



De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevr. mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Datum
20 augustus 2020

Ons kenmerk
z2020-11303

Uw brief van
26 juni 2020

Contactpersoon
070 8888 500

Uw kenmerk
W]Z/24864428 (10745)

Onderwerp

Advies over het concept voor een wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers in verband met verstrekking van gegevens aan bestuursorganen

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Bij brief van 26 juni 2020 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het concept voor een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers in verband met verstrekking van gegevens aan bestuursorganen (hierna: het concept).

Het concept introduceert onder andere een nieuw generiek omschreven basisgegeven ten dienste van monitoring en evaluatie en de mogelijkheid ter uitvoering van subsidie gegevens uit het register te verstrekken. De AP heeft op deze punten bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking concept

Het concept strekt tot het mogelijk maken van verstrekking van gegevens van onderwijsdeelnemers voor uitvoering van wettelijke taken aan andere bestuursorganen. Het gaat om gegevens uit het register onderwijsdeelnemers voor het College voor toetsen en examens (aanmelding en examinering), voor OCW en VWS (uitvoering subsidieregelingen), voor LNV (registratie van personen in het diergeneeskunderegister en toezicht) en IenW (afgifte van vaarbevoegdheidsbewijzen). Daarnaast wordt het register onderwijsdeelnemers door dit besluit uitgebreid met een nieuw basisgegeven: het opleidingskenmerk. Het opleidingskenmerk staat in dienst van de mogelijkheid van monitoring of evaluatie van nader in te vullen bijzonderheden binnen het reguliere onderwijsaanbod (pilots, experimenten, bijzondere leerroute).



Datum
20 augustus 2020

Ons kenmerk
z2020-11303

1. Opleidingskenmerk als nieuw basisgegeven

Het concept voegt aan de al in het register opgenomen opleidingsgegevens het gegeven 'opleidingskenmerk' toe. Dit gegeven ziet, zo stelt de toelichting, op een bijzonderheid binnen het reguliere onderwijsaanbod, bijvoorbeeld de deelname aan een (sectoroverstijgende) pilot, een experiment of een bijzondere leerroute zoals de 10-14 scholen en de doorlopende leerroute vmbo-mbo. Het registreren van dit nieuwe gegeven zou noodzakelijk zijn om de effecten van de bijzonderheid te monitoren en te evalueren doordat specifiek geregistreerd kan worden welk onderwijs een onderwijsdeelnemer precies volgt. Om meer flexibiliteit in te bouwen is het volgens de toelichting daarbij wenselijk om een generiek gegeven te introduceren dat bij ministeriële regeling nader zal worden gespecificeerd.¹

De AP merkt op dat het begrip 'opleidingskenmerk' zonder de nadere specificatie inderdaad bijzonder veel flexibiliteit meebrengt, te veel naar het oordeel van de AP. Vooraf is immers niet te zeggen wat voor type gegeven onder dit zeer algemene etiket zal kunnen worden verwerkt. Bedacht moet daarbij worden dat het (moeten) volgen van een opleiding met bijzondere kenmerken al naar gelang ook een gevoelig of zelfs een bijzonder persoonsgegeven in de zin van de AVG kan zijn, bijvoorbeeld indien het bijzondere kenmerk van de opleiding samenhangt met bepaalde geestelijke of lichamelijke beperkingen van de deelnemers. Een zo algemeen begrip maakt dan bijzonder gevoelige selecties van personen mogelijk. Nadere specificatie bij ministeriële regeling biedt hier uiteindelijk wel meer duidelijkheid, maar is niet of nauwelijks een extra waarborg; doorgaans zal het immers de minister zelf zijn die een duidelijk belang heeft bij een bepaalde - mogelijk ruime - invulling van dit begrip. Ook is geen sprake van een wettelijke waarborg omdat vaststelling van een ministeriële regeling juridisch gezien niet verplicht is.²

Voldoende rechtvaardiging voor deze potentieel grote inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens ontbreekt; het gaat hierbij uitsluitend om belangen gelegen in de sfeer van (algemene) beleidsontwikkeling. Voor evaluatie- en monitoringsdoelstellingen zijn doorgaans ook andere methoden beschikbaar om de gewenste informatie te achterhalen zoals het doen van onderzoeken. Indien in een bepaald geval de gewenste informatie slechts door specifieke selectie uit het register te achterhalen is, kan eenvoudig alsnog en op maat in het Besluit voorzien worden in de daarvoor benodigde concrete indicator, nadat alle noodzakelijke afwegingen zijn gemaakt.

De AP adviseert de mogelijkheid van een generiek geformuleerd opleidingskenmerk te schrappen.

