



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

Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
z2020-21452

Uw brief van
14 december 2020

Contactpersoon
070 8888 500

Uw kenmerk
26308628

Onderwerp

Advies over het concept voor de wijziging van de Wet register onderwijsdeelnemers

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Bij brief van 14 december 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 wijziging van de Wet register onderwijsdeelnemers en enkele andere wetten in verband met het uitbreiden van de wettelijke grondslagen voor de verwerking van gegevens in het kader van het register onderwijsdeelnemers (hierna: het concept).

Vanuit het oogpunt van gegevensbescherming is het van belang dat persoonsgegevens die zijn verzameld voor een specifieke overheidstaak, en niet specifiek met het oog op terbeschikkingstelling aan private partijen, ook zoveel mogelijk in het publieke domein blijven. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Hoofdlijn

Het concept wijzigt de Wet register onderwijsdeelnemers (WRO). Eén van de wijzigingen betreft de gegevensverstrekking uit het register onderwijsdeelnemers (hierna: het register) aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties.

De AP adviseert hierover om de noodzaak van de gegevensverstrekkingen uit het register aan aangewezen organisaties nader te onderbouwen in de toelichting, dan wel van de gegevensverstrekkingen af te zien. Als de toelichting alsnog voorziet in een deugdelijke onderbouwing hiervan, dan adviseert de AP om het concept of de toelichting op diverse punten aan te vullen, waaronder het expliciteren dat alleen geanonimiseerde of – zo nodig – gepseudonimiseerde gegevens zullen worden verstrekt, het nader



Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
z2020-21452

specificeren van het doeleinde *doelmatigheid van het onderwijs*, het onderbouwen van de proportionaliteit van het verstrekken van gegevens over gezondheid voor onderzoeksactiviteiten en het onderbouwen van de rechtsgrond van de gegevensverwerkingen.

Strekking van het concept

Het concept wijzigt de WRO. De voornaamste wijzigingen zijn:

- A. Aansluiting B3- en B4-scholen op het register onderwijsdeelnemers;
- B. Gegevensverstrekking uit het register aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties;
- C. Gegevensverstrekking uit het register aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs;
- D. Gegevensverstrekking uit het register aan pensioenuitvoerders;
- E. Gegevensverstrekking uit het register aan overheidsinstellingen in België;
- F. Verlengen bewaartermijn.

Ad B. Gegevensverstrekking uit het register aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties

Het huidige artikel 23, eerste lid, van de WRO luidt:

De basisgegevens worden verstrekt aan door Onze Minister aangewezen onderzoeksinstituten voor zover dit noodzakelijk is voor onderzoeksactiviteiten naar de kwaliteit en toegankelijkheid van het beroepsonderwijs, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en het hoger onderwijs.

Het concept breidt de kring van organisaties en de doelomschrijving in het voorgestelde artikel 23, eerste en tweede lid, als volgt uit:

1. *Basisgegevens kunnen worden verstrekt aan instellingen als bedoeld in artikel 1.2 WHW alsmede aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen organisaties voor zover dit noodzakelijk is voor onderzoeksactiviteiten naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs of hoger onderwijs.*
2. *Basisgegevens kunnen voorts worden verstrekt aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen organisaties voor zover dit noodzakelijk is voor de ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording omtrent de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.*

Verder voorziet het concept in een expliciete grondslag om gegevens over gezondheid aan de genoemde organisaties te verstrekken voor zover noodzakelijk voor de genoemde doelen.

Het concept voorziet in dit kader in een aantal waarborgen. Zo kunnen alleen organisaties die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang op het terrein van het onderwijs, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Ook moet de noodzaak tot gegevensverstrekking per geval worden beoordeeld. De aangewezen organisatie moet daartoe een verzoek indienen bij de



Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
z2020-21452

minister. De minister toetst de noodzaak van de betreffende gegevensverstrekking voor de beoogde doelen en neemt daarover een besluit.

Advies

1. Ad. B. Gegevensverstrekking uit het register aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties

Door het concept zullen grote hoeveelheden persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens (namelijk gegevens over gezondheid), worden verstrekt aan diverse aangewezen privaatrechtelijke organisaties. De overheid verliest daarmee de controle over de aan haar toevertrouwde persoonsgegevens. Er ontstaan grotere risico's met betrekking tot onder meer beveiliging en onverenigbaar gebruik (function creep). Private partijen hebben andere belangen en meer ruimte om naar believen gewenste activiteiten te ondernemen. Daardoor kan ook druk ontstaan om gegevens voor andere doeleinden te benutten. Vanuit het oogpunt van gegevensbescherming is het dan ook van belang dat persoonsgegevens die zijn verzameld voor een specifieke overheidstaak, en niet specifiek met het oog op terbeschikkingstelling aan private partijen, ook zoveel mogelijk in het publieke domein blijven.

