



De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
5 juni 2018

Ons kenmerk
z2018-5647

Uw brief van
29 maart 2018

Onderwerp

Adviesaanvraag nota van wijziging bij wetsvoorstel register onderwijsdeelnemers

Geachte [...],

Bij brief van 29 maart 2018 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)¹ te adviseren over een voorgenomen nota van wijziging bij het wetsvoorstel register onderwijsdeelnemers (hierna: de nota van wijziging). De advisering geschiedt thans op grond van artikel 57, eerste lid, onder c, en artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De AP voldoet hiermee aan uw verzoek.

¹ Thans artikel 36 lid 4 Algemene verordening gegevensbescherming en artikel 57 lid 1 sub c Algemene verordening gegevensbescherming.



Datum
5 juni 2018

Ons kenmerk
z2018-5647

Inhoud van de nota van wijziging

De nota van wijziging betreft een aantal verschillende onderwerpen:

1. De nota van wijziging maakt het mogelijk dat vanuit het register onderwijsdeelnemers aan scholen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs een beperkt aantal gegevens (verplicht) wordt verstrekt over het voortgezet of voortgezet speciaal onderwijs dat hun oud-leerlingen volgen. Deze (doorstroom)informatie geeft scholen betere mogelijkheden om de schooladviezen die zij geven te evalueren.
2. Ook maakt de nota van wijziging mogelijk dat vanuit het register onderwijsdeelnemers aan scholen in het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs een beperkt aantal gegevens wordt verstrekt ten behoeve van de aanmeldings-, toelatings-, inschrijvings- en uitschrijvingsprocedures van die scholen.
3. enkele aanpassingen van technische aard.

Op deze drie onderdelen wordt hieronder nader ingegaan.

1. Verplichte verstrekking van gegevens aan scholen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs ten behoeve van evaluatie van schooladviezen

De wens om de terugkoppeling van “rendementscijfers” in de onderbouw naar basisscholen te verbeteren is onder andere geuit in het rapport “De kwaliteit van het basisschooladvies” van de Inspectie van het onderwijs (2014), het “Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs” (2014) en de op 3 maart 2015 door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Van Meenen c.s.

In plaats van de voorgestelde verplichte verstrekking is volgens de toelichting een aantal alternatieven overwogen. In de eerste plaats zou gewerkt kunnen worden met geaggregeerde gegevens in plaats van persoonsgegevens. Een school kan met deze gegevens zien of de som van alle adviezen die ze hebben afgegeven goed (bestendig) is. Deze informatie zou volgens de toelichting ontoereikend zijn voor basisscholen voor een gedegen evaluatie omdat zij niet kunnen nagaan *welke* adviezen bestendig waren. Een ander alternatief is het verbeteren van de huidige werkwijze door stimulerend te communiceren over de mogelijkheden die er nu al zijn: VO-scholen mogen individuele leerlinggegevens terugkoppelen aan PO-scholen wanneer ouders hier expliciet toestemming voor geven. Dit betekent echter een aanzienlijke administratieve last voor de scholen, waardoor het onwaarschijnlijk is dat dit het gewenste effect zal sorteren.

2. Verstrekking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van aanmeldings-, toelatings-, inschrijvings- en uitschrijvingsprocedures in het basisonderwijs, (voortgezet)speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs

Om ervoor te zorgen dat alle kinderen goed in beeld blijven wanneer zij van school wisselen en te voorkomen dat scholen dubbele bekostiging ontvangen voor dezelfde leerling krijgt elke leerling in het basisonderwijs, (voortgezet)speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs op dit moment een papieren



Datum
5 juni 2018

Ons kenmerk
z2018-5647

uitschrijfbewijs. De functie van het uitschrijfbewijs is onbetwist, in de huidige praktijk leidt de vorm (papier) echter tot een aanzienlijke administratieve last. Voorgesteld wordt het papieren uitschrijfbewijs te vervangen door een uitwisseling via het (bestaande) register onderwijsdeelnemers. De gegevens die digitaal uitgewisseld gaan worden zijn ten hoogste gelijk aan de gegevens die uitgewisseld worden via fysieke uitschrijfbewijzen.