2. Gegevens voor uitvoering van subsidieregelingen

Het concept beoogt ter uitvoering van subsidieregelingen op het terrein van praktijkleren en stageplaatsen in de zorg aan OCW respectievelijk VWS gegevens van onderwijsdeelnemers te verstrekken die in het register beschikbaar zijn en die (ook) nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Uit de toelichting blijkt dat de wenselijkheid hiervan is ingegeven door het belang van betrouwbaarheid van de gegevens en

¹ Toelichting, paragraaf 2.7.

² Artikel 26 van de Wet register onderwijsdeelnemers is een 'kan' bepaling.



Datum
20 augustus 2020

Ons kenmerk
z2020-11303

het belang van verlaging van administratieve lasten voor de aanvragers.³ De DPIA concludeerde dat deze doelstellingen in het verlengde liggen van het doel waarvoor de gegevens in het register zijn opgenomen en dat toegang tot deze basisgegevens noodzakelijk en evenredig zou zijn.⁴ De AP is hier echter nog niet van overtuigd.

Uit de toelichting blijkt ten eerste nog niet waarom voor uitvoering van de desbetreffende subsidies persoonsgegevens van deelnemers nodig zijn. Anders dan bij diploma's en dergelijke is voor subsidies immers aannemelijk dat het voor de hoogte van de aanspraak in beginsel niet uitmaakt wie de praktijkleerplaats heeft bezet of de stage heeft gelopen. Zonder nadere toelichting is het de AP daarom niet duidelijk waarom niet volstaan kan worden met eenvoudige, door de subsidieontvanger op te geven, gekwantificeerde gegevens over aantallen deelnemers en periodes.

Voor zover wel tot personen herleidbare gegevens uit het register nodig zijn merkt de AP op dat de hoofdregel in het bestuursrecht is dat de aanvrager de gegevens verstrekt die nodig zijn om een aanvraag te beoordelen.⁵ De aanvrager - in dit geval een werkgever, een zorginstelling, of een onderwijsinstelling - is daarbij ook verantwoordelijk voor de juistheid en de volledigheid van de gegevens.⁶ Aannemelijk is dat het in afwijking hiervan betrekken van noodzakelijke gegevens uit een centrale registratie en/of het voorinvullen van de aanvraag inderdaad kan leiden tot enigszins lagere administratieve lasten bij de aanvrager. Zoveel mogelijk vermindering van administratieve lasten op zichzelf is echter niet een doelstelling van het register.⁷ Dat zou zich ook niet goed verdragen met belangrijke beginselen uit de AVG zoals minimale gegevensverwerking in het licht van de doelstelling en het noodzaakvereiste. Ook gelet op de beschikbaarheid van een logisch alternatief – de aanvrager verschafft de nodige gegevens – kan de AP de conclusie dat deze doelstelling in het verlengde ligt noch dat deze verwerking noodzakelijk en evenredig zou zijn onderschrijven. Bedacht moet daarbij worden dat voor het gemak van een wettelijke voorziening als deze door de deelnemer een prijs wordt betaald in de vorm van verlies van grip op zijn persoonsgegevens. De wettelijke basis maakt immers dat werkgever of instelling geen toestemming of overeenkomst nodig heeft voor verwerking van deze gegevens.

Betrouwbaarheid van de gegevens in de aanvraag kan wel een argument zijn voor benutting van een centrale registratie, indien zich op dit punt bijzondere problemen voordoen. Daarvan blijkt in de toelichting echter nog niet. Zonder nadere toelichting valt daarom niet in te zien waarom voor deze doelstelling in deze context niet kan worden volstaan met regulier bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie mee te zenden bescheiden. Daarnaast kan eventueel nog gebruik gemaakt worden van de bestaande bevoegdheid voor de toezichthouders op de subsidieregelingen om van de subsidieontvanger, maar zo nodig ook van de beheerder van het register, inlichtingen te vorderen.⁸

³ Toelichting, par 2.2 en 2.3.

⁴ Toelichting, par. 3.2 en 3.3.

⁵ Artikel 4:2 Awb

⁶ Artikel 4:46 en 4:48 Awb.

⁷ Zie paragraaf 1.3.6. van de MvT bij het wetsvoorstel voor een Wet register onderwijsdeelnemers (Kamerstukken II 2017/18 34 878, nr 3.)

⁸ Artikel 5:15 Awb, artikel 7 van de Kaderwet VWS-subsidies, artikel 10 Wet overige OCW subsidies.



Datum

20 augustus 2020

Ons kenmerk

z2020-11303

De AP adviseert de mogelijkheid van verstrekking ter uitvoering van subsidieregelingen te schrappen of noodzaak en evenredigheid hiervan in de toelichting nader te onderbouwen.

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

drs. C. E. Mur
Bestuurslid