In de toelichting is aangegeven dat DUO de betreffende analyses niet kan uitvoeren omdat het takenpakket van DUO al zwaar is, waardoor DUO de komende jaren niet in de hele informatiebehoefte van de aangewezen organisaties kan voorzien in de vorm van aggregaten (geanonimiseerde gegevens).¹ Dit is mogelijk een steekhoudend argument voor uitbreiding van de capaciteit van DUO; kennelijk is DUO immers wel in staat om deze uit oogpunt van algemeen belang belangrijke datasets te leveren, maar wordt men daarvan weerhouden om redenen van capaciteit. Dat kan echter geen reden zijn de gegevens dan maar in ruwere vorm aan private organisaties te verstrekken, zodat de noodzaak van de voorgestelde gegevensverstrekkingen niet is aangetoond.

De AP adviseert om de noodzaak van de gegevensverstrekkingen aan aangewezen organisaties nader te onderbouwen in de toelichting, dan wel van de gegevensverstrekkingen af te zien.

Als de toelichting alsnog voorziet in een deugdelijke onderbouwing, dan adviseert de AP in dit kader als volgt.

1.1 Geanonimiseerde of gepseudonimiseerde gegevens

Volgens de toelichting hebben aangewezen organisatie gepseudonimiseerde gegevens nodig voor bepaalde informatieproducten.² Als de aangewezen organisatie niet voldoende kan aantonen dat gepseudonimiseerde gegevens noodzakelijk zijn voor het specifieke doel dat dat de organisatie nastreeft, dan kan volgens de toelichting worden volstaan met het verstrekken van geanonimiseerde gegevens.³ Ook

¹ Memorie van toelichting p. 21.

² Memorie van toelichting p. 20.

³ Memorie van toelichting p. 21.



Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
z2020-21452

sectorraden⁴ hebben volgens de toelichting geen gegevens nodig die direct tot een persoon (onderwijsdeelnemer) herleidbaar zijn, maar kunnen zij gepseudonimiseerde gegevens gebruiken.⁵

Uit het bovenstaande volgt dat het verstrekken van alleen geanonimiseerde of gepseudonimiseerde gegevens aan aangewezen organisaties voldoende is. Een aantal passages uit de toelichting lijkt hiermee in tegenspraak. Zo wordt aangegeven dat het bij *een groot deel* van de verstrekkingen of *in de meeste gevallen* gaat om gepseudonimiseerde gegevens.⁶ Daaruit lijkt te volgen dat er in bepaalde gevallen ook gegevens zullen worden verstrekt die direct tot een persoon herleidbaar zijn. De noodzaak daarvan is niet aangetoond.

In het geval dat anonieme gegevens worden verstrekt, is er geen sprake van het verwerken van persoonsgegevens. Het pseudonimiseren van gegevens is een belangrijke waarborg ter bescherming van persoonsgegevens.⁷ De AP acht het van belang dat deze waarborg ook wettelijk wordt vastgelegd

De AP adviseert in het concept te expliciteren dat alleen geanonimiseerde of - zo nodig - gepseudonimiseerde gegevens zullen worden verstrekt. Ook adviseert de AP de genoemde tegenstrijdigheden in de toelichting weg te nemen.

1.2 Doelmatigheid

Het concept breidt de doelomschrijving uit met *doelmatigheid van het onderwijs*. De AVG vereist dat persoonsgegevens alleen worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.⁸ Het doeleinde *doelmatigheid van het onderwijs* is niet gedefinieerd, waardoor onvoldoende duidelijk is wat daaronder wordt verstaan. Dit doeleinde is daarmee niet welbepaald als bedoeld in de AVG.

De AP adviseert om het doeleinde *doelmatigheid van het onderwijs* nader te specificeren in het concept.

1.3 Uitzonderingsgrond verwerkingsverbod bijzondere persoonsgegevens voor onderzoeksactiviteiten

Het concept voorziet in een expliciete grondslag om gegevens over gezondheid aan aangewezen organisaties te verstrekken voor onderzoeksactiviteiten.⁹ Gegevens over gezondheid zijn bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG. De verwerking van deze gegevens is verboden, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond als bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Volgens de toelichting is artikel 9, tweede lid, onder j, van de AVG en artikel 24 van de Uitvoeringswet AVG (noodzakelijk voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden) van toepassing. Zo zullen niet meer gegevens worden verstrekt dan noodzakelijk is voor het onderzoek, zal in de meeste gevallen¹⁰ kunnen worden volstaan met het verstrekken van gepseudonimiseerde gegevens, zijn er procedurele waarborgen, dienen de aangewezen organisaties een algemeen belang en kost het vragen

⁴ PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en Vereniging van Universiteiten.

⁵ Memorie van toelichting p. 17.

⁶ Memorie van toelichting p. 20, 32 en 33.

⁷ Waaronder minimale gegevensverwerking ('dataminimalisatie': artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG), gegevensbescherming door ontwerp ('privacy by design': artikel 25, eerste lid, van de AVG) en beveiliging (artikel 5, eerste lid, onder f en artikel 32 AVG).

⁸ Artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG.

⁹ Het voorgestelde artikel 11, eerste lid, onder h, van de WRO (artikel I, onder B, van het concept).

¹⁰ De AP adviseert in de paragraaf hiervoor om het tekstgedeelte 'in de meeste gevallen' aan te passen.



Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
z2020-21452

van uitdrukkelijke toestemming een onevenredige inspanning.¹¹ Hiermee biedt het concept weliswaar een aantal waarborgen, maar de proportionaliteit van de gegevensverwerkingen is daarmee nog niet gegeven. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de privacyinbreuk in verhouding staat met het doel van de verwerking. Dit betekent dat er een evenredigheidstoets met belangenafweging moet worden uitgevoerd.

De AP adviseert om de proportionaliteit van het verstrekken van gegevens over gezondheid voor onderzoeksactiviteiten te onderbouwen in de toelichting.

1.4 Ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden

Volgens de toelichting hebben de sectorraden gegevens uit het register nodig voor twee doelen:

1) onderzoeksactiviteiten en 2) ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording omtrent de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs.¹² Met betrekking tot andere aangewezen organisaties wordt in de toelichting alleen aangegeven dat zij onderzoek doen.¹³

De AP adviseert om in het concept te expliciteren dat gegevens uit het register voor de ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden alleen worden verstrekt aan de sectorraden.¹⁴ Als het de bedoeling is dat ook andere aangewezen organisaties deze ondersteuning zullen gaan verrichten, dan adviseert de AP dit in de toelichting te onderbouwen.

1.5 Uitzonderingsgrond verwerkingsverbod bijzondere persoonsgegevens voor ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden

Het concept voorziet in een expliciete grondslag om gegevens over gezondheid aan aangewezen organisaties te verstrekken voor ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden.¹⁵ Het gaat hier volgens de toelichting om de verstrekking aan sectorraden die de onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs ondersteunen bij het afleggen van publieke verantwoording in de vorm van bepaalde informatieproducten zoals benchmarks, dashboards, landelijke overzichten met informatie over individuele instellingen en over de sector als geheel.¹⁶

Volgens de toelichting is de uitzonderingsgrond als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG (zwaarwegend algemeen belang) van toepassing.¹⁷ De term 'zwaarwegend algemeen belang' betekent dat er niet alleen sprake moet zijn van een belang dat maatschappelijk relevant is, maar ook van wezenlijke importantie is. De genoemde informatieproducten kunnen weliswaar een maatschappelijk belang dienen, maar er is geen sprake van een zwaarwegend algemeen belang in de zin van de AVG. Als de informatieproducten cijfermatig zijn gevormd, kan er mogelijk sprake zijn van statistische doeleinden als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder j, van de AVG.

¹¹ Memorie van toelichting p. 32-33.

¹² Memorie van toelichting p. 16.

¹³ Memorie van toelichting p. 15-16 en 41.

¹⁴ Het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de WRO (artikel I, onder E van het concept).

¹⁵ Het voorgestelde artikel 11, eerste lid, onder h, van de WRO (artikel I, onder B, van het concept).

¹⁶ Memorie van toelichting p. 33.

¹⁷ Memorie van toelichting p. 33.



Datum
3 maart 2021

Ons kenmerk
z2020-21452

De AP adviseert de verwerking te beperken tot wat kan worden onderbouwd als passend onder de uitzonderingsgrond, bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder j, van de AVG (noodzakelijk voor statistische doeleinden) en de toelichting op dit punt aan te vullen.

1.6 Grondslag

Naast een uitzonderingsgrond voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, vereist de AVG dat de verwerking is gebaseerd op een grondslag als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de AVG. Uit de toelichting blijkt niet welke grondslag of grondslagen van toepassing is of zijn.

In het geval de grondslag 'taak van algemeen belang' van toepassing wordt geacht, dan moet de taak op grond van lidstatelijk recht aan de verwerkingsverantwoordelijke zijn opgedragen¹⁸

De AP adviseert om in de toelichting te onderbouwen welke rechtsgrond of rechtsgronden als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de AVG van toepassing is of zijn.

2. Advisering Caribisch Nederland

De AP is alleen bevoegd om te adviseren over het concept voor zover het Europees Nederland betreft. Mogelijk dat het concept ook ter advisering moet worden voorgelegd aan andere, met bescherming van persoonsgegevens belaste autoriteiten van Caribisch Nederland.

Openbaarmaking van het advies

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

¹⁸ Artikel 6, derde lid, van de AVG.