

's-Gravenhage, 21 juni 2000

Ons kenmerk z2000-0564.01

Onderwerp Tweede Nota van Wijziging - Wetsvoorstel Onderwijsnummer

Bij brief van 9 juni 2000 verzocht u de Registratiekamer advies uit te brengen over de ontwerp-nota van wijziging inzake het voorstel van wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs. De Registratiekamer voldoet hierbij gaarne aan uw verzoek.

1. Inleiding

Met betrekking tot het concept-voorstel om persoonsgebonden nummers in te voeren in de onderwijssector heeft de Registratiekamer uw ambtsvoorganger in september 1996 van advies gediend. De Registratiekamer wees in een uitvoerig advies de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs op de in het concept-voorstel beschreven wijze af.

In december 1997 werd het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden. De Registratiekamer constateerde dat de belangrijke kern van haar advies aan de minister nagenoeg geen invloed op het uiteindelijke wetsvoorstel had gehad. In februari 1998 richtte de Registratiekamer zich daarom per brief en notitie met aantekeningen bij het wetsvoorstel tot de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uit de Tweede Kamer om aandacht te vragen voor haar argumenten.

Daarop nodigde de vaste commissie de Registratiekamer uit om een bijdrage te leveren aan een rondetafelgesprek over het wetsvoorstel op 25 maart 1998. Te zelfder tijd ontstonden op ambtelijk niveau informatieve contacten met uw departement over het

Uw brief

Bijlagen

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Prins Clauslaan 20

Postbus 93374

2509 AJ 's-Gravenhage

Tel. 070-3811300

Fax 070-3811301

Datum 21 juni 2000
Ons kenmerk z2000-0564.01
Blad 2

wetsvoorstel. Het verslag en de nota naar aanleiding van het verslag, beide van juni 1998, waren voor de Registratiekamer aanleiding om de vaste commissie bij brief van november 1998 nogmaals te attenderen op haar gefundeerde bezwaren tegen het wetsvoorstel. Intussen had het huidige kabinet het wetsvoorstel voor nader beraad aangehouden.

Sinds eind 1998 vonden – met onregelmatige tussenpozen – besprekingen plaats tussen ambtelijke vertegenwoordigers van uw departement en de Registratiekamer, waarbij diverse aspecten van de problematiek zijn besproken en mogelijke oplossingen daarvoor zijn verkend. Vorige maand heeft een delegatie van de Registratiekamer hierover met u persoonlijk van gedachten kunnen wisselen. In de thans om advies voorgelegde nota van wijziging blijkt met de opmerkingen van de Registratiekamer op diverse punten te zijn rekening gehouden.

2. Drie kernvragen

In het betoog van de Registratiekamer keerden telkens drie kernvragen terug:

1. Is invoering van een persoonsgebonden nummer in het onderwijs noodzakelijk?
2. Is het gebruik van het sofi-nummer daarvoor noodzakelijk?
3. Is er voorzien in adequate waarborgen tegen misbruik?

Ad 1. De Registratiekamer heeft er steeds op gewezen dat invoering van een persoonsgebonden nummer aantoonbaar noodzakelijk moet zijn, gelet op het niet denkbeeldige risico van inbreuk op het in de Grondwet neergelegde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Noodzaak betekent in deze context dat geen redelijke alternatieven voorhanden zijn die in dezelfde mate of beter het doel kunnen dienen. Ook in artikel 8 van de Richtlijn 95/46/EG worden persoonsnummers als bijzondere risicoscheppende gegevens gezien. De Registratiekamer heeft zich reeds in november 1998 op het standpunt gesteld, dat het aan de Tweede Kamer toekomt te beoordelen of de noodzaak voor de invoering van een persoonsgebonden nummer in het onderwijs voldoende overtuigend is aangetoond.

Ad 2. Het kabinet staat in de nota van toelichting bij de tweede nota van wijziging uitvoerig stil bij de keuze voor het sofi-nummer. Daarmee wordt de Tweede Kamer in

Datum 21 juni 2000

Ons kenmerk z2000-0564.01

Blad 3

staat gesteld om de verschillende argumenten te wegen en om te bepalen of de noodzaak voor gebruik van het sofi-nummer thans voldoende overtuigend is aangetoond. Hoewel het wetsvoorstel en de toelichting naar het oordeel van de Registratiekamer beduidend informatiever zijn geworden, spijt het haar te moeten opmerken dat nog in onvoldoende mate doorklinkt dat met invoering van het sofi-nummer als persoonsgebonden nummer in de onderwijssector een principiële stap gezet wordt.