3. Enkele aanpassingen van technische aard

Artikel 15, tweede lid, en artikel 19, tweede lid, van dit wetsvoorstel reguleren de verstrekking van gegevens die uit het register worden verstrekt aan de minister (voor bekostiging, planning en begrotings- en beleidsvoorbereiding) en aan de inspectie (voor het toezicht op het onderwijs).

De overige aanpassingen van technische aard blijven hier verder buiten beschouwing.

Advies

Het wetsvoorstel geeft de AP aanleiding tot het maken van de volgende op- en aanmerkingen.

Vooraf

Vanaf 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. In dat kader acht de AP het 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. Inzichten met betrekking tot de toepassing van de AVG – door bijvoorbeeld benodigde afstemming met andere toezichthouders – kunnen in de toekomst invloed hebben op het oordeel van de AP.

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), de AVG 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 zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 10, eerste lid, van de



Datum
5 juni 2018

Ons kenmerk
z2018-5647

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. 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 verwerkt.

Het advies op onderdelen

In het hierna volgende is de nummering uit de vorige paragraaf ("Inhoud van de nota van wijziging") aangehouden.

1. Verplichte verstrekking van gegevens aan scholen in het basisonderwijs en speciaal onderwijs ten behoeve van evaluatie van schooladviezen

Deze verplichte verstrekking is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.² De voorgestelde wetswijziging is de beoogde rechtsgrond hiervoor. Ingevolge artikel 6, derde lid, AVG moet de bedoelde verwerking noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang en de wetswijziging moet evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.

Onderwijs is een algemeen belang als bedoeld in artikel 6, derde lid, AVG, en het schooladvies is daar een onderdeel van. Evaluatie van de gegeven schooladviezen draagt bij aan de kwaliteit daarvan.

De toelichting vermeldt dat alternatieven voor de verplichte verstrekking zijn overwogen. Daarbij is onder andere gekeken naar het werken met geaggregeerde gegevens. Deze informatie is volgens de toelichting echter onvoldoende voor een gedegen evaluatie omdat de basisscholen dan niet kunnen nagaan *welke* adviezen bestendig waren. De toelichting geeft niet aan in welke gevallen een individueel advies naderhand moet worden bekeken voor een goede evaluatie en hoe vaak dit zich voordoet. De noodzaak van verplichte verstrekking is om die reden nog niet voldoende onderbouwd.

De AP kan zich bovendien voorstellen dat er naast de genoemde – en verworpen – alternatieven (zie hiervoor onder "Inhoud van de nota van wijziging") nog andere opties zijn om tot individuele en daardoor betere gegevensverstrekking te komen. De toestemming voor de gegevensverstrekking zou bijvoorbeeld reeds kunnen worden gevraagd bij de bespreking van het schooladvies met de ouders in het laatste basisschooljaar, zodat het – kennelijk bewerkelijke – vragen van toestemming in het voortgezet onderwijs niet meer nodig is. Verder valt te denken aan een – eveneens wettelijk te regelen – *opt-out* systematiek, zodat ouders die bezwaar hebben tegen deze gegevensuitwisseling zich hiervoor af kunnen melden.

² Of eventueel op basis van artikel 6 lid 1 sub c AVG, met name voor zover het niet-openbaar onderwijs betreft. Deze keuze doet overigens geen afbreuk aan hetgeen in deze paragraaf wordt opgemerkt.



Datum
5 juni 2018

Ons kenmerk
z2018-5647

Het enkele feit dat het vragen van toestemming als lastig of bewerkelijk wordt ervaren, rechtvaardigt overigens nog niet de conclusie dat *dus* van toestemming als grondslag in de zin van artikel 6, eerste lid, onderdeel a, AVG kan worden afgezien.

De AP concludeert dat dit onderdeel op het punt van proportionaliteit en subsidiariteit heroverweging behoeft. Dit betreft dan met name de vraag of het inderdaad nodig is dat “rendementscijfers” individueel worden teruggekoppeld, en het in ogenschouw nemen van alternatieven die meer recht doen aan de autonomie van ouder en kind met betrekking tot de onderhavige gegevensverwerking.

