

Vergaderjaar 2005–2006

**30 460**

## **Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwensinspecteurs om bijzondere persoonsgegevens te verwerken**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 november 2005 en het nader rapport d.d. 13 februari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 11 oktober 2005, no. 05.003858, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens 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 onderwijstoezicht onder meer in verband met de bevoegdheid van de vertrouwensinspecteurs om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, met memorie van toelichting.*

*In dit wetsvoorstel wordt een aantal wijzigingen in de Wet op het onderwijs-toezicht (WOT) voorgesteld. Het betreft uitbreiding van het gebied waarop de vertrouwensinspecteur werkzaam is, het toekennen van de bevoegdheid aan de vertrouwensinspecteur om bijzondere persoonsgegevens te verwerken, uitvoering van het Convenant inpassing Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's (LOK), wijziging van de tijdstippen van aanbidding en vaststelling van het onderwijsverslag en het jaarwerkplan van de inspectie, en wijziging van het aantal te benoemen leden in de klachtadviescommissie van de inspectie.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel onder andere opmerkingen over de uitbreiding van de werkzaamheden van de vertrouwensinspecteur en diens bevoegdheid om bijzondere persoonsgegevens te verwerken.*

*Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Plv. Directeur van Uw kabinet van 11 oktober 2005, nr. 05.003858 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen, in afschrift aan mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit advies, gedateerd 11 november 2005, nr. W05.05.0447/III, bied ik U hierbij aan.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 advies rekening zal zijn gehouden.

### *1. Uitbreiding werkterrein vertrouwensinspecteur*

*In artikel I, onderdeel C, wordt voorgesteld het terrein waarop de vertrouwensinspecteur werkzaam is, uit te breiden. Thans is de vertrouwensinspecteur belast met taken in verband met seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek geweld of psychisch geweld. Voorgesteld wordt dit terrein uit te breiden met taken in verband met discriminatie of extremisme.*

*De Raad wijst er op dat uitbreiding van het werkterrein van de vertrouwensinspecteur niet alleen plaatsvindt wat betreft de aard van de gedragingen, maar ook wat betreft de kring van personen door wie die gedragingen gepleegd worden. In het geval van seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek en psychisch geweld is het werkterrein van de vertrouwensinspecteur in zoverre beperkt dat hij een taak heeft als deze handelingen gepleegd worden door een ten behoeve van de instelling met taken belast persoon of een onderwijsdeelnemer van de instelling. In het geval van discriminatie of extremisme wordt het personele werkterrein van de vertrouwensinspecteur uitgebreid en heeft hij ook een taak als genoemde handelingen gepleegd worden door een ouder van een onderwijs-deelnemer. Deze uitbreiding wordt in de memorie van toelichting in het geheel niet gemotiveerd. Overigens wordt ook niet gemotiveerd waarom deze uitbreiding beperkt is tot de ouders van onderwijsdeelnemers en zich niet uitstrekt tot andere «naasten» van onderwijsdeelnemers of ook bijvoorbeeld tot «naasten» van personen die ten behoeve van een instelling met taken zijn belast.*

*Uit de toelichting komt naar voren dat het belasten van de vertrouwensinspecteur met taken op het gebied van discriminatie of extremisme te maken heeft met het belang om de veiligheid op en rondom school te vergroten. De Raad kan dit belang onderschrijven. Maar de Raad acht niet aangetoond waarom de aard van de gedragingen van discriminatie of extremisme zo veel anders of ernstiger zijn dan seksueel misbruik, seksuele intimidatie en psychisch of fysiek geweld door ouders van onderwijsdeelnemers, dat discriminatie of extremisme door ouders van onderwijsdeelnemers wél en seksueel misbruik, seksuele intimidatie, psychisch of fysiek geweld door ouders van onderwijsdeelnemers niet tot het werkterrein van de vertrouwensinspecteurs zou moeten behoren.*

*De Raad is van mening dat de uitbreiding van het werkterrein van de vertrouwensinspecteur tot gedragingen door ouders van onderwijsdeelnemers zich niet verdraagt met het afgebakende terrein van onderwijs en onderwijsinstellingen waarop de taken en bevoegdheden van de inspectie op grond van de WOT zijn gericht.*

*Op grond van het bovenstaande is de Raad van mening dat het werkterrein van de vertrouwensinspecteurs niet dient te worden uitgebreid tot gedragingen die door ouders van onderwijsdeelnemers worden gepleegd.*

