



De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Datum

26 juli 2016

Ons kenmerk

z2016-11799

Uw brief van

23 juni 2016

Contactpersoon

070 8888 500

Onderwerp

Advies Algemene wet onderwijs

Geachte ,

Bij brief van 23 juni 2016 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over de bundeling en aanpassing van regels op het terrein van het onderwijs (Algemene wet onderwijs (AWO), hierna: het wetsvoorstel).

De AP voldoet hiermee aan uw verzoek.

Achtergrond

Onderwijsbeleid en onderwijswetgeving gaan dikwijls meer dan één onderwijssector aan. In het verleden is voor een aantal specifieke onderwerpen een aparte wet tot stand gebracht. Er is daardoor een reeks (bovensectorale) onderwijswetten ontstaan. In andere gevallen hebben de bovensectorale thema's een plaats gevonden in de diverse sectorwetten. Deze zijn aangevuld met identieke of vergelijkbare bepalingen, die vervolgens soms uit elkaar zijn gegroeid. Het komt ook voor dat de regeling van een onderwerp is verspreid over een bovensectorale wet en de sectorwetten. Door deze verschillen in benadering en aanpak wordt het wetgevingsstelsel voor het onderwijs steeds complexer, meer versnipperd en minder toegankelijk.

Voorgesteld wordt om sectoroverstijgende onderwerpen voortaan zoveel mogelijk in één wet, de AWO, op te nemen. De AWO is een aanbouwwet, dat wil zeggen een wet waaraan in de loop van de tijd steeds meer onderwerpen worden toegevoegd.



Datum
26 juli 2016

Ons kenmerk
z2016-11799

Inhoud van het ontwerpbesluit

Het eerste onderwerp van de AWO is het register onderwijsdeelnemers. In dat register wordt een aantal bestaande registers geïntegreerd. Het betreft het basisregister onderwijs (BRON), het meldingsregister relatief verzuim, het diplomaregister en het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. De Autoriteit Persoonsgegevens (destijds het College bescherming persoonsgegevens) heeft eerder over de diverse wetsvoorstellen betreffende deze registers geadviseerd.¹

De bundeling van de registerwetgeving heeft naar verwachting de volgende effecten:

- De vernieuwde wetgeving is geschikt om onderwijsbrede vernieuwingen in het kader van verdergaande digitalisering en hergebruik van gegevens te ondersteunen. De vernieuwde wetgeving is meer flexibel en minder onderhoudsgevoelig.
- De wetgeving biedt meer inzicht in wat er omgaat aan onderwijsinformatie bij Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW); daarmee biedt zij een beter uitgangspunt voor bewaking van de samenhang op informatiegebied tussen de onderwijssectoren onderling en tussen het onderwijsdomein en andere domeinen, zoals jeugdzorg en de arbeidsmarkt.
- Voor de onderwijsinstelling en onderwijsdeelnemers is er meer duidelijkheid over de persoonsgegevens die door OCW worden beheerd en de privacy-impact daarvan; er ontstaat meer transparantie over de verwerking van persoonsgegevens.

Daarnaast worden twee andere onderwerpen meegenomen in het wetsvoorstel.

Ten eerste wordt meegenomen de beschikbaarstelling van diplomagegevens van het erkende niet bekostigde voortgezet onderwijs (VO), middelbaar beroepsonderwijs (MBO), voortgezet algemeen volwassenonderwijs (VAVO) en hoger onderwijs (HO). In het diplomaregister zijn de diplomagegevens van het bekostigde onderwijs al opgenomen. Voor het bekostigde en niet bekostigde onderwijs gelden dezelfde overwegingen voor het beschikbaar stellen van diplomagegevens vanuit het register:

- bijdrage aan fraudebestrijding; helderheid over wat erkende diploma's zijn;
- latenverlichting voor (toekomstige) diplomabezitters, onderwijsinstellingen, alsmede indirect voor potentiële werkgevers en overheidsinstanties;
- voorziening voor de diplomabezitter (bewijs behaalde diploma) in geval van verlies of diefstal van een diploma.

Het tweede andere onderwerp dat wordt meegenomen in het wetsvoorstel is de uitbreiding van de gegevenslevering uit het basisregistratie personen (BRP) aan onderwijsinstellingen in het VO, MBO en VAVO met de geboorteplaats van de onderwijsdeelnemer, ten behoeve van de vermelding op het diploma. De gegevens 'naam' en 'geboortedatum' worden momenteel al door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aan de onderwijsinstelling geleverd. De redenen om ook het gegeven 'geboorteplaats' door DUO aan de onderwijsinstellingen te laten leveren, zijn:

¹ Zie onder meer de adviezen van 30 januari 2009, z2008-01600; 13 augustus 2009, z2009-00682; 17 mei 2010, z2010-00318; 12 oktober 2010, z2010-01134; 7 mei 2012, z2012-00269 en 19 december 2013, z2013-00872.



