

Vergaderjaar 2014–2015

34 195

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 februari 2015 en het nader rapport d.d. 21 april 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 december 2014, no. 2014002441, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de totstandkoming van het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) om een personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (hierna: personenregister) in te voeren. Ingeschreven in dit personenregister die op grond van de Wko verplicht zijn een Verklaring omtrent het gedrag (hierna: Vog) over te leggen, zullen continu worden gescreend. De introductie van een personenregister betreft het sluitstuk van de continue screening in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk (hierna: kinderopvang), waarmee op 1 maart 2013 is gestart. Met het personenregister wordt bijgedragen aan het verder vergroten van de veiligheid van kinderen in de kinderopvang.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in het kader van de proportionaliteit van het voorstel niet alleen in de toelichting maar ook in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat alleen medewerkers die gedurende opvangtijden structureel aanwezig zijn op de opvanglocatie continu zullen worden gescreend. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de doorberekening van de structurele kosten aan

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de persoon die zich inschrijft in het personenregister. Tevens wordt aandacht gevraagd voor de verhouding van het personenregister tot de Wet bescherming persoonsgegevens.

De Afdeling adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen aanpassing van het voorstel wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 18 december 2014, nr. 2014002441, 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 26 februari 2015, nr. W 12.14.0472/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling adviseert in het kader van de proportionaliteit van het voorstel niet alleen in de toelichting maar ook in de wettekst tot uitdrukking te brengen dat alleen medewerkers die gedurende opvangtijden structureel aanwezig zijn op de opvanglocatie continu zullen worden gescreend. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de doorberekening van de kosten aan de persoon die zich inschrijft in het personenregister. Tevens wordt aandacht gevraagd voor de verhouding van het personenregister tot de Wet bescherming persoonsgegevens.

De Afdeling adviseert het voorstel naar de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen aanpassing van het voorstel wenselijk.

1. Personen die gedurende opvangtijden structureel aanwezig zijn

Continue screening in de kinderopvang vindt plaats sinds maart 2013. Thans wordt een grote groep medewerkers die werkzaam is bij een organisatie die kinderopvang exploiteert, continu gescreend. Dit betekent onder andere dat, indien de houder naast kinderopvang ook andere ondernemingen exploiteert waar men niet met kinderen in aanraking komt, het personeel van die andere ondernemingen eveneens continu wordt gescreend. De Afdeling heeft eerder opgemerkt dat zij dit overbodig en disproportioneel vindt.²

Tijdens de behandeling van de Wijzigingswet kinderopvang is de motie van het Kamerlid Tellegen aanvaard die er toe strekte de groep continu te screenen personen te beperken tot die personen die direct of indirect vanuit hun functie in contact staan met de opgevangen kinderen.³

Personen die werkzaam willen zijn in de kinderopvang dienen zich in te schrijven in een nieuw in te voeren personenregister kinderopvang en worden continu gescreend. Conform de motie Tellegen wordt de groep personen die continu wordt gescreend, met het voorstel beperkt tot die personen die indirect of direct vanuit hun functie in contact staat met de opgevangen kinderen. Blijkens de toelichting behoren tot deze nieuwe groep ook personen die op basis van een andere dan een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn op de opvanglocatie, zoals een tuinman of schoonmaker, die gedurende opvangtijden structureel (of met regelmaat) werkzaamheden verrichten op de opvanglocatie; ook zij moeten zich inschrijven in het personenregister.⁴ Daarmee wordt niet bedoeld op de

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 december 2012 over het Besluit continue screening kinderopvang (W12.12.0452/III) (Stb. 2013, 40).

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 538, nr. 15. Deze motie strekte er toe de mogelijkheid te creëren om een onderscheid te maken tussen personeel dat wel en personeel dat niet in contact staat met kinderen en vervolgens de Vog-plicht alleen te laten gelden voor personeel dat in contact staat met kinderen

⁴ Toelichting, paragraaf. 1.3.1.

klusjesman die iets komt repareren op de opvanglocatie of op de ouder die incidenteel meehelpt.⁵