Principieel – ook de Raad van State wees daar in zijn advies van 20 oktober 1997 reeds op – niet alleen omdat de reikwijdte van het sofi-nummer uitgebreid wordt naar het onderwijs, maar vooral omdat het nummer voor een ander doel dan tot nu toe gebruikt zal worden. Het zal ook in de huidige plannen met name ingezet worden als instrument om eventuele fraude gepleegd door instellingen die het nummer in hun administratie moeten voeren te bestrijden en niet eventuele fraude gepleegd door de drager van het sofi-nummer. Daarnaast zal het sofi-nummer in een aantal gevallen ingevoerd worden als instrument voor monitoring van beleid.

Anders gezegd: niet langer gaat het alleen of primair om het gebruik met betrekking tot overheidsbeslissingen en de geregistreerde zelf, maar om daarbuiten gelegen doelen: controle op scholen en beleidsvoorbereiding. Bovendien wordt het gebruik van het sofi-nummer vervroegd naar de leeftijd van drieënhalf jaar. Dat betekent dat na verloop van tijd de gehele bevolking tussen drieënhalf en ongeveer vijfendertig jaar bij de Informatie Beheer Groep in een actueel centraal register voorkomt.

Ad 3. In de nota van toelichting bij de tweede nota van wijziging stelt het kabinet in paragraaf 2 dat heroverweging van het wetsvoorstel heeft geleid tot aanscherping van het voorstel op tal van punten:

“Er is alles aan gedaan om te waarborgen dat misbruik en oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens wordt voorkomen. Ook de afscherming van het basisregister onderwijs (het basisregister) ten opzichte van andere bestanden wordt beter gewaarborgd.”

De Registratiekamer heeft met waardering kennis genomen van deze aanscherping. Uit de tweede nota van wijziging blijkt dat het kabinet meer oog heeft gekregen voor de belangenafweging die noodzakelijk is tussen enerzijds een verbeterde opzet van

Datum 21 juni 2000

Ons kenmerk z2000-0564.01

Blad 4

administraties en een efficiënter gegevensgebruik en anderzijds het in de Grondwet verankerde recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Naar het oordeel van de Registratiekamer blijkt uit de nieuwe tekst de ambitie voor een zorgvuldige en verantwoorde omgang met het sofi-nummer en de daaraan toe te voegen persoonsgegevens. Er is nu uitvoerig aandacht besteed aan waarborgen die de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van de persoonsgegevens moeten minimaliseren. Het kabinet kiest daarbij voor een scheiding van beheer en gebruik, en voor een consequent doorgevoerd onderscheid tussen gebruik op individueel en niet-individueel niveau. Dit heeft geresulteerd in een nagenoeg uitputtende regeling van de informatievoorziening in de wet en aanscherping van enkele bepalingen uit het voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Een zo uitputtende wettelijke regeling van de informatievoorziening komt tegemoet aan de uit de privacywetgeving voortvloeiende eis van transparantie van gegevensverkeer, maar stelt ook hoge eisen aan de naleving en de controle daarop. Het kabinet is zich daarvan bewust. Zo bevat het wetsvoorstel nu een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen aan de technische en organisatorische maatregelen die de Informatie Beheer Groep krachtens artikel 13 Wbp ten uitvoer moet leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Ook wordt gesteld dat in het jaarverslag in ieder geval aandacht besteed wordt aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de wijze waarop de technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer zijn gelegd. Anders gezegd: wat niet mag moet ook niet kunnen.

Een ander voorbeeld is de verplichting die de Informatie Beheer Groep wordt opgelegd om een functionaris voor de gegevensbescherming als bedoeld in artikel 62 Wbp te benoemen. Deze keuze impliceert onafhankelijke interne controle op de naleving van de privacyregelgeving.

Datum 21 juni 2000

Ons kenmerk z2000-0564.01

Blad 5

3. Opmerkingen

De Registratiekamer heeft keer op keer gewezen op de risico's van invoering van het sofi-nummer in de onderwijssector. Daarbij ging het haar niet alleen om risico's binnen die sector, maar ook daarbuiten. Haar terugkerende bemoeienis met het onderhavige wetsvoorstel vloeide met name voort uit de huiver voor ongewenste en onrechtmatige uitwaaiering van het sofi-nummer, zeker in een tijdperk van steeds sneller voortgaande automatisering. De praktijk leert dat informatie die voorhanden is ook gebruikt wordt. Niet het instrument van een persoonsnummer als zodanig behoeft tot onaanvaardbare gevolgen te leiden. Problemen kunnen ontstaan doordat het faciliterend karakter ervan steeds weer nieuwe gebruiksmogelijkheden genereert. De legitimiteit van het gebruik wordt dan problematisch.