Datum
26 juli 2016

Ons kenmerk
z2016-11799

- lastenverlichting voor de onderwijsinstelling en de onderwijsdeelnemer of zijn ouders; onderwijsinstellingen hoeven de onderwijsdeelnemer of zijn ouders niet meer te vragen om de geboorteplaats dan wel een uittreksel uit de BRP met daarop de vermelding van de geboorteplaats;
- het gebruikmaken van het geboorteplaatsgegeven uit de BRP ter vermelding op de betreffende waardedocumenten minimaliseert het risico van een onjuiste vermelding of spelling van dit gegeven.

Advies

Noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit

Volgens de toelichting op het wetsvoorstel regelt dit wetsvoorstel (met uitzondering van de beschikbaarstelling van diplomagegevens van het niet bekostigde onderwijs en de levering van het geboorteplaatsgegeven) geen andere materie dan eerdere registerwetgeving van OCW. De gegevensverwerkingen door DUO krijgen met dit wetsvoorstel een nieuwe wettelijke grondslag, maar zijn als zodanig niet nieuw. Ook de doelen waarvoor de persoonsgegevens van onderwijsdeelnemers worden verwerkt, veranderen met dit wetsvoorstel niet. De registratie ingevolge dit wetsvoorstel gaat dus niet verder dan de bestaande registraties. Er is geen sprake van een grotere of andere inperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De noodzaak van de gegevensverwerkingen die in het kader van de huidige onderwijsregisters plaatvinden is gemotiveerd bij de totstandkoming van de wetgeving over deze registers en bij latere wijzigingen van die wetgeving, aldus de toelichting.

Ingevolge het wetsvoorstel worden de persoonsgegevens uit het BRON, het meldingsregister relatief verzuim, het diplomaregister en het register vrijstellingen en vervangende leerplicht samengebracht in het register onderwijsdeelnemers. 'Samenbrengen' is op grond van artikel 1, sub b, Wbp een vorm van verwerken. Het gaat derhalve om een nieuwe verwerking. Bovendien worden verschillende persoonsgegevens (waaronder ook bijzondere persoonsgegevens) van de onderwijsdeelnemers bij elkaar gebracht, hetgeen juist een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan opleveren.² Het is daarom van belang om te beoordelen of dit wetsvoorstel voldoet aan de bepalingen van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 10 Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), waarbij de beginselen van noodzaak, proportionaliteit³ en subsidiariteit⁴ een belangrijke rol spelen.

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde gegevensverwerkingen in het register onderwijsdeelnemers toe te lichten in de toelichting op het wetsvoorstel.

² Zo kan DUO gemakkelijk een completer beeld van de onderwijsdeelnemers verkrijgen en neemt de kans toe dat de persoonsgegevens voor andere doelen zullen worden gebruikt dan oorspronkelijk was bedoeld ('function creep'). Ook ingeval van een datalek neemt de kans op nadelige gevolgen voor de onderwijsdeelnemers toe naarmate het gaat om meer en bijzondere persoonsgegevens.

³ Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8).

⁴ Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige, wijze kunnen worden verwerkt (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8-9).



Datum
26 juli 2016

Ons kenmerk
z2016-11799

Doelomschrijving

Het voorgestelde artikel 2.3, lid 2, somt de doelen op waarvoor basisgegevens worden verstrekt. Als doelen worden onder meer genoemd (d) de uitvoering van overige wettelijke taken door de minister van OCW en de minister van Economische Zaken (EZ) en (f) de gegevensverstrekking aan de minister van OCW en de minister van EZ en de gemeenten door het Centraal bureau voor de statistiek (CBS).

Ingevolge artikel 7 Wbp dienen persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Bij het bovengenoemde doeleinde (d) is niet duidelijk welke overige wettelijke taken worden bedoeld. En ook bij het genoemde doeleinde (f) is niet duidelijk waarom het CBS de gegevens verstrekt. Deze doeleinden zijn derhalve niet welbepaald en daarmee voldoet het wetsvoorstel op dit punt niet aan artikel 7 Wbp.

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om de doeleinden zoals genoemd in artikel 2.3, lid 2, sub d en f, nader te specificeren.

Passende waarborgen bijzondere persoonsgegevens

Artikel 2.9 van het wetsvoorstel bepaalt dat bepaalde bijzondere persoonsgegevens kunnen worden verwerkt in het kader van het register onderwijsdeelnemers. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is ingevolge artikel 16 Wbp verboden, behoudens de uitzonderingen zoals genoemd in artikel 17 tot en met 23 Wbp. De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt dat de basis voor het verwerken van deze bijzonder persoonsgegevens gelegen is in de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 23, lid 1, sub f⁵, Wbp: noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, terwijl passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald. Volgens de toelichting worden de passende waarborgen geboden in de opzet van het register. In de toelichting op het wetsvoorstel is evenwel niet nader toegelicht op welke wijze de opzet van het register voor passende waarborgen zorgt.