De Afdeling merkt op dat in de tekst van voorgesteld artikel 1.56b, derde lid, Wko tot uitdrukking is gebracht dat personen van 18 jaar en ouder die op de opvanglocatie van de gastouder aanwezig zijn, slechts continu zullen worden gescreend voor zover zij structureel en regelmatig tijdens opvanguren aanwezig zijn. Deze beperking van de groep continu te screenen personen tot die personen die structureel en regelmatig tijdens opvanguren aanwezig zijn, geldt niet voor kindercentra (zie de voorgestelde tekst van artikel 1.50, derde lid, Wko). De Afdeling merkt op dat dit verschil niet goed te verklaren valt. Voorts maakt dit de groep op een locatie van een kindercentrum te screenen personen onevenredig groot in het licht van het doel van het personenregister.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

1. Personen die gedurende opvangtijden structureel aanwezig zijn

De Afdeling wijst erop dat met het voorstel, conform de motie Tellegen, de groep personen die continu wordt gescreend, wordt beperkt tot de personen die direct of indirect vanuit hun functie in contact staan met de opgevangen kinderen. De Afdeling geeft aan dat blijkens de toelichting ook personen die op basis van een andere dan een arbeidsovereenkomst gedurende opvangtijden structureel (of met regelmaat) werkzaam zijn op de opvanglocatie, zich moeten inschrijven in het personenregister.

De Afdeling merkt voorts op dat ten aanzien van de gastouderopvang met het voorstel tot uitdrukking wordt gebracht dat personen van 18 jaar en ouder die op de opvanglocatie aanwezig zijn, slechts continu worden gescreend wanneer zij structureel (met regelmaat) aanwezig zijn op de opvanglocatie, zijnde het woonadres van de gastouder. De Afdeling constateert dat deze beperking niet lijkt te gelden voor kindercentra en adviseert het voorstel op dit punt aan te passen omdat het verschil niet goed te verklaren valt. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat dit de groep van te screenen personen op een locatie van een kindercentrum onevenredig groot maakt in het licht van het doel van het personenregister.

Het uitgangspunt is dat alle personen die met regelmaat direct of indirect tijdens opvanguren in contact komen met de opgevangen kinderen en die daarmee een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid van die kinderen, continu worden gescreend. Bij kindercentra en peuterspeelzalen is de VOG-plicht en de continue screening beperkt tot de personen die werkzaam zijn op de opvanglocatie en de personen die vanuit hun functie toegang hebben tot kindgegevens.

Bij de gastouderopvang betreft het naast personen die werkzaam zijn en derhalve een bijdrage leveren aan de opvang, ook personen die woonachtig zijn op de opvanglocatie, de huisgenoten. Bij deze vorm van opvang kan daarnaast ook sprake zijn van personen die niet werkzaam zijn op de opvanglocatie, maar die «slechts» regelmatig aanwezig zijn op het woonadres van de gastouder, zijnde de opvanglocatie. Hierbij kan worden gedacht aan de voormalig huisgenoot of de vriend van de gastouder die regelmatig op bezoek komt op het moment dat de gastouder opvangt. Ook deze personen kunnen een risico vormen voor de veiligheid van de opgevangen kinderen. Het wetsvoorstel ziet daarom tevens op de continue screening van deze categorie personen. Bij de gastouderopvang betreft het derhalve niet een beperking maar een uitbreiding ten opzichte

⁵ Toelichting, paragraaf. 1.3.1.

van de huidige wetgeving van de groep personen met een VOG-plicht en die derhalve wordt gescreend.

Een opvangsituatie die vergelijkbaar is met de gastouderopvang is het klein kindercentrum aan huis, kleinschalig opvang die plaatsvindt op een woonadres. Ook bij deze vorm van opvang kan sprake zijn van personen die niet werkzaam zijn op de opvanglocatie, maar daar wel structureel tijdens opvanguren aanwezig zijn. In dat kader is daarom de voorgestelde tekst van artikel 1.50, derde lid, alsmede van artikel 2.6, derde lid, aangepast. Het betreft een – in lijn met de gastouderopvang – beperkte uitbreiding van de groep te screenen personen op een locatie aan huis van een kindercentrum of peuterspeelzaal.

