemene informatie over veiligheid op scholen is wel opgenomen in de voortgangsbrieven over veiligheid op school die de staatssecretaris aan de Tweede Kamer heeft gezonden.⁴ Ter bevordering van de motivering en de zelfstandige leesbaarheid van de toelichting acht de Afdeling het wenselijk en noodzakelijk die gegevens een plaats te geven in de memorie van toelichting. Daarnaast verdient het aanbeveling die gegevens te actualiseren. In dat verband zouden ook de uitkomsten van het aangekondigde verkennend themaonderzoek door de Onderwijsinspectie naar het veiligheidsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs hierbij dienen te worden

¹ Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1, inleiding.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1, inleiding.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 29 240, nr. 30 en Kamerstukken II 2009/10, 29 240, nr. 41.

betrokken.⁵ Ten slotte is onduidelijk of en in hoeverre het veiligheidsbeleid van het bevoegd gezag van de scholen (hierna: scholen) op dit moment tekort schiet.

b. Beoogde effecten en effectiviteit

Voor een goede beoordeling van het voorstel is van belang dat de regering inzicht geeft in de beoogde effecten van een landelijke verplichting van incidentenregistratie. De memorie van toelichting schiet op dat punt tekort. De stelling dat registratie de veiligheid op school dient is naar de mening van de Afdeling een te magere motivering voor het wetsvoorstel. Het ligt voor de hand dat van scholen wordt verwacht dat zij een vervolg geven aan de feiten die zijn geregistreerd en hetgeen voor het overige uit het totaalbeeld van de registratie blijkt, maar de toelichting laat zich daar niet over uit. In dat verband is van belang te weten hoeveel scholen al een registratiesysteem hebben en wat de effecten van dergelijke systemen zijn voor de veiligheid en het veiligheidsbeleid van die scholen. Aan de hand van uitkomsten van al uitgevoerde pilotprojecten kan mogelijk beoordeeld worden of het reëel is dat de beoogde effecten zullen worden gehaald. Voor zover resultaten van de pilotprojecten al beschikbaar zijn, zwijgt de toelichting daarover.

c. Uitvoerbaarheid

Paragraaf 4 van de memorie van toelichting besteedt aandacht aan de uitvoering en handhaving van het wetsvoorstel door de inspectie. De uitvoerbaarheid van de registratieverplichting door de scholen komt in de toelichting echter niet aan de orde. Voor het slagen van de registratieverplichting is dat van groot belang. De staatssecretaris heeft eerder aan de Tweede Kamer gemeld dat pilots inzicht moeten geven betreffende wat in de praktijk wel en wat niet werkt. Daarbij verwees zij zowel naar de bruikbaarheid van de voorgestelde definities van incidenten als naar de belasting van scholen die de registratieplicht oplevert. Uitgangspunt was dat het registreren van een incident maximaal drie minuten mag duren.⁶ Ook is van belang hoe de betrokken onderwijsorganisaties tegen de uitvoeringsvragen aankijken en met welke informatievragen over veiligheid en veiligheidsbeleid scholen nu al te maken hebben.

d. Conclusie

De toelichting bevat onvoldoende informatie over de problemen die het wetsvoorstel beoogt aan te pakken. Ook biedt de toelichting onvoldoende inzicht in de gewenste effecten en de verwachting dat die effecten gehaald zullen worden. Vragen over de uitvoerbaarheid zijn niet beantwoord. Dit leidt ertoe dat de Afdeling advisering twijfelt aan de noodzaak van het wetsvoorstel. Bij die conclusie heeft de Afdeling mede betrokken het algemeen onderschreven uitgangspunt dat scholen niet nodeloos belast moeten worden met secundaire taken en administratieve en bureaucratische verplichtingen, zeker niet indien overlap van verantwoordingsvragen zou ontstaan.⁷

De Afdeling adviseert nut en noodzaak van het wetsvoorstel nader te bezien. In elk geval zou de regering in de memorie van toelichting beschikbare aanvullende informatie moeten opnemen over veiligheid op scholen en nader ingaan op

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 29 240, nr. 41, blz. 2.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 29240, nr. 41, blz. 4.

⁷ Zie ook het advies van het advies "Schoolleiders ontketend" van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) en het onderliggende onderzoeksrapport van B&A Consulting, september 2010, waaruit blijkt dat er bij onderwijsorganisaties sprake is van een aanzienlijke stapeling van administratieve verplichtingen en verantwoordingslast.

bovengenoemde vragen over effectiviteit en uitvoerbaarheid. Daarbij zou ook aandacht besteed moeten worden aan alternatieven voor verplichte registratie waarmee de gewenste effecten ook zouden kunnen worden behaald. Voor zover de regering beoogt een goed overzicht te krijgen van (gewelds)incidenten in het onderwijs, kan wellicht worden volstaan met een jaarlijks onderzoek, gebaseerd op een representatieve landelijke steekproef. Een dergelijk onderzoek zou bovendien niet leiden tot een toename van de administratieve lasten voor alle scholen. De Afdeling meent dat de regering ook dat element zou moeten laten meewegen.