Als de noodzaak van invoering van persoonsgebonden nummers in de onderwijssector en het gebruik van het sofi-nummer daarvoor overtuigend zijn aangetoond, zal moeten worden voorzien in adequate waarborgen die misbruik en oneigenlijk gebruik van de betrokken persoonsgegevens moeten voorkomen, en die ongewenste uitwaaiering van het sofi-nummer kunnen tegengaan.

Met de tweede nota van wijziging en de toelichting belicht het kabinet de waarborgen die ingebouwd zijn in en rondom de gegevensverwerking. Het meest in het oog vallend zijn de scheiding tussen beheer en gebruik, de inschakeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek bij het gebruik voor statistische doeleinden en het leveren van geanonimiseerde of geaggregeerde beleids- en stuurinformatie aan gemeenten, de nagenoeg uitputtende regeling van de informatieprocessen en de eveneens in de wet neergelegde beveiligingseisen. Hoewel de Registratiekamer een sterke voorkeur blijft houden voor sectorspecifieke nummers, geeft het kabinet met deze aanpak te kennen aan welke zeer stringente eisen een uitbreiding van het bereik van het sofi-nummer als thans aan de orde is, dient te voldoen.

Het wetsvoorstel voorziet ook in het gebruik van persoonsgebonden nummers op het niveau van de gemeenten. Anders dan op rijksniveau, gaat de toelichting echter niet uitvoerig in op de waarborgen rond de verwerking van persoonsgegevens en het gebruik van nummers bij de gemeenten en andere betrokken instellingen.

Datum 21 juni 2000

Ons kenmerk z2000-0564.01

Blad 6

De Registratiekamer wil echter niet onvermeld laten dat de mate van zorgvuldigheid waarmee overheid en instellingen persoonsgegevens uitwisselen haar soms grote zorgen baart. Met name daar waar instellingen in samenwerkingsverbanden persoonsgegevens uitwisselen, kunnen zich in de praktijk gemakkelijk problemen voordoen. Niet altijd is dan duidelijk wie voor welke verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijk is, of zelfs maar kan zijn. In dergelijke situaties kan efficiënter gegevensverkeer soms juist onbedoeld ten nadele van het individu zijn of ronduit in strijd zijn met de wet. Dit risico zou zich kunnen voordoen in samenwerkingsverbanden waaraan behalve onderwijs ook gezondheidszorg, jeugdhulpverlening, gemeenten etc. meedoen. De Registratiekamer dringt er op aan, dat in de toelichting duidelijker dan thans op dit risico wordt gewezen en dat de mogelijke doorwerking van de Wbp daarbij uitdrukkelijk wordt betrokken.

De nota van toelichting stelt in paragraaf 7 dat de voorlichting door de belastingdienst aan de ouders van met name drieëneenhalf-jarigen bij de uitreiking van het sofi-nummer de nodige aandacht behoeft, maar de Registratiekamer kan zich voorstellen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zich, voor zover dat binnen zijn mogelijkheden ligt, inzet voor een adequate en op de risico's gerichte voorlichting over dit wetsvoorstel binnen de onderwijssector, temeer daar het initiatief tot invoering van het sofi-nummer in het onderwijs van hem afkomstig is. Duidelijke vermelding op de betrokken formulieren dat het sofi-nummer uitsluitend verstrekt wordt voor de (eerste) inschrijving bij een school en dat gebruik voor andere doeleinden niet is toegestaan, is naar het oordeel van de Registratiekamer een vereiste, maar is op zichzelf onvoldoende om oneigenlijk gebruik door instellingen te voorkomen. De indruk van een sluipende invoering van een persoonsnummer voor algemeen gebruik dient eveneens nadrukkelijk te worden tegengegaan.

4. Conclusie

De Registratiekamer is van oordeel dat indien gekozen wordt voor invoering van het sofi-nummer als persoonsgebonden nummer in de onderwijssector er moet zijn voorzien in voldoende adequate waarborgen die het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik minimaliseren. De tweede nota van wijziging met toelichting brengt een aanzienlijke verbetering aan in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Datum 21 juni 2000

Ons kenmerk z2000-0564.01

Blad 7

De expliciet in de wet aangegeven regeling van informatiebetrekkingen stelt hoge eisen aan de naleving en de controle daarop. De Registratiekamer constateert dat het kabinet zich hiervan thans bewust is en bereid is daarin te investeren. In welke mate het hoge ambitieniveau van het wetsvoorstel ook in het veld navolging zal vinden, moet worden afgewacht. In de nota van toelichting, en bij de introductie van de beoogde regeling in de praktijk, ware hieraan terdege aandacht te schenken.

De Registratiekamer ziet geen aanleiding tot het maken van verdere kanttekeningen en vertrouwt er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,

Voorzitter Registratiekamer