2. Doorberekening structurele kosten

Personen die zich inschrijven in het personenregister zullen de structurele kosten voor het personenregister opbrengen. De gedachte hierachter is dat de activiteiten strekken tot profijt van de ingeschrevene omdat hij werkzaam mag zijn in de kinderopvang, aldus de toelichting.⁶

De vraag naar (criteria voor) de doorberekening van kosten is onderwerp geweest van het rapport Maat houden 2014.⁷ Dit rapport vormt het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten bij het ontwerpen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt van dit rapport is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen moet worden gefinancierd. Uitzonderingen daarop betreffen activiteiten met een quasi-collectief karakter, waardoor sprake is van profijt voor groepen of personen: systeemprofijs of individueel toerekenbaar profijt.

a. Doorberekening kosten aan medewerkers kinderopvang

De Afdeling onderkent dat een persoon die werkzaam wil zijn in de kinderopvang er belang bij heeft zich te kunnen inschrijven in het personenregister, waardoor hij in de kinderopvang mag werken. De Afdeling wijst er evenwel op dat er naast dit individueel profijt ook een publiek belang gediend is met het personenregister. Hierdoor wordt immers de kans verkleind dat mensen die zijn veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict werkzaam zullen zijn in de kinderopvang en daardoor worden de opgevangen kinderen beter beschermd. Het profijt hiervan geldt dan ook mede voor de samenleving als geheel. Het «profijsbeginsel» kan in die zin geen rechtvaardiging vormen voor het volledig afwentelen van alle structurele kosten op de persoon die werkzaam wil zijn in de kinderopvang. Zowel deze medewerker als de samenleving hebben belang bij het personenregister. Het ligt daarom in de rede dat zowel de overheid als de medewerker de structurele kosten naar evenredigheid zullen dragen.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het voorstel aan te passen.

⁶ Toelichting, paragraaf. 3.

⁷ «Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten.» Rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten, juni 1996. Dit rapport is geactualiseerd door de werkgroep Herziening Maat houden. Het geactualiseerde rapport van 11 april 2014 is bij brief van 7 mei 2014 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden.

b. Doorberekening kosten aan huisgenoot

Ook personen van 18 jaar en ouder die hun hoofdverblijf hebben op het adres waar een voorziening voor gastouderopvang of een kindercentrum is gevestigd, dienen zich in te schrijven in het personenregister. Voor hen geldt hetzelfde inschrijftarief als voor personen die willen werken in de kinderopvang. Het hiervoor genoemde individueel profijt ontbreekt echter bij deze huisgenoten. Zij zullen immers niet werkzaam zijn in de kinderopvang, maar zijn slechts woonachtig op hetzelfde adres. De Afdeling is van oordeel dat voor de doorberekening van de structurele kosten aan deze huisgenoten geen rechtvaardiging kan worden gevonden in het profijtbeginsel. De structurele kosten kunnen derhalve niet op basis daarvan aan de huisgenoot worden doorberekend.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het vorenstaande het voorstel aan te passen.

2. Doorberekening structurele kosten

Ten aanzien van het uitgangspunt dat personen die zich inschrijven in het personenregister, de structurele kosten opbrengen voor het personenregister, verwijst de Afdeling naar het rapport Maat houden 2014⁸. Op basis van dit rapport dient handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen te worden gefinancierd. Uitzonderingen daarop betreffen activiteiten met een quasicollectief karakter, waardoor sprake is van profijt voor groepen of personen: systeemprofijs of individueel toerekenbaar profijt.

Doorberekening kosten aan medewerkers kinderopvang

De Afdeling onderkent dat een persoon profijt heeft van inschrijving in het personenregister, omdat hij dan mag werken in de kinderopvang. De Afdeling wijst erop dat naast dit individueel profijt ook een publiek belang is gediend met het personenregister. Op basis van het «profijsbeginsel» kunnen derhalve niet alle structurele kosten worden afgewenteld op de persoon die werkzaam wil zijn in de kinderopvang.

Op grond van het voornoemde rapport Maat houden is er sprake van systeemprofijs wanneer de groep van onder toezichtgestelden zelf specifiek en in substantiële mate profijt heeft van toezicht op de groep. Een indicatie voor systeemprofijs is bijvoorbeeld wanneer het vertrouwen in de kwaliteit van producten en dienstverlening in het geding is. En dat is bij dit wetsvoorstel aan de orde. Met dit wetsvoorstel wordt juist beoogd om door toepassing van een systeem van verplichte inschrijving en screening het vertrouwen in de kinderopvangsector te vergroten/herstellen en de veiligheid voor de kinderen te bevorderen. Dit rechtvaardigt dat de kosten die hiermee zijn gemoeid (voor een deel) ook door deze betrokkenen worden gedragen. Op grond van toepassing van het profijtsbeginsel, zowel waar het gaat om het individuele profijt van de medewerker, als het systeemprofijs van de sector als geheel, is er reden om af te wijken van het bovengenoemde uitgangspunt dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd.