2. Verstrekking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van aanmeldings-, toelatings-, inschrijvings- en uitschrijvingsprocedures in het basisonderwijs, (voortgezet)speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs

Ook deze gegevensuitwisseling is gebaseerd op basis van artikel 6, eerste lid, onder e, AVG.³ De voorgestelde wetswijziging is de beoogde rechtsgrond hiervoor. Ingevolge artikel 6, derde lid, AVG moet de bedoelde verwerking noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang en de wetswijziging moet evenredig zijn met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.

Onderwijs is een algemeen belang als bedoeld in artikel 6, derde lid, AVG, en het uitschrijfbewijs is – in enigerlei vorm - binnen het onderwijs om administratieve en financiële redenen noodzakelijk.⁴

Vervanging van het papieren uitschrijfbewijs door een geautomatiseerde gegevensuitwisseling stuit niet op bezwaren, nu in de toelichting is aangegeven dat “[d]e gegevens die digitaal uitgewisseld gaan worden [...] ten hoogste gelijk [zijn] aan de gegevens die uitgewisseld worden via fysieke uitschrijfbewijzen”⁵.

De AP heeft geen bezwaar tegen onderdeel 2 van de Nota van Wijziging.

3. Enkele aanpassingen van technische aard

In de toelichting staat het volgende:

“Artikel 15, tweede lid, en artikel 19, tweede lid, van dit wetsvoorstel bepalen dat de verstrekking van gegevens die uit het register worden verstrekt aan de minister (voor bekostiging, planning en begrotings- en beleidsvoorbereiding) en aan de inspectie (voor het toezicht op het onderwijs), uitsluitend zodanige gegevens betreft dat de betrokken onderwijsdeelnemer niet wordt geïdentificeerd of identificeerbaar is. Deze bepalingen zijn ontleend aan bepalingen uit de nu geldende registerwetgeving.”⁶

³ Of eventueel op basis van artikel 6 lid 1 sub c AVG, met name voor zover het niet-openbaar onderwijs betreft. Deze keuze doet overigens geen afbreuk aan hetgeen in deze paragraaf wordt opgemerkt.

⁴ Toelichting p. 8.

⁵ Toelichting p. 10.

⁶ Toelichting p. 10-11.



Datum
5 juni 2018

Ons kenmerk
z2018-5647

In de huidige registerwetgeving wordt voorgeschreven dat de gegevens die uit het register worden verstrekt aan de minister en aan de inspectie “niet herleid of herleidbaar zijn tot individuele leerlingen”.⁷

In artikel 15, tweede lid, en artikel 19, tweede lid, van dit wetsvoorstel is echter geen sprake van geen of beperkte herleidbaarheid⁸, maar wordt in algemene zin verwezen naar “passende technische en organisatorische maatregelen [...] als bedoeld in artikel 25 van de Algemene verordening gegevensbescherming”.

Gezien de intentie om voor te schrijven dat deze gegevens niet of beperkt herleidbaar zijn – terwijl zij overigens desondanks, volgens de toelichting, wel als persoonsgegevens zouden kunnen worden gekwalificeerd⁹ -, is deze verwijzing niet passend. Artikel 25, eerste lid, AVG noemt immers pseudonimisering slechts als *mogelijke* (technische ontwerp-) maatregel.¹⁰

De AP adviseert in artikel 15, tweede lid, en artikel 19, tweede lid, van dit wetsvoorstel expliciet aan te geven dat voor deze gegevens anonimisering danwel pseudonimisering wordt toegepast. Indien wordt gekozen voor de variant “pseudonimisering” dan dient rekening te worden gehouden met de definitie in artikel 4, onder 5, AVG.

Dictum

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

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Mr. A. Wolfsen
Voorzitter

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 178c lid 3 Wet op het primair onderwijs.

⁸ Anoniem resp. pseudoniem.

⁹ Toelichting p. 11.

¹⁰ Artikel 25 lid 1 AVG: “[D]e verwerkingsverantwoordelijke [treft], zowel bij de bepaling van de verwerkingsmiddelen als bij de verwerking zelf, passende technische en organisatorische maatregelen, *zoals* pseudonimisering [...]”