



Vertrouwelijk/Aangetekend

Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap,

Postbus 16375  
2500 BJ DEN HAAG

Datum  
23 februari 2018

Ons kenmerk  
z2018-00588

Uw brief van  
-

Contactpersoon  
-

Uw kenmerk  
-

## Onderwerp

Wetgevingsadvies - voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten

Geachte ,

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft onder meer begin januari 2018 via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) kennisgenomen van het “*voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de introductie van een grondslag voor de verlaging van het wettelijk collegegeld voor groepen van studenten*” (hierna: wetsvoorstel) en het “*Besluit van ... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008<sup>1</sup> houdende invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld voor eerstejaars studenten in het hoger onderwijs en voor een tweede jaar voor studenten aan een lerarenopleiding*” (hierna: wijzigingsbesluit).<sup>2</sup> Op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) maakt de AP gebruik van haar bevoegdheid om te adviseren over het wetsvoorstel en het wijzigingsbesluit.

De AP heeft haar wetgevingsadvies gebaseerd op de versie van het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit zoals op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl) is gepubliceerd.<sup>3</sup>

## Proces

In artikel 51, tweede lid, van de Wbp staat vermeld dat de AP om advies wordt gevraagd indien wetsvoorstellen of ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, die geheel of voor een belangrijk

<sup>1</sup> WHW staat voor de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*.

<sup>2</sup> Het thans voorliggende wetsvoorstel en het wijzigingsbesluit waren ter consultatie opengesteld via internet van 21 december 2017 tot en met 12 januari 2018.

<sup>3</sup> URL: <https://www.internetconsultatie.nl/halveringcollegegeld>.



Datum  
23 februari 2018

Ons kenmerk  
z2018-00588

deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. Het gaat in dergelijke gevallen om een adviesplicht. Vanaf 25 mei 2018 bepaalt artikel 57, eerste lid, sub c, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dat de AP tot taak heeft om advies te geven aan het nationaal parlement, regering, en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van gegevensverwerking.

Over het wetsvoorstel en het wijzigingsbesluit is eind 2017 op verzoek van het ministerie van OCW op ambtelijk niveau contact geweest met de AP. Uiteindelijk heeft de AP vernomen dat aan haar geen formeel wetgevingsadvies zal worden gevraagd “(...) *vanwege het feit dat het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit naar verwachting uitvoerbaar zullen zijn op basis van reguliere processen en daarmee met gebruikmaking van bestaande gegevensverwerking op grond van de Wet op het onderwijstoezicht.*”

Bepalend is evenwel in de eerste plaats het antwoord op de vraag of de wetgevende activiteit betrekking heeft op persoonsgegevens – of dit een bestaande gegevensverwerking betreft doet hier niet aan af. De AP zal derhalve – zonder een verzoek daartoe van uw zijde – middels dit thans voorliggende advies gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om te adviseren.

#### Inhoud wetsvoorstel en wijzigingsbesluit <sup>4</sup>

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) wordt door middel van een delegatiebepaling een grondslag opgenomen om middels het wijzigingsbesluit het wettelijk collegegeld voor bepaalde studenten te verlagen. Het wettelijk collegegeld wordt gehalveerd voor studenten die vanaf studiejaar 2018-2019 voor het eerst beginnen aan een opleiding in het bekostigd hoger onderwijs. Studenten aan een lerarenopleiding die vanaf 2018-2019 voor het eerst beginnen met een opleiding in het hoger onderwijs kunnen twee jaar een halvering van het wettelijk collegegeld ontvangen. Dit is geregeld in het wijzigingsbesluit.

#### Advies

Wetsvoorstellen dienen te voldoen aan artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), artikel 16 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet.

Artikel 8 van het Handvest bepaalt onder meer dat persoonsgegevens eerlijk en voor bepaalde doeleinden moeten worden verwerkt, en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Artikel 16 VWEU bepaalt dat eenieder in de Europese Unie recht heeft op bescherming van zijn persoonsgegevens. Op grond van artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van het recht op respect voor zijn privéleven, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede

<sup>4</sup> Zie: MvT en NvT van resp. wetsvoorstel en wijzigingsbesluit.



Datum  
23 februari 2018

Ons kenmerk  
z2018-00588

zedes of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen.

Bij de toepassing van de in voornoemde grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol. Deze beginselen volgen uit het woord 'noodzakelijk' zoals opgenomen in elk van de bovengenoemde grondslagen. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.<sup>5</sup> Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel dient het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerkelijkt.<sup>6</sup>

#### AVG/Wbp

Per brief van 10 maart 2017 heeft de AP alle ministeries laten weten dat gelet op de omstandigheid dat de AVG reeds vanaf 25 mei 2018 van kracht is, het onvermijdelijk is dat de AP nieuwe adviesverzoeken van ministeries thans tevens aan de AVG toetst. Dit betekent dat uw ministerie voorstellen van wet- en regelgeving die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens dient te toetsen aan de AVG en in de toelichting hierover een passage op dient te nemen.