⁸ Rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handavingskosten, juni 1996, geactualiseerd door de werkgroep Herziening Maat houden. Het geactualiseerde rapport van 11 april 2014 is bij brief van 7 mei 2014 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden.

Voorts worden niet alle kosten doorberekend. De kosten die de GGD en de gemeente maken voor het toezicht en de handhaving naar aanleiding van een ontvangen signaal over een persoon uit de continue screening, worden niet doorberekend in het tarief. Deze kosten worden uit de algemene middelen gedekt. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Doorberekening kosten aan huisgenoot

De Afdeling wijst erop dat huisgenoten van gastouders geen individueel profijt hebben van de inschrijving in het personenregister omdat zij niet werkzaam zijn in de kinderopvang, zij zijn slechts woonachtig op het opvangadres. De Afdeling oordeelt om deze reden dat structurele kosten niet aan de huisgenoot kunnen worden doorberekend.

Inschrijving in het personenregister geldt voor alle personen die op basis van de Wko een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) moeten hebben. Huisgenoten zijn al geruime tijd VOG-plichtig, waardoor in de rede ligt dat de inschrijving op hen eveneens van toepassing is. Wanneer de huisgenoot zich inschrijft in het personenregister, is het voor de gastouder mogelijk de opvang op het woonadres aan te bieden. Het is dus met name de gastouder die individueel profijt heeft van inschrijving van de huisgenoot en voor wiens rekening de kosten van inschrijving van de huisgenoot zouden kunnen komen.

Daarnaast kan de gastouder bij de opvang op het eigen woonadres veelal meer kinderen opvangen dan wanneer de opvang plaatsvindt op het adres van een vraagouder. Hierdoor heeft de gastouder meer inkomsten waarvan veelal ook de huisgenoot (kind of partner) individueel profijt heeft.

Voorts blijkt uit de resultaten van de continue screening⁹ dat de meeste signalen juist de huisgenoten betreffen. In dat kader kan bij de huisgenoten gesproken worden van systeemprofijs waarvoor, zoals eerder genoemd, een indicatie kan zijn wanneer het vertrouwen in de kwaliteit van producten en dienstverlening in het geding is. Het feit dat de meeste signalen uit de continue screening betrekking hebben op de huisgenoten van gastouders, heeft gevolgen voor het vertrouwen in het systeem van gastouderopvang.

Op basis van voornoemde argumenten wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat op de huisgenoten dezelfde regels rondom de inschrijving van toepassing zijn als op alle overige VOG-plichtigen.

3. Verhouding tot de wetgeving bescherming persoonsgegevens

De toelichting bij het voorstel besteedt aandacht aan de verhouding van het voorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens.¹⁰ Daarin wordt wel ingegaan op de verhouding van het voorstel tot artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar niet op de verhouding tot de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). In de toelichting wordt volstaan met de vermelding dat de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming met deze wetten moet plaatsvinden.¹¹ Daarnaast wordt – naar aanleiding van het advies van het College bescherming persoonsgegevens – slechts ingegaan op één bijzonder aspect van de Wbp, te weten de door artikel 7 Wbp voorgeschreven doelbinding.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 262.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.

¹¹ Toelichting, paragraaf 2, eerste tekstblok.

De Afdeling acht de toelichting op dit punt onvolledig. Gelet op de toelichting moet worden aangenomen dat het onderhavige voorstel een concretisering van en/of een aanvulling is op de Wbp en de Wjsg.¹² Vanuit dat perspectief wordt uit de toelichting onvoldoende duidelijk hoe de in het voorstel opgenomen bepalingen zich verhouden tot de onderscheiden bepalingen van de beide genoemde wetten. Een verheldering acht de Afdeling op dit punt gewenst, omdat het samenstel van genoemde bepalingen bepalend zal zijn voor de verplichtingen van degenen die voor de verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijk zijn en voor de rechten van betrokkenen. Een nadere uiteenzetting over de verhouding tussen de diverse bepalingen is bovendien nodig om te beoordelen over welke aspecten op grond van het voorgestelde artikel 1.48d, zevende lid, nog bij algemene maatregel van bestuur nadere regels moeten worden gesteld.

Ter nadere uitwerking van het voorgaande vraagt de Afdeling bijzondere aandacht voor de volgende aspecten.

a. Grondslag gegevensverwerking

In artikel 8 Wbp wordt bepaald dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt op een van de in die bepaling genoemde gronden. Uit de toelichting wordt niet duidelijk welke van de in artikel 8 Wbp genoemde grond of gronden op de uit het voorstel voortvloeiende gegevensverwerkingen van toepassing zijn. In de toelichting wordt vermeld dat door zich in te schrijven in het personenregister de persoon in kwestie accepteert dat hij continu wordt gescreend. Gelet op de strenge eisen die de Wbp stelt aan de aanwezigheid van toestemming is het niet aannemelijk dat de verwerking in casu kan worden gebaseerd op de ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene als bedoeld in artikel 8, onder a, Wbp.¹³ Dat betekent dat een of meer van de andere in artikel 8 Wbp genoemde gronden van toepassing is. Uit de toelichting wordt niet duidelijk op welke van deze gronden de gegevensverwerking voor het personenregister en de continue screening precies zal berusten.

b. Informatievoorziening betrokkene

De persoon die in de kinderopvang wil werken, dient zich zelf in te schrijven in het personenregister. Daarmee wordt het mogelijk dat ten aanzien van deze persoon continu wordt getoetst of hij nog wel voldoet aan de vereisten voor het afgeven van een Vog die op grond van de wet aan werken in de kinderopvang worden gesteld.¹⁴ De continue screening houdt vervolgens in dat Justis deze personen screent aan de hand van het Justitiële Documentatie Systeem (hierna: JDS). Als zich in het JDS een mutatie heeft voorgedaan met betrekking tot de ingeschrevene wordt dit doorgegeven aan het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG). Dat beoordeelt of er een (nieuwe) Vog kan worden verstrekt. Indien het COVOG tot het voorlopige oordeel komt dat de Vog bij hernieuwde beoordeling zou worden geweigerd, wordt de betrokkene met tussenkomst van de toezichthouder via zijn werkgever verzocht om een nieuwe Vog aan te vragen.

Hoewel de betrokkene zich zelf inschrijft in het personenregister en daarmee op de hoogte is van de daarmee samenhangende gegevensverwerking, kan hem onduidelijk zijn wat er vervolgens met zijn gegevens

¹² Zie over de verhouding tussen de Wbp als algemene overkoepelende wet en bijzondere wetten Kamerstukken II 1997–1998, 25 892, nr. 3, p. 11–13.

¹³ Vergelijk artikel 8, onder a, jo. artikel 1, onder i Wbp.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 2.

gebeurt en welke instanties daar bij betrokken zijn. Nu het gaat om de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens dient de ingeschrevene hierover op juiste wijze te worden geïnformeerd. In dit verband wijst de Afdeling op de artikelen 33 en 34 van de Wbp. Uit de toelichting blijkt niet of en zo ja, hoe gelet op de toepasselijke wettelijke voorschriften zal worden voorzien in de informatievoorziening van de betrokkene.

c. Justitiële gegevens

In de toelichting wordt gesteld dat in het personenregister justitiële gegevens worden verwerkt en dat die verwerking plaatsvindt met inachtneming van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.¹⁵ Uit de beschrijving van het proces van gegevensverwerking in de toelichting wordt niet duidelijk of en zo ja welke justitiële gegevens worden verwerkt. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk of op de eventuele verwerking van justitiële gegevens de bepalingen van de Wbp inzake bijzondere persoonsgegevens van toepassing zijn en zo ja, hoe het wetsvoorstel zich in dat geval verhoudt tot artikel 16 van de Wbp en de in artikel 22 en 23 Wbp genoemde uitzonderingen.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande in de toelichting in te gaan op de verhouding van het voorstel tot de Wbp en de Wjsg en meer in het bijzonder op hetgeen in de punten a, b en c van deze paragraaf naar voren is gebracht.

3. Verhouding tot de wetgeving bescherming persoonsgegevens

De Afdeling acht de aandacht die in de toelichting wordt besteed aan de verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van persoonsgegevens onvolledig, omdat weliswaar wordt ingegaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), maar niet op de verhouding tot de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

Een nadere uiteenzetting over de verhouding tussen de diverse bepalingen is volgens de Afdeling ook nodig om te beoordelen over welke aspecten op grond van het voorgestelde artikel 1.48d, zevende lid, nog bij algemene maatregel van bestuur nadere regels moeten worden gesteld.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verhouding van het wetsvoorstel tot de Wbp en de Wjsg. De toelichting is op dit punt aangepast. Na de uiteenzetting van de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 8 EVRM wordt ingegaan op de verhouding tot de Wbp en de Wjsg.

a. Grondslag gegevensverwerking

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt welke van de in artikel 8 Wbp genoemde grond of gronden de gegevensverwerking voor het personenregister en de continue screening precies zal berusten.

In de toelichting is onder de beschrijving van de verhouding van het wetsvoorstel tot de Wbp en de Wjsg verduidelijkt dat de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens berust op een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 8, onderdeel c, van de Wbp.

¹⁵ Toelichting, paragraaf 2.

b. Informatievoorziening betrokkene

De Afdeling wijst erop dat, hoewel de betrokkene zichzelf inschrijft in het personenregister en daarmee op de hoogte is van de daarmee samenhangende gegevensverwerking, hem onduidelijk kan zijn wat er vervolgens met zijn gegevens gebeurt en welke instanties daarbij betrokken zijn. Nu het gaat om de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens dient de ingeschrevene hierover op de juiste wijze te worden geïnformeerd. De Afdeling wijst in dit verband op de artikelen 33 en 34 van de Wbp.

Onder de beschrijving van de verhouding van het wetsvoorstel tot de Wbp en de Wjsg wordt, conform het advies van de Afdeling, beschreven hoe zal worden voorzien in de informatievoorziening van de betrokkene. Daarbij wordt uiteengezet dat in algemene zin aan voorlichting over de gegevensverwerking in het personenregister wordt voldaan vanwege de algemene kenbaarheid van de wet zelf. Daarnaast worden houders en medewerkers in de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk via de gebruikelijke voorlichtingsactiviteiten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de ketenpartijen geïnformeerd over de (wijze van) inschrijving in het personenregister. Zij worden er expliciet op gewezen dat door inschrijving in het personenregister hun persoonsgegevens worden uitgewisseld ten behoeve van de continue screening. Bij de inschrijving in het personenregister wordt bij iedere processtap nadere informatie aan de persoon verstrekt. Verder wordt uitgelegd dat de afhandeling van signalen als gevolg van de continue screening, zal verlopen als in fase 1 en op die afhandeling wordt ook meer specifiek ingegaan.

c. Justitiële gegevens

Volgens de Afdeling wordt uit de beschrijving van het proces van gegevensverwerking in de toelichting niet duidelijk of en zo ja welke justitiële gegevens worden verwerkt. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk of op de eventuele verwerking van justitiële gegevens de bepalingen van de Wbp inzake bijzondere persoonsgegevens van toepassing zijn en zo ja, hoe het wetsvoorstel zich in dat geval verhoudt tot artikel 16 van de Wbp en de in artikel 22 en 23 Wbp genoemde uitzonderingen.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast door bij de beschrijving van de verhouding van het wetsvoorstel op de Wbp en de Wjsg in te gaan op artikel 16 Wbp. Verduidelijkt is dat er sprake is van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, te weten strafrechtelijke persoonsgegevens. De verwerking van deze gegevens is op grond van artikel 22 Wbp toegestaan, aangezien de verwerking geschiedt door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wjsg. Op grond van de Wjsg kunnen justitiële gegevens worden verstrekt aan personen en instanties die zijn belast met een publieke taak. Vereist is dat de verstrekking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en voor de goede taakuitoefening van degene aan wie de justitiële gegevens worden verstrekt. Vervolgens wordt uiteengezet dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van artikel 22b van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens justitiële gegevens als bedoeld in artikel 6, eerste lid, en artikel 7, eerste lid, onder f, van voornoemd besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie ontvangt. En tevens is verduidelijkt dat het gaat om gegevens van zaken waarvan het proces-verbaal door het openbaar ministerie in behandeling is genomen. Nu reeds op grond van artikel 22 van de Wbp het verbod om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van

de Wbp te verwerken niet van toepassing is, wordt niet toegekomen aan de bespreking van artikel 23 van de Wbp.