2. Verwerking van persoonsgegevens?

Het wetsvoorstel biedt geen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. De incidentenregistratie is beperkt tot het incident en de categorie van betrokkenen (leerling, ouders, personeel, derden). Als scholen toch kiezen voor het opnemen van persoonsgegevens in het register, geldt het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).⁸ De mogelijkheid dat scholen voor het registreren van persoonsgegevens zullen kiezen is reëel, zo maakt de Afdeling op uit de verwijzing naar die mogelijkheid in de toelichting. Scholen zullen er in veel gevallen belang bij hebben om persoonsgegevens te koppelen aan de registratie van een incident, bijvoorbeeld voor het oplossen van de aan het incident ten grondslag liggende moeilijkheden met de betreffende leerling en het voorkomen van toekomstige problemen met die leerling. Ook disciplinaire sancties tegen leerlingen en personeel zullen geregistreerd worden. Als er een landelijk verplicht registratiesysteem voor incidenten komt, ligt het voor de hand dat ook de tot de betrokkene te herleiden gegevens in dat systeem een plaats zullen krijgen. In dat geval bestaat geen wettelijk kader voor de verwerking van persoonsgegevens behalve de Wbp.

Ook het College bescherming persoonsgegevens heeft, zo blijkt uit de toelichting,⁹ gewezen op het feit dat het wetsvoorstel ten onrechte zou kunnen worden opgevat als een wettelijke grondslag van de bevoegdheid of de plicht tot het verwerken van persoonsgegevens en doet de aanbeveling om de ontwerp tekst aan te passen ter voorkoming van het geschetste mogelijke misverstand.¹⁰ Het onderzoek van de Radboud Universiteit "Definities van incidenten in het onderwijs" verwijst naar de mogelijkheid tot het opnemen van identificerende gegevens.¹¹ En op de markt zijn inmiddels al automatiseringssystemen verkrijgbaar voor het registreren van incidenten, welke uitgaan van registratie van persoonsgegevens.¹²

De memorie van toelichting gaat ervan uit dat registratie van persoonsgegevens in het geheel niet aan de orde zal zijn, maar gezien het bovenstaande komt het de Afdeling voor dat de praktijk anders kan zijn. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding met de verwerking van persoonsgegevens rondom incidenten en zo nodig het wettelijk kader op dit punt uit te breiden.

3. Omvang en vorm van de registratieplicht

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁹ Er wordt in de toelichting verwezen naar een advies van het CBP, dat overigens niet is bijgevoegd.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹¹ Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van OCW uitgevoerd. De memorie van toelichting verwijst niet naar het onderzoek.

¹² Een voorbeeld is het systeem van VARIO waar NAW-gegevens standaard onderdeel van zijn. Zie www.vario-software.nl. Van een van de andere grote systemen, IRIS, is niet duidelijk in hoeverre het systeem uitgaat van registratie van persoonsgegevens.

Het wetsvoorstel is niet duidelijk over de precieze omvang en vorm van de registratie. Mogelijk bieden de bij algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels op dat punt helderheid.¹³

Voor de beoordeling van het wetsvoorstel is het evenwel van belang om inzicht te krijgen in de vormgeving van de registratie, zeker voor zover het de context en achtergrond van de te registreren incidenten betreft. In de parlementaire debatten die tot op heden zijn gevoerd over incidentenregistratie in het onderwijs, heeft bijvoorbeeld de registratie van discriminatie van homoseksuelen een belangrijke rol gespeeld. De toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft toegezegd dat homodiscriminatie expliciet wordt meegenomen in de verplichte incidentenregistratie.¹⁴ Uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting blijkt echter niet of een dergelijke achtergrond van een incident afzonderlijk zal worden geregistreerd. Wel wordt een opsomming gegeven van soorten incidenten die geregistreerd moeten worden,¹⁵ maar er is geen verplichting opgenomen om de context van het incident te registreren. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap eerder medegedeeld dat zij zich een onderscheid kan voorstellen tussen zwaardere incidenten, waarvan registratie verplicht zou moeten worden, en lichtere incidenten, die vrijwillig geregistreerd zouden kunnen worden.¹⁶ De toelichting zwijgt echter over dit onderscheid.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op de bovengenoemde punten aan te vullen en in de memorie van toelichting nader in te gaan op de inhoud van de te stellen nadere regels.

4. Gegevensuitwisseling

Volgens de toelichting levert het bevoegd gezag van de school eens in de twee jaar de registratiegegevens van incidenten aan een onderzoeksbureau. De geaggregeerde gegevens worden openbaar. Deze verplichting tot het aanleveren van deze gegevens is niet in het wetsvoorstel opgenomen en heeft ook geen basis in andere wetgeving. Evenmin is duidelijk of en in hoeverre andere organen binnen de school, zoals de medezeggenschapsraad, dan wel externe instanties, zoals de onderwijsinspectie, inzage krijgen in de incidentenregistratie. Daarbij is het volgens de Afdeling ook in dit verband van belang aandacht te besteden aan de mogelijkheid om te volstaan met een jaarlijks onderzoek, gebaseerd op een representatieve landelijke steekproef naar (gewelds)incidenten in het onderwijs, zoals genoemd in punt 1d van dit advies. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op dit punt op elkaar af te stemmen, en zo nodig het wetsvoorstel met het oog op het verschaffen van een wettelijke grondslag aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

¹³ Gebaseerd op artikel 16a, vierde lid, WPO en de daarmee corresponderende artikelen in de andere onderwijswetten.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 30 420, nr. 140, blz. 12.

¹⁵ Artikel 16a WPO en de daarmee corresponderende artikelen in de andere onderwijswetten.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 29 240, nr. 41, blz. 4.