In de MvT van het wetsvoorstel<sup>7</sup> staat enkel het volgende vermeld over de gevolgen voor de gegevensverwerking: *“Voor de uitvoering van de verlaging van het collegegeld kan gebruik gemaakt worden van de reguliere infrastructuur die is ingericht voor de geautomatiseerde inschrijving van studenten en vaststelling van de hoogte van het verschuldigde collegegeld via studielink. Daarmee wordt een nieuwe gegevensstroom voorkomen en worden geen wijzigingen aangebracht aan gegevens die worden uitgewisseld, partijen waarmee wordt uitgewisseld of de wijze van beveiliging van en toezicht op de gegevensverwerking. De wetgeving is daarmee in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Een en ander is geregeld bij en krachtens de Wet op het onderwijstoezicht.”*

Een verwerking van persoonsgegevens vereist een noodzakelijkheidstoets, waarin aandacht wordt besteed aan de vraag of een gegevensverwerking proportioneel en subsidiair is. Nu in de MvT van het wetsvoorstel slechts een zeer beperkte privacyparagraaf is opgenomen en in de NvT van het wijzigingsbesluit geen privacyparagraaf is opgenomen, wordt onvoldoende inzicht gegeven in de achterliggende over- en afwegingen van de wetgever en kan ook overigens de AP – door het gebrek aan inzicht in hoe de noodzakelijkheidstoets is uitgevoerd voor deze gegevensverwerking in het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit – het thans voorliggende wetsvoorstel en wijzigingsbesluit onvoldoende beoordelen. De AP adviseert u om het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit te voorzien van een AVG-toets en dit vervolgens ook aan te passen/toe te voegen in het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit, zoals de AP ook in haar brief van 10 maart 2017 heeft verzocht.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8-9.

<sup>7</sup> Zie: MvT van het wetsvoorstel, p. 13-14.



Datum  
23 februari 2018

Ons kenmerk  
z2018-00588

Bij deze aanpassing/toevoeging adviseert de AP om:

- in elk geval de volgende zinsnede te verwijderen: *“De wetgeving is daarmee in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).”* Deze zinsnede/conclusie is onjuist, omdat het enkele feit dat de wetgeving in overeenstemming is met de thans geldende Wbp niet zonder meer betekent dat dit wetsvoorstel daarmee ook in overeenstemming is met de AVG.<sup>8</sup> Om tot deze conclusie te kunnen komen is een meer adequate analyse door middel van een privacy impact assessment (PIA) vereist, dan de nu wel zeer beknopte analyse die is opgenomen in het wetsvoorstel. De rijksoverheid is bovendien nu al verplicht om bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving rekening te houden met de resultaten van een data protection impact assessment (DPIA), nu nog PIA genoemd.<sup>9</sup> Per 25 mei 2018 geldt de AVG en kunnen organisaties – en dus ook de rijksoverheid – ingevolge artikel 35 van de AVG verplicht zijn een DPIA uit te voeren.
- de laatste volzin: *“Een en ander is geregeld bij en krachtens de Wet op het onderwijstoezicht”* te voorzien van een toelichting. Het is onduidelijk wat er is geregeld bij en krachtens de Wet op het onderwijstoezicht en in hoeverre dit zou leiden tot het zijn van *“(…) in overeenstemming met de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).”*
- in de aangepaste/toegevoegde privacyparagraaf aan te geven om welke *“bestaande gegevensstroom”* het gaat in het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit.

De AP adviseert derhalve om deze punten mee te nemen bij de aanpassing/toevoeging van het wetsvoorstel en wijzigingsbesluit.

#### Overige opmerkingen

Tot slot wil de AP u ook nog op het volgende wijzen. Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Uw voorstel is door de AP reeds aan de AVG getoetst en de toets aan de AVG leidt thans niet tot een ander oordeel dan onder de huidige Wbp. In dat kader acht de AP het echter wel van belang het volgende op te merken. De AVG beoogt in de gehele Europese Unie een uniforme toepassing van de regels inzake bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens te bewerkstelligen. Hiertoe is het onder meer noodzakelijk dat de toezichthoudende autoriteiten in de lidstaten van de EU gezamenlijk bijdragen aan de ontwikkeling van een uniforme uitleg van bepalingen van de AVG. Gelet op de omstandigheid dat de AVG pas vanaf 25 mei 2018 van toepassing is, kunnen inzichten met betrekking tot de toepassing van de AVG – door bijvoorbeeld benodigde afstemming met andere toezichthouders – in de toekomst invloed hebben op het oordeel van de AP.

---

<sup>8</sup> Er zijn namelijk wel degelijk verschillen tussen de AVG en de Wbp, zoals dat overheden verplicht zijn om zorgvuldiger om te gaan met persoonsgegevens, vanwege de verantwoordingsplicht. Met de AVG krijgen betrokkenen meer zeggenschap over hun persoonsgegevens. Zij mogen bijvoorbeeld hun gegevens inzien en laten wijzigen of in veel gevallen zelfs volledig laten wissen..

<sup>9</sup> Vanaf 1 september 2013 dient het PIA-toetsmodel standaard te worden toegepast bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving waarbij de aanleg van grote databestanden wordt voorzien. De wetgever dient de PIA-uitkomsten in de memorie van toelichting (samengevat) toe te lichten.



Datum  
23 februari 2018

Ons kenmerk  
z2018-00588

Wij adviseren u voorts om bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving geen bepalingen op te nemen die een juiste toepassing en verwezenlijking van de werking van de AVG en, voor zover van toepassing, EU-richtlijn 2016/680 in gevaar kunnen brengen.

#### Dictum

De AP heeft bezwaar tegen het voorstel van wet en adviseert u dit niet aldus in te dienen.

Ik vertrouw u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,  
Voor deze,

Mr. W.B.M. Tomesen  
Vicevoorzitter