4. Delegatie

Voorgesteld artikel 1.48d, zevende lid, onder c, Wko bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) regels worden gesteld met betrekking tot de gegevensverwerking en dat die regels niet alleen betrekking hebben op de wijze waarop de gegevens uit het personenregister worden verstrekt maar ook op het doel waarvoor.¹⁶

De Afdeling merkt op dat het doel van de gegevensverstrekking is omschreven in voorgesteld artikel 1.48d, eerste lid. Indien beoogd is een tweede doel voor de gegevensverstrekking te bepalen bij amvb, merkt de Afdeling het volgende op. Uitgangspunt is dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd.¹⁷ Dit houdt in dat in de wet geconcretiseerd dient te worden onder welke omstandigheden van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, welke onderwerpen het betreft en voor welke doeleinden zij mag worden gebruikt. Met het oog hierop dienen alle doelen van de gegevensverstrekking in de Wko te worden opgenomen.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande in voorgesteld artikel 1.48d, zevende lid, onder c, de woorden «en het doel waarvoor» te schrappen.

4. Delegatie

De Afdeling adviseert om in het voorgestelde artikel 1.48d, zevende lid, onder c, de woorden «en het doel waarvoor» te schrappen. Dit advies van de Afdeling is overgenomen. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om voornoemde bewoordingen te schrappen in het voorgestelde artikel 2.4c, zevende lid, onder c.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

5. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

6. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de volgende wijzigingen nog in het wetsvoorstel aan te brengen.

- Artikel 1.50, vijfde lid, alsmede artikel 2.6, vijfde lid, is aangepast. Een houder dient bij een nieuwe aanvraag als bedoeld in artikel 1.45, eerste lid, in bezit te zijn van een nieuwe verklaring omtrent het gedrag

¹⁶ Artikel 1.48d, lid 7, luidt: Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de gegevensverwerking, bedoeld in het eerste lid. De regels hebben betrekking op:

- a. de gegevens die in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden opgenomen;
- b. de start van de continue screening kinderopvang en peuterspeelzaalwerk;
- c. de wijze waarop en het doel waarvoor de gegevens uit het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk worden verstrekt;
- d. het aanwijzen van een bewerker; en
- e. het verwijderen uit en bewaren van gegevens in het personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

¹⁷ Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

wanneer de eerdere verklaring ouder is dan twee jaar. Het is niet nodig dat de houder de gegevens van de nieuwe VOG opvoert in het personenregister. De gemeente of de toezichthouder bevrageet namelijk in het kader van het LRKP aanvraagproces de dienst Justis over de juistheid van de VOG.

- In artikel 1.50, derde lid, artikel 1.56b, derde lid en artikel 2.6, derde lid, is aangegeven dat de VOG-plicht geldt voor personen die «structureel en regelmatig» tijdens opvanguren op het kindercentrum, op de opvanglocatie of op de peuterspeelzaal aanwezig zijn. In deze bepalingen zijn de woorden «en regelmatig» verwijderd aangezien onder structureel reeds regelmatig wordt verstaan. In de toelichting wordt nog wel aangegeven dat met structureel wordt bedoeld dat er sprake is van regelmaat.
- Artikel 2.4c, vijfde lid, is aangepast conform de formulering in artikel 1.48d, vijfde lid.

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

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.14.0472/III

- In de aanhef van artikel I, onderdeel B, «In paragraaf 2. «Eisen»» vervangen door: In paragraaf 2, hoofdstuk 1, afdeling 3 «Eisen».
- In artikel I, onderdeel E, zesde lid «Het achtste lid (nieuw)» vervangen door: In het achtste lid (nieuw).
- Artikel I, onderdeel F, vervangen door:
Onder vernummering van het tweede lid tot het derde lid, wordt artikel 1.61, eerste lid, vervangen door:
 1. Het college ziet toe op de naleving van:
 - a. de bij of krachtens afdeling 3 van dit hoofdstuk gestelde regels, met uitzondering van de bij of krachtens artikel 1.48d, eerste lid en derde tot en met zevende lid;
 - b. de krachtens artikel 1.65 gegeven aanwijzingen en bevelen;
 - c. de krachtens artikel 1.66, eerste lid, gegeven bevelen tot sluiting dan wel de krachtens artikel 1.66, tweede lid, uitgevaardigde verboden;
 - d. de in de bij artikel 1.50b vastgestelde algemene maatregel van bestuur vastgelegde basisvoorwaarden voor kwaliteit van voorschoolse educatie.
 2. Het college wijst de directeur van de GGD aan als toezichthouder.
- In de aanhef van artikel I, onderdeel J, «In paragraaf 2. «Eisen»» vervangen door: In paragraaf 2, hoofdstuk 2, afdeling 2 «Eisen».