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om alsnog in de toelichting op het wetsvoorstel nader uiteen te zetten op welke wijze de opzet van het register onderwijsdeelnemers passende waarborgen biedt.

Verstrekken niet identificeerbare gegevens en persoonsgebonden nummer

De voorgestelde artikelen 2.14, 2.15 en 2.17 regelen de verstrekking van diverse gegevens aan de minister van OCW en de minister van EZ. Het voorgestelde artikel 2.18 regelt de verstrekking van gegevens aan de Inspectie van het onderwijs. In deze artikelen is bepaald dat de verstrekking in bepaalde gevallen uitsluitend zodanige gegevens betreft dat de betrokken onderwijsdeelnemer *niet* wordt geïdentificeerd of identificeerbaar is. Tevens is in deze artikelen bepaald dat ook het persoonsgebonden nummer wordt verstrekt. Het persoonsgebonden nummer is evenwel een persoonsgegeven als bedoeld in artikel 1, sub a. Wbp, aangezien het een uniek nummer betreft (meestal het burgerservicenummer) waardoor een onderwijsdeelnemer geïdentificeerd kan worden. Het is onjuist om te stellen dat er in bepaalde gevallen *niet* identificeerbare gegevens worden verstrekt.

⁵ In de toelichting op het wetsvoorstel staat artikel 23, lid 1, sub e, Wbp, maar bedoeld zal zijn sub f.



Datum
26 juli 2016

Ons kenmerk
z2016-11799

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om de artikelen 2.14, 2.15, 2.17 en 2.18 van het wetsvoorstel te herzien, opdat deze incongruentie wordt opgeheven.

Gebruik persoonsgebonden nummer door derde

Artikel 2.25 van het wetsvoorstel bepaalt dat een derde bij het verwerken van persoonsgegevens gebruik kan maken van een persoonsgebonden nummer voor zover dit noodzakelijk is in verband met de verstrekking aan hem van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers. Volgens de toelichting op het wetsvoorstel is deze bepaling noodzakelijk gelet op artikel 24 Wbp: een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven (zoals het persoonsgebonden nummer, wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald.

De bepaling dat een derde gebruik mag maken van het persoonsgebonden nummer 'voor zover dit noodzakelijk is in verband met de verstrekking aan hem van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers' is te ruim van aard en kan daarmee geen wettelijke grondslag bieden als vereist in artikel 24 Wbp. Onduidelijk is immers ingeval van welke verstrekkingen van welke gegevens uit het register onderwijsdeelnemers aan welke derden het persoonsgebonden nummer mag worden gebruikt. Tevens is onduidelijk wanneer dit gebruik noodzakelijk is. Dat het technisch onhandig kan zijn om niet het persoonsgebonden nummer te verstrekken, is bijvoorbeeld geen gerechtvaardigde reden. De inhoud van het voorgestelde artikel 2.25 geldt weliswaar nu al op grond van artikel 24u Wet op het onderwijstoezicht (WOT), maar ook dit artikel van de WOT is (vrijwel) gelijklopend ruim geformuleerd.⁶

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om artikel 2.25 van het wetsvoorstel te herzien, opdat een duidelijke wettelijke grondslag voor het gebruik van het persoonsgebonden nummer door derden wordt gecreëerd, alsmede de noodzaak van dit gebruik in de toelichting op het wetsvoorstel nader toe te lichten.

Bewaartermijn

Het voorgestelde artikel 2.28, lid 2, bepaalt dat een aantal persoonsgegevens van de onderwijsdeelnemer worden bewaard tot vijftig jaar na beëindiging van diens laatste inschrijving. Volgens de toelichting op het voorstel is deze lange bewaartermijn destijds toegevoegd aan de bepalingen over het BRON met het oog op het voorhanden hebben van de noodzakelijk gegevens voor je juiste bekostiging in het hoger onderwijs.

De Autoriteit Persoonsgegevens adviseert om expliciet in het wetsvoorstel op te nemen dat deze lange bewaartermijn slecht geldt om de juiste bekostiging in het hoger onderwijs mogelijk te maken. Hierdoor wordt duidelijk gemaakt dat de betreffende persoonsgegevens niet zo lang mogen worden bewaard voor andere doeleinden.

⁶ Zie in dit kader ook het advise van het College bescherming persoonsgegevens van 17 mei 2010, z2010-00318.



Datum
26 juli 2016

Ons kenmerk
z2016-11799

Dictum

De AP adviseert u niet tot indiening van het wetsvoorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hoogachtend,

Autoriteit Persoonsgegevens,
Voor deze,
De Voorzitter,

Mr. J. Kohnstamm