

Nr. 284994 (2722)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE
WETGEVING EN
JURIDISCHE ZAKEN

Nader rapport inzake 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

Den Haag, 11 juli 2011

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2010, nr. 10.001941, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 1 oktober 2010, nr. W05.10.0275/I, bied ik U hierbij aan.

1. Noodzaak

a. Probleembeschrijving

De Afdeling acht het wenselijk en noodzakelijk om ter bevordering van de leesbaarheid van de toelichting de relevante algemene informatie over veiligheid zoals opgenomen in de door de Afdeling aangeduide voortgangsbrieven over veiligheid op school in de memorie van toelichting op te nemen.

De regering kiest ervoor om hier gedeeltelijk gevolg aan te geven door in de memorie van toelichting een samenvatting van de belangrijkste veiligheidsgegevens en een verwijzing naar de brieven en onderzoeken op te nemen. Dit omdat deze gegevens een momentopname zijn.

b. Beoogde effecten en effectiviteit

De Raad verzoekt nader in te gaan op de beoogde doelen en effecten van het wetsvoorstel.

De registratie van incidenten maakt zichtbaar in welke mate en in welke frequentie bepaalde incidenten zich voordoen, zowel op schoolniveau, lokaal niveau als landelijk niveau. Op basis van die informatie kan (zowel op schoolniveau, lokaal niveau als landelijk niveau) een veiligheidsbeleid worden geformuleerd of aangepast en kunnen zonodig gerichte, locatiegebonden maatregelen worden genomen. De registratie van incidenten moet op deze manier bijdragen aan een veiligere school. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

c. Uitvoerbaarheid

De Afdeling vraagt om in te gaan op de uitvoerbaarheid voor scholen van de registratieverplichting.

Het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, heeft in opdracht van OCW definities van incidenten opgesteld. Deze zijn vervolgens in pilots getoetst op toepasbaarheid en werkbaarheid in de praktijk. Deze pilots incidentenregistratie zijn in 2009, in opdracht van het ministerie van OCW, uitgevoerd in de verschillende onderwijssectoren. Doel hiervan was - naast het toetsen van de definities in de praktijk - inzicht te krijgen in hetgeen nodig is om de registratie van incidenten binnen de schoolorganisatie in te voeren. Uit deze pilots blijkt onder andere dat een goede inbedding van de registratie binnen de organisatie van groot belang is voor het slagen ervan. De registratie dient aan te sluiten bij de pedagogische aanpak van de school en geborgd te zijn in het kwaliteitsbeleid. Ook blijkt uit de pilots dat scholen die starten met het registreren van incidenten zich meer moeten inspannen om de registratie vorm te geven dan scholen die er al ervaring mee hebben. Scholen die al registreren, kunnen het binnen de gewenste drie minuten per incident doen. Daarentegen hebben scholen die starten in het begin meer tijd per incident nodig. Een andere uitkomst van de pilots is dat de definities, zoals opgesteld door ITS, voor scholen goed werkbaar zijn. Wel bleek vraag naar verfijning van de definities in het voor de pilots gehanteerde systeem. Dit is echter niet van invloed op de verplicht te registreren incidenten. Dit betrof met name de vraag om de afhandeling van het incident te registreren, meer incidenten te registreren dan verplicht en de vraag om een ordeningslijst van meest voorkomende incidenten binnen het gebruikte registratiesysteem per sector. Indien scholen deze zaken wenselijk achten, kunnen zij hier zelf op vrijwillige basis voor kiezen, met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De sectororganisaties (PO-Raad, VO-Raad en MBO Raad) zien het belang voor scholen om te registreren. Het komt de veiligheid op scholen ten goede. Registreren mag echter volgens hen geen doel op zich zijn, maar het moet onderdeel zijn van een breder veiligheidsbeleid. Ze zijn voorstander van de registratie op vrijwillige basis in plaats van via een wettelijke verplichting. De

onderwijsorganisaties pleiten verder voor een goede ondersteuning voor en communicatie naar scholen, zodat scholen goed in staat zijn om de verplichte registratie in te voeren. In de memorie van toelichting is paragraaf 6 op deze punten aangevuld.

In paragraaf 10 is ingegaan op de reeds bestaande wettelijke verplichtingen met betrekking tot veiligheid(sbeleid). Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat scholen op vrijwillige basis deelnemen aan onderzoeken over veiligheid en in dat kader te maken hebben met informatievragen over veiligheid(sbeleid).

Conclusie

De Afdeling adviseert om in het kader van nut en noodzaak van het wetsvoorstel ook aandacht te besteden aan alternatieven en geeft aan dat wellicht kan worden volstaan met een representatieve landelijke steekproef.