*De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.*

1. Het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Raad aangepast.

### *2. Reikwijdte van de term extremisme*

*Bij de voorgestelde uitbreiding van het werkterrein van de vertrouwensinspecteur in artikel I, onderdeel C, gaat het om discriminatie en extremisme. Deze laatste term is niet zonder meer duidelijk. In de WOT wordt van deze term geen definitie gegeven en in de toelichting wordt ook geen aandacht besteed aan de reikwijdte van deze term. Daarmee wordt een term ingevoerd die, zonder nadere omschrijving of zonder nadere afbakening van de taak van de vertrouwensinspecteur op dit nieuwe werkterrein, het gevaar in het leven roept van een ongewenst grote bemoeienis. De Raad adviseert op dit punt grotere duidelijkheid te creëren in de ene of de andere richting en daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij, dan wel onderscheid te maken met relevante definities en taken in bestaande regelingen.*

*De Raad adviseert het voorstel, of althans de toelichting, op dit punt aan te vullen.*

*Voorts dient naar het oordeel van de Raad steeds dezelfde terminologie te worden gebezigd en niet tevens te worden gesproken van «fundamentalisme» en «radicalisering» waar op het verschijnsel van extremisme wordt gedoeld.*

2. De terminologie is in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast. In plaats van de term «extremisme» wordt de term «radicalisering» gebruikt, in aansluiting op de nota radicalisme en radicalisering van de

Minister van Justitie (Kamerstukken II, 2004/05, 29 754, nr. 26). De term «radicalisering» geeft duidelijker aan wat de werkzaamheden van de vertrouwensinspecteur op dit nieuwe werkterrein inhouden. Bovendien is de term «radicalisering» gekozen, omdat de hiervoor genoemde nota van de Minister van Justitie mede beoogt een kader te bieden voor het overheidsbeleid terzake. De term «radicalisme» wordt niet gebruikt, omdat radicalisme vooral een geesteshouding is, terwijl het bij radicalisering meer om het proces/het verschijnsel gaat.

Tevens is de suggestie van de Raad om steeds dezelfde terminologie te bezigen, gevolgd.

3. *Verwerken van bijzondere persoonsgegevens door vertrouwensinspecteurs*  
a. *In artikel I, onderdeel C, wordt een vijfde lid aan artikel 6 van de WOT toegevoegd, waarin de vertrouwensinspecteur de bevoegdheid krijgt bijzondere gegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te verwerken voor zover noodzakelijk voor de uitoefening van zijn functie.*

*In de toelichting wordt opgemerkt dat de vertrouwensinspecteur navraag doet naar het verloop van alle klachtmeldingscategorieën, en dat mede in verband daarmee een doelmatige registratie van persoonsgegevens van belang is. Vertrouwensinspecteurs hebben tot taak om onderwijsdeelnemers, onderwijsmedewerkers, besturen, ouders, klachtencommissies en vertrouwenspersonen op instellingen te ondersteunen als zij een geval van seksueel misbruik, seksuele intimidatie, psychisch of fysiek geweld melden. De vertrouwensinspecteurs behandelen deze klachten dus niet zelf, aldus de toelichting.<sup>1</sup> Daarentegen wordt in samenhang met extremisme in de toelichting opgemerkt dat een goede taakuitoefening met zich kan brengen dat de vertrouwensinspecteur ook zonder dat hij daartoe wettelijke verplicht is, aangifte doet van een feit waarvan hij kennis heeft genomen en dat hij daartoe gegevens met derden moet kunnen delen. Daarom volgt de regering het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) niet in zijn advies om in de WOT op te nemen dat gegevensverstrekking aan derden niet is toegestaan, tenzij dit noodzakelijk is op grond van een wettelijke verplichting. De regering is van mening dat een te strikte geheimhoudingsverplichting aan een goede taakuitoefening in de weg kan staan. Ze doet een beroep op artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), dat bepaalt dat verwerking van de bijzondere persoonsgegevens is toegestaan als dit noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend algemeen belang. Daarbij moeten passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.*

*Als zwaarwegend algemeen belang wordt in de toelichting genoemd «het belang dat is gediend met het bestrijden van seksueel misbruik of intimidatie dan wel het bestrijden van fysiek of psychisch geweld waarvan onderwijsdeelnemers het slachtoffer zijn (,) (...) met het vergroten van de veiligheid op school en het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van verdergaande radicalisering.»<sup>2</sup>*

*De Raad maakt uit bovenstaande passages in de toelichting op dat het niet langer vanzelf spreekt dat de vertrouwensinspecteur vooral een slechts begeleidend rol heeft. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat de vertrouwensinspecteur ook zelf in actie moet kunnen komen, waarbij bijzondere persoonsgegevens aan derden zullen worden verstrekt. Hierdoor ontstaat een diffuus beeld over wat de vertrouwensinspecteur doet of geacht wordt te doen als een melding, van welke aard ook, binnen komt. Het staat niet meer vast of en zo ja, in welke gevallen de vertrouwensinspecteurs informatie verwerken en, in het bijzonder, aan derden doorgeven. Duidelijkheid hieromtrent is om twee redenen van belang.*

*Ten eerste dient, teneinde aan de vereisten van de Wbp te kunnen voldoen, duidelijk te zijn in welke gevallen het voor de uitoefening van de functie van vertrouwensinspecteur noodzakelijkheid is bijzondere persoonsgegevens te verwerken en aan wie die informatie mag worden verstrekt. De Raad wijst in dit verband als voorbeeld op de wijze waarop in artikel 53, eerste tot en met derde lid, van de Wet op de jeugdzorg de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens is geregeld.*

*Ten tweede acht de Raad het van belang dat over de werkwijze van de vertrouwensinspecteurs duidelijkheid bestaat, omdat dit een direct effect heeft*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, punt 2 Inhoud van het wetsvoorstel, onder paragraaf 2.1. *Vertrouwensinspecteurs de bevoegdheid toekennen tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens in overeenstemming met de WBP*, derde tekstblok.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, punt 2 Inhoud van het wetsvoorstel, onder paragraaf 2.1. *Uitwerking in het wetsvoorstel.*

*op de bereidheid zich tot hen te wenden met een vraag of melding. De Raad is van mening dat duidelijkheid omtrent de bevoegdheden van de vertrouwensinspecteurs ten aanzien van hun werkwijze en de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de WOT dient te worden gegeven. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.*

*b. Ten aanzien van de waarborgen waarmee de verwerking van persoonsgegevens is omgeven, acht de Raad, anders dan de toelichting stelt, onvoldoende gegarandeerd dat de vertrouwensinspecteur steeds per geval de afweging maakt of vastlegging van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is. Ook ziet de Raad niet in de WOT de verzekering vastgelegd dat voldaan wordt aan de waarborgen die op grond van de Wbp noodzakelijk zijn, namelijk dat de vertrouwensinspecteur in beginsel verzamelde gegevens niet aan derden verstrekt, dat in het jaarplan slechts geabstraheerde gegevens worden opgenomen en dat uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling en onderhoud van een meest geschikt en goed beveiligd systeem. De Raad adviseert het wetsvoorstel op deze punten aan te vullen.*

3.

a. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig het advies aangepast.

b. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast, in die zin dat de vertrouwensinspecteur in beginsel de verzamelde gegevens niet aan derden verstrekt en dat in het onderwijsverslag (en in het jaarverslag van de inspectie) slechts geabstraheerde gegevens worden opgenomen. Niet in de wet is opgenomen de waarborg dat uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling en het onderhoud van een adequaat informatiebeveiligingssysteem. De verplichting om zorg te dragen voor een passend beveiligingsniveau, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ingevolge de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling is het niet aan de wetgever om nadere details te geven over de aard van de beveiliging. Dergelijke details zouden sterk tijdgebonden zijn en daarmee afbreuk doen aan het nagestreefde niveau van beveiliging (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 892, nr. 3, pagina 99). Uiteraard zal ik er op toezien dat de inspectie zal zorgdragen voor een adequate beveiliging die rekening houdt met het gevoelige karakter van de gegevens.

*4. Volgens de memorie van toelichting regelt artikel 14, eerste lid, van de WOT dat de inspectie de Minister van LNV informeert en te treffen maatregelen voorstelt, indien zij oordeelt dat de kwaliteit van het groene onderwijs onderscheidenlijk van de externe legitimering ernstig of langdurig tekort schiet.<sup>1</sup> Artikel 14, eerste lid, van de WOT rept echter alleen over het ernstig of langdurig tekort schieten van de kwaliteit van het onderwijs. De aanvulling «onderscheidenlijk van de externe legitimering» in de toelichting behoeft daarom een nadere uitleg.*

*De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

4. Het advies van de Raad is gevolgd.

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige redactionele wijzigingen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te brengen.

*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.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, punt 2. Inhoud van het wetsvoorstel, onder paragraaf 2.3. Uitwerking in het wetsvoorstel.

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 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,  
M. J. A. van der Hoeven

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
no.W05.05.0447/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel F, de aanpassing van artikel 23, tweede lid, zodanig vorm geven dat daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat 1) klachten in beginsel door de drie gewone leden van de klachtadviescommissie worden behandeld, 2) bij de benoeming onderscheid tussen gewone en plaatsvervangende leden wordt gemaakt en 3) iedere klacht steeds behandeld wordt door drie leden, zoals in de toelichting wordt verondersteld. Ofwel de toelichting op dit punt aanpassen.
- In artikel I, onderdeel C, «2. In het eerste lid wordt aan het slot van onderdeel c de punt vervangen door een komma. 3. Aan het eerste lid worden nieuwe onderdelen d en e toegevoegd, luidend» vervangen door: 2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een komma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende. (Aanwijzing 238 van de Aanwijzingen voor de regelgeving)
- In artikel I, onderdeel C, «4. Een vijfde lid wordt toegevoegd, luidend» vervangen door: 3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende. (Aanwijzing 238 van de Aanwijzingen voor de regelgeving)