Dit alternatief gaat echter voorbij aan het feit dat de registratie van incidenten juist ook nodig is voor het eigen veiligheidsbeleid van scholen. Een belangrijk doel van het wetsvoorstel is immers dat het bevoegd gezag inzicht krijgt in de veiligheid op school en indien nodig adequate maatregelen treft om de veiligheid te verbeteren. Bovendien is het moeilijk om via een representatieve steekproef inzicht te krijgen in de incidenten als scholen deze niet bijhouden in een register. Op dit moment is de praktijk dat een groot aantal scholen reeds incidenten registreert. Echter, er zijn nog steeds scholen die niet registreren en geen inzicht hebben in de veiligheidssituatie op school. Een belangrijke reden voor de wettelijke verplichting is om ook de niet registrerende scholen hun incidenten te laten registreren.

De scholen die al wel hun incidenten registreren, doen dit veelal op verschillende manieren waardoor het moeilijk is om deze gegevens met elkaar te vergelijken of bij elkaar te voegen. Een verplichting zorgt voor uniformiteit, waarmee een representatief landelijk beeld kan worden verkregen.

Alternatieven, zoals gebruik maken van voorlichting en communicatie, het overlaten aan de sector of een landelijke representatieve steekproef behalen niet de bovenstaande doelen.

2. Verwerking van persoonsgegevens?

De Afdeling merkt terecht op dat het wetsvoorstel geen grondslag biedt voor de verwerking van persoonsgegevens.

Het wetsvoorstel heeft ook geen betrekking op registratie van persoonsgegevens. De regering acht een anonieme registratie waarin slechts de categorie van betrokkenen (leerling, personeel, ouders of derden) voldoende om de beoogde doelen en effecten van de registratie van incidenten te behalen. Dit wetsvoorstel betreft dus een anonieme registratie. Het bevoegd gezag krijgt geen plicht om persoonsgegevens te registreren. Indien scholen er op vrijwillige basis voor kiezen om wel persoonsgegevens op te nemen in de registratie, dan is het bevoegd gezag gehouden aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit houdt onder andere in dat het bevoegd

gezag toestemming aan ouders of leerlingen (indien 16 jaar of ouder) moet vragen om persoonsgegevens in de registratie op te nemen. Paragraaf 7 van de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

3. Omvang en vorm van de registratieplicht

Het advies van de Afdeling om in te gaan op het onderscheid tussen het registreren van zwaardere en lichtere incidenten is overgenomen. In de toelichting, onder paragraaf 9, is dit verduidelijkt.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven over de wijze waarop geregistreerd wordt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het voorschrift dat registratie op een geordende wijze moet geschieden en dat de registratie getotaliseerd moet worden. Tevens kunnen voorschriften gegeven worden met betrekking tot de nadere uitwerking van de genoemde incidenten. Bij deze uitwerking wordt ook de context van het incident opgenomen.

4. Gegevensuitwisseling

De Afdeling merkt op dat in het wetsvoorstel geen grondslag is opgenomen en dat er ook geen basis is in andere wetgeving voor het aanleveren van de gegevens aan een onderzoeksbureau. Er is echter in de artikelen 173 WPO, 159 WEC, 103a1 WVO en 2.5.5 WEB geregeld dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat het beschikt over geordende gegevens ten behoeve van het door Onze Minister te voeren beleid met betrekking tot het onderwijs en dat het bevoegd gezag desgevraagd medewerking verleent aan een door of namens Onze Minister uit te voeren onderzoek dat geheel of mede op deze gegevens is gebaseerd.

In de reactie op de vraag of en in hoeverre andere organen binnen de school, dan wel externe instanties inzage krijgen in de registratie het volgende. De Inspectie van het Onderwijs krijgt inzage in de registratie tijdens een schoolbezoek. Daarnaast zullen de resultaten van de registratie (als onderdeel van het veiligheidsbeleid en de arbeidsomstandigheden) worden besproken met de medezeggenschapsraad of de ondernemingsraad en zo nodig met externe instanties, zoals de politie en de gemeente. Het gaat hier dus om de resultaten van de registratie en niet om elk geregistreerd feit. Er worden geen persoonsgegevens geregistreerd en dus ook niet uitgewisseld. Uit de registratie kan bijvoorbeeld blijken dat 25x een vechtpartij heeft plaatsgevonden op het schoolplein. Het resultaat van de registratie kan dan zijn dat wordt besloten tot het inzetten van een extra pleinwacht. Indien er sprake is van een strafbaar feit kan aangifte gedaan worden bij de politie. Beide punten zijn verduidelijkt in de memorie van toelichting paragraaf 2.

Tenslotte

In het wetsvoorstel zijn identieke bepalingen voor Caribisch Nederland toegevoegd; te weten in de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES. De inwerkingtreding van deze bepalingen zal op een latere datum zijn dan de inwerkingtreding van de bepalingen voor het Europese deel van Nederland.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart