

Vergaderjaar 2011–2012

32 176

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in verband met het gebruik van het persoonsgebonden nummer bij onder meer de uitwisseling van leer- en begeleidingsgegevens van leerlingen

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2011

Op 27 september jl. heeft de plenaire behandeling plaatsgevonden van het wetsvoorstel met betrekking tot het gebruik van het persoonsgebonden nummer bij onder meer de uitwisseling van leer- en begeleidingsgegevens van leerlingen. Tijdens de behandeling heeft uw Kamer mij gevraagd om in een brief nadere toelichting te geven op een aantal punten. Met deze brief geef ik gevolg aan dit verzoek.

Inleiding

De samenleving digitaliseert. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor de overdracht en opslag van informatie. Dit brengt tevens nieuwe risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van de privacy, met zich mee. De uitdaging waar we in het onderwijs voor staan is om deze nieuwe mogelijkheden optimaal te benutten in het belang van het kind, terwijl we de risico's beheersbaar houden.

De uitwisseling van ter zake doende leer- en begeleidingsgegevens tussen scholen bij de overstap van een leerling vindt sinds jaar en dag plaats. Hiermee zorgen de scholen ervoor dat het onderwijs op de nieuwe school zoveel mogelijk op het niveau en de behoeften van de leerlingen is toegesneden. Dat is een goede zaak, want als de doorlopende leerlijn van het kind soepel verloopt, worden de talenten van het kind optimaal benut. Deze uitwisseling van informatie tussen scholen vindt op verschillende manieren plaats: op papier, via de mail, via de ouders, telefonisch, et cetera. De PO-Raad en de VO-Raad hebben het initiatief genomen om met gebruikmaking van moderne digitale mogelijkheden deze overdracht van leer- en begeleidingsgegevens tussen scholen veilig, transparant, gestandaardiseerd en snel te laten verlopen. Voor een dergelijke digitale uitwisseling tussen scholen is het gebruik van het persoonsgebonden nummer van de leerling nodig. Daarom heeft het onderwijsveld mij om dit

wetsvoorstel verzocht. Het initiatief van de Raden voor een «Overstap-service Onderwijs» komt de doorlopende leerlijn van onze leerlingen ten goede, en brengt meer structuur in de uitwisselingspraktijk van (digitale) leergegevens tussen scholen. Daarom steun ik dit initiatief van harte.

Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat de digitalisering van de informatie-uitwisseling tussen scholen zorgvuldigheid vraagt van alle betrokkenen ten aanzien van de *inhoud* van de uitgewisselde informatie, en zorgvuldigheid ten aanzien van de *wijze waarop* de informatie over leerlingen wordt uitgewisseld. De punten waarop u van mij een toelichting hebt gevraagd in deze brief raken deze beide aspecten:

- Welke dossiers worden uitgewisseld tussen scholen? In paragraaf 1 zal ik de gebruikte terminologie toelichten;
- Welke invloed kunnen ouders en leerlingen uitoefenen op de inhoud van de uitgewisselde leer- en begeleidingsgegevens? In paragraaf 2 zal ik ingaan op de waarborgen voor ouders en leerlingen, met name ten aanzien van de inhoud van het onderwijskundig rapport in het primair onderwijs;
- In paragraaf 3 ga ik nader in op de vraag waar ouders en leerlingen met hun klachten terecht kunnen, en wat in dit verband de rol is van het CBP;
- Om ten aanzien van de toekomstige digitale uitwisseling zorgvuldig transparant te maken welke gegevens scholen onderling wel en niet met het persoonsgebonden nummer mogen uitwisselen, heb ik een AMvB in voorbereiding. De concept-AMvB stuur ik u als bijlage¹ bij deze brief. Dit concept moet de formele procedure nog doorlopen. In paragraaf 4 schets ik de hoofdkaders van deze AMvB in relatie tot de verantwoordelijkheid van de school, en presenteer ik de eerste uitkomsten van de internetconsultatie;
- In bijlage 1 vindt u nadere informatie over de wijze waarop de PO-Raad en de VO-Raad het project Overstap-service Onderwijs (ELD/OSO) vormgeven.

1. Over welke dossiers gaat het bij de administratie en uitwisseling van leergegevens?

Onder «leerlingdossier» wordt doorgaans verstaan de verzameling van alle persoonsgegevens die de school verwerkt en bijhoudt over een leerling. Hierbij gaat het om algemene gegevens die nodig zijn voor de leerlingadministratie, verzuimgegevens, in- en uitschrijvingsgegevens, gegevens die nodig zijn voor het verkrijgen van de bekostiging die de school van OCW krijgt, gegevens uit het leerlingvolgsysteem, enzovoorts. Het voorliggende wetsvoorstel gaat niet over dit leerlingdossier in ruime zin dat de school bijhoudt, maar alleen over de gegevens die worden *overgedragen* aan een andere school.

In het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs wordt voor deze over te dragen gegevens de wettelijke term «onderwijskundig rapport» gebruikt. In het VO en MBO is geen vaste benaming in gebruik voor de verzameling van leer- en begeleidingsgegevens die scholen doorgaans bij de overstap van een leerling aan elkaar overdragen.

De nieuwe digitale ontwikkeling brengt een nieuwe terminologie met zich mee. Vanuit het veld wordt door de PO-raad en VO-raad gewerkt aan een landelijk systeem voor de overdracht. Met de term «overstapdossier» (voorheen «elektronisch leerdossier») wordt de set leer- en begeleidingsgegevens van de leerling aangeduid die in samenhang digitaal worden overgedragen van de oude school naar de nieuwe school. De Overstap-service Onderwijs (ELD/OSO) is het geheel van afspraken, standaarden en beveiligde verbindingen die de veilige digitale overdracht van de set leergegevens vanuit de leerling-administratie van de ene school naar de andere school faciliteert. In het primair onderwijs kan het onderwijskundig

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 148511.02.

rapport via deze faciliteit dus als «overstapdossier» veilig digitaal worden overgedragen. Op de nieuwe school worden deze leer- en begeleidingsgegevens vervolgens opgenomen in het leerlingdossier dat van elke leerling in de leerlingadministratie op de school wordt bijgehouden.

2. *Onderwijskundig Rapport (OKR)*

Het onderwijskundig rapport wordt door een basisschool opgesteld voor de nieuwe school wanneer een leerling naar een andere school gaat. Op deze wijze dragen de scholen er zorg voor dat elk kind in een cruciale fase van zijn ontwikkeling het onderwijs en de begeleiding ontvangt die het nodig heeft, en uiteindelijk in de passende leerweg binnen het voortgezet onderwijs terecht komt. Scholen voor voortgezet onderwijs moeten het onderwijskundig rapport van de leerling betrekken bij de toelatingsbeslissing.¹ De informatie in het onderwijskundig rapport is dermate van belang voor een goede plaatsing van de primair onderwijs leerling op de nieuwe school en voor het op maat toegesneden vervolgonderwijs op die school, dat het verstrekken van het onderwijskundig rapport door de wetgever verplicht is gesteld.² Daarbij past naar mijn mening niet dat de overdracht van het onderwijskundig rapport afhankelijk zou zijn van toestemming van de ouder(s). Hier prevaleert dus het onderwijskundig belang van het doorgeven van ter zake doende informatie aan de nieuwe school, dat een wettelijk verplicht karakter heeft, ten behoeve van de doorlopende leerlijn van de leerling boven het toestemmingsrecht van de ouders.

Gaat het om een leerling in het VO of MBO dan is het overdragen van leergegevens aan de nieuwe school facultatief en is toestemming van de ouders c.q. leerling altijd nodig. Dit wetsvoorstel regelt dat de school een verklaring van instemming bewaart in de administratie van de school.

De digitalisering van de uitwisseling op zichzelf raakt de inhoud van het onderwijskundig rapport niet direct. Als het gaat om de leer- en begeleidingsgegevens die de oude school – ook digitaal – uitwisselt met de nieuwe school van het kind, vertrouw ik op het professionele oordeel van de deskundige docent die de plicht heeft om alleen toereikende, ter zake doende, en niet bovenmatige informatie over het kind in het rapport op te nemen. Ouders kunnen invloed uitoefenen op de inhoud van die gegevens. Ouders moeten door de school worden geïnformeerd over de inhoud van het onderwijskundig rapport; zij hebben recht op correctie van onjuiste informatie, en kunnen hun visie aan het rapport laten toevoegen als zij het niet eens zijn met het professionele oordeel van de school. Dit is mijns inziens een aanvaardbare oplossing als bijvoorbeeld meningsverschillen bestaan over de inhoud. Ouders kunnen een klacht indienen bij de klachtencommissie van de school als de school zich hier niet aan houdt, zich wenden tot het CBP of gebruik maken van de in de Wbp geregelde rechtsbescherming.³

3. *Rol CBP bij individuele klachten*

Tijdens de plenaire behandeling is de vraag aan de orde gesteld in hoeverre het CBP klachten van individuen in behandeling neemt. Het CBP ziet toe op de naleving van de in de Wbp gestelde regels. De ouder of leerling die meent dat een school privacy-regels niet in acht neemt kan een signaal afgeven bij het CBP. Mede op basis van signalen maakt het CBP keuzes in zijn toezichthoudende en handhavende werk. Naar aanleiding van een signaal kan het CBP besluiten een onderzoek in te stellen. Een onderzoek kan op verzoek van een belanghebbende of ambtshalve worden ingesteld door het College.⁴ Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en na afweging van de in het geding zijnde belangen komt het CBP tot een beslissing of een onderzoek

¹ Artikel 3 Inrichtingsbesluit WVO.

² Artikel 42 WPO en artikel 43 WEC.

³ Op grond van de artikelen 45 en 46 Wbp kunnen belanghebbenden zich wenden tot de rechtbank indien de verantwoordelijke een verzoek tot (onder andere) inzage of correctie afwijst.

⁴ Artikel 60 Wbp. Voor een voorbeeld van een onderzoek op verzoek van een belanghebbende zie eindoordeel Cbp d.d. 27 mei 2005, nr. z2004-1152 (http://www.cbppweb.nl/downloads_uit/z2004-1152.pdf). Dit onderzoek had betrekking op Digidoor, een digitale verzameling van leerlinggegevens van scholen te Almere.

op zijn plaats is. Hierbij spelen prioriteitscriteria een rol, zoals deze recentelijk zijn uitgewerkt in de Beleidsregels handhaving van het CBP.¹ Hierin geeft het CBP aan dat het prioriteit geeft aan zaken waarbij het een vermoeden heeft van ernstige, structurele overtredingen die veel mensen treffen en waarbij het CBP door de inzet van handhavingsinstrumenten effectief verschil kan maken en aan zaken die vallen binnen de (jaarlijkse) aandachtspunten die door het CBP bekend zijn gemaakt.

Het CBP kan verder bemiddelen of adviseren in bepaalde geschillen tussen een belanghebbende en een verantwoordelijke (onder andere geschillen betrekking tot inzage of correctie), op verzoek van de belanghebbende en voor zover passend binnen de eerder genoemde Beleidsregel handhaving.² De eerste weg is via de klachtencommissie van de school en/of de Inspectie van het Onderwijs, pas als dit niet de gewenste resultaten oplevert komt het CBP in beeld. De klachteninstellingen in het onderwijs zijn bedoeld voor alle mogelijke klachten over gedragingen en beslissingen van het bevoegd gezag of het personeel van de school.³ Daaronder vallen ook mogelijke klachten van ouders of leerlingen over het niet naleven door de school van voorschriften ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens van leerlingen.

4. Inhoud van de AMvB

Door digitalisering neemt de mogelijkheid en snelheid van verspreiding van gegevens toe. Dat vraagt zorgvuldigheid ten aanzien van wát je wanneer uitwisselt. In dat licht is het nóg belangrijker dat scholen precies weten welke leer- en begeleidingsgegevens zij wel en niet onderling mogen uitwisselen. Daarom wordt in een AMvB bepaald welke leergegevens twee scholen, gekoppeld aan het PGN van een leerling, ten hoogste mogen uitwisselen. Binnen dit kader mogen alleen de leergegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het leren en de begeleiding van die specifieke leerling mogen worden doorgegeven aan de nieuwe school. De school maakt dus altijd een op de leerling toegesneden selectie uit de leergegevens die op grond van de AMvB mogen worden opgenomen in het overstapdossier.

De AMvB zal geen ruimte laten voor de overdracht van de bijzondere persoonsgegevens over ras, etniciteit, geboorteland, godsdienst of levensovertuiging. U ontvangt hierbij zoals verzocht de concepttekst voor de AMvB, zoals deze op dit moment in de procedure geldt.

Voor de totstandkoming van de AMvB wordt een zorgvuldig traject gevolgd waarbij alle belanghebbenden worden geconsulteerd. In het kader daarvan is er een publieke internetconsultatie gehouden over het conceptbesluit van 17 oktober tot en met 14 november 2011. Hierbij zijn ouder- en sectororganisaties actief geïnformeerd en verzocht hun reactie te geven.

Op de internetconsultatie «Besluit uitwisseling leer- en begeleidingsgegevens» zijn in totaal 114 reacties binnengekomen, waarvan er 53 toestemming hebben gegeven hun reactie ook openbaar te maken. Hierbij zaten onder meer reacties van ouderverenigingen, van (samenwerkingsverbanden van) scholen, de PO-raad en VO-raad en enkele andere belangenbehartigers. Overige reacties waren niet nader gespecificeerd, maar aannemelijk is dat het overgrote deel hiervan bestaat uit reacties van individuele ouders en burgers. De consultatie heeft dus een breed bereik gehad. Hoewel het geen representatieve enquête is, geeft het wel een beeld van de opvattingen die leven bij diverse belanghebbenden.

¹ Stcrt. 2011, 1916.

² Artikel 47 WBP.

³ Artikel 14 van de WPO en artikel 24b, eerste lid, van de WVO.

Belangrijk om te constateren is dat het, voor het overgrote deel van de respondenten, duidelijk is waarop het besluit betrekking heeft. Scholen en belangenbehartigers reageren voornamelijk positief op het besluit. Zij vinden het wenselijk dat uitwisseling van leer- en begeleidingsgegevens tussen scholen plaatsvindt en zien ook het nut ervan. Het besluit biedt daarbij volgens hen een afdoend kader, dat ruimte laat voor professionele afweging door de school.

Tegelijkertijd blijkt dat vooral ouders naast voordelen ook een aantal aandachtspunten zien, veelal ingegeven vanuit hun eigen persoonlijke ervaringen. Ouders maken zich bijvoorbeeld zorgen of bij de vormgeving van de digitale uitwisseling van leergegevens tussen scholen voldoende waarborgen worden ingebouwd en of de privacy van hun kinderen optimaal beschermd blijft. Ook ouderorganisaties vragen aandacht voor de positie van ouders bij de uitwisseling van leergegevens. De wens is dat ouders invloed hebben en dat het dossier een zo volledig mogelijk beeld geeft van een kind.

Soms blijken ouders onvoldoende op de hoogte van hun rechten, zoals hierboven in deze brief beschreven. Ik adviseer daarom de sectorraden om hun leden te wijzen op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het actief informeren en in positie brengen van ouders en leerlingen. Ook zal ik bij de landelijke ouderorganisaties aandringen op goede voorlichting aan ouders over deze *checks and balances*. Daarnaast zal ik de toelichting van de AMvB waar mogelijk verduidelijken op de rechten van ouders en leerlingen, bijvoorbeeld door daarin te beklemtonen dat scholen de visie van ouders (indien door hen gewenst) moeten toevoegen aan het dossier.

In veel gevallen hebben de suggesties uit de internetconsultatie niet direct betrekking op de inhoud van het voorliggende besluit, maar op de waarborgen die we met elkaar organiseren en de uitvoering door scholen in de praktijk. Ik wil bevorderen dat digitale uitwisseling van leer- en begeleidingsgegevens tussen scholen veilig, zorgvuldig en transparant gebeurt. Dit doe ik door de Raden te subsidiëren om met de Overstap-service Onderwijs een landelijke voorziening te ontwikkelen, waarbij expliciet aandacht is voor de gewenste waarborgen.

Voorwaardelijk voor mij is dat de Raden ervoor zorg dragen dat leergegevens van leerlingen volstrekt veilig tussen twee scholen worden uitgewisseld, dat de leergegevens niet gekoppeld worden met andere gegevens, dat de leergegevens de leerling niet tot in lengte van dagen kunnen achtervolgen, dat de leergegevens niet in een centrale database terecht komen, en dat de leergegevens alleen kunnen worden ingezien door direct betrokkenen. Op deze wijze wordt rekening gehouden met de wensen van ouders en ouderorganisaties, en ontstaat er een veilige infrastructuur waarlangs scholen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen bij de vormgeving van soepele doorlopende leerlijnen voor alle leerlingen.

Suggesties uit de internetconsultatie zal ik, waar ze direct betrekking hebben op het besluit, in het verdere proces nader afwegen en betrekken bij de uitwerking. De concept AMvB dient nu nog diverse stadia te doorlopen, waaronder behandeling in de Ministerraad en advisering door de Raad van State, die van invloed kunnen zijn op de inhoud. Bovendien zal de AMvB in de nahanprocedure (wanneer alle genoemde stadia zijn doorlopen en alle instanties zijn geconsulteerd) nog worden voorgelegd

aan de Eerste en Tweede Kamer. Daarbij wordt het parlement in de gelegenheid gesteld zich een oordeel te vormen over de AMvB waarin recht is gedaan aan de inbreng van alle stakeholders.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Hoe vindt de elektronische uitwisseling van leergegevens straks plaats?

Voor alle helderheid: dit wetsvoorstel regelt het gebruik van het persoonsgebonden nummer. Het voorstel schrijft geen specifieke systematiek van elektronische uitwisseling van leergegevens voor. De vormgeving hiervan is de primaire verantwoordelijkheid van het onderwijsveld zelf. Uiteraard dienen besturen(organisaties) en scholen zich hierbij te houden aan de kaders die wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer stellen.

Overstapservice Onderwijs

De PO-Raad en VO-raad ontwikkelen een landelijke systeem waarmee het leerdossier met gestandaardiseerde gegevens vervolgens op veilige en transparante wijze elektronisch van de ene naar de andere school kan worden gestuurd. Dit systeem noemen de Raden: OverstapService Onderwijs (OSO) en het dossier noemen ze het overstapdossier. Voor de goede orde wordt hierbij opgemerkt dat sprake is van één dossier en in het geval van digitale uitwisseling is dit het overstapdossier.

Het voorliggende wetsvoorstel gaat over het gebruik van het PGN en niet over een bepaald systeem. Dat neemt niet weg dat vanuit uw Kamer veel vragen zijn gesteld over de precieze vormgeving van het landelijk systeem dat de Raden ontwikkelen. Daarom wil ik kort ingaan op het huidige concept waar de Overstapservice Onderwijs van uitgaat. Daarbij past de kanttekening dat de Overstapservice van de Raden nog in ontwikkeling is. Kort gezegd zal het uitwisselingsproces als volgt verlopen:

1. De huidige school maakt in de eigen leerling-administratie een overstapdossier¹ en stemt dit af met de ouders;
2. De huidige school registreert inzage en eventueel correctie of instemming door de ouders of leerling van 16 jaar of ouder;
3. Het dossier bevat alleen de strikt noodzakelijke gegevens over die specifieke leerling en voldoet aan de afgesproken standaarden en wettelijke kaders. Hieraan worden eventuele opmerkingen van ouders of leerlingen vanaf 16 jaar toegevoegd;
4. De nieuwe school vraagt via de Overstapservice om een dossier op basis van het PGN van de leerling en het BRIN-nummer van de huidige school;
5. De Overstapservice controleert de autorisatie en beveiliging van beide scholen;
6. Daarna wordt het dossier rechtstreeks van de huidige naar de nieuwe school verzonden via een beveiligde verbinding;
7. De nieuwe school meldt bij de Overstapservice dat het overdragen van het dossier succesvol is afgerond en slaat de gegevens lokaal op in de eigen leerling-administratie.

Hiermee is tegelijk duidelijk wat de Overstapservice Onderwijs niet is:

- Het is geen voorziening à la Elektronisch Patiënten Dossier. Er worden géén dossiers op een centraal punt opgeslagen of gekoppeld. Alleen de uitwisseling van het overstapdossier tussen twee scholen wordt door de «overstapservice» gefaciliteerd;
- Er is geen inzage van leer- en begeleidingsgegevens op een centraal punt;
- DigiD wordt niet gebruikt. Scholen faciliteren zelf de inzage door ouders of leerling in hun eigen administratie;
- De overstapdossiers worden niet met het PGN aan andere gegevens of bestanden gekoppeld;
- De overstapdossiers worden alleen aan de nieuwe school geleverd, dus niet aan andere instanties.

¹ In het geval van een overstap van PO naar VO is dit dus het Onderwijskundig Rapport en geldt inzage- en correctierecht voor de ouder. Bij overstap in het VO of MBO geldt voor een overstapdossier ook instemmingsrecht voor de ouder of leerling boven 16 jaar. Zie ook paragraaf 1 en 2 voor toelichting.

Zijn scholen voldoende in staat om verantwoordelijkheid te nemen?

Het is natuurlijk een omslag voor scholen in het PO en VO om hun administratie en gegevensuitwisseling steeds verder te digitaliseren en om daarbij de betrouwbaarheid en beveiliging goed in het oog houden. Scholen werken inmiddels in beide sectoren met elektronische leerling-administratiesystemen, leerlingvolgsystemen en zijn bijvoorbeeld al gewend aan elektronische uitwisseling met BRON (DUO). De Overstap-service Onderwijs (ELD/OSO) ontvangt van mij subsidie, onder meer om te regelen dat er standaarden worden ingebouwd in de bestaande softwarepakketten. Het integreert dus het overstapdossier in bestaande systemen. Het leidt daarmee naar verwachting tot lastenverlichting. Doordat gegevens straks automatisch kunnen worden opgehaald uit en ingelezen in de administratie van de scholen, zorgt het voor een ordentelijke administratie met minder handmatige handelingen en minder fouten bij scholen. Juist vanwege de zorgen over goede uitwisseling is het van belang dat de Raden een dergelijk systeem zorgvuldig uitvoeren. Ik heb daarom voorwaarden aan de subsidie verbonden, bijvoorbeeld dat er een onafhankelijke audit op de beveiliging van het systeem wordt gedaan. Bovendien heb ik de PO-Raad en de VO-raad verzocht om de scholen te ondersteunen met praktische handreikingen. Er zal daarbij ook veel aandacht zijn voor de verantwoordelijkheden van scholen en het attenderen op goede procedures en maatregelen op de school. De ouderorganisaties worden actief betrokken bij het project en ook richting scholen zal actief gewezen worden op de rechten van ouders en leerlingen. Scholen worden hiermee goed ondersteund en de kosten en inspanning voor deelname aan het project zijn voor scholen zeer beperkt. Bovendien zijn scholen niet verplicht tot deelname aan de Overstap-service. Gelet op de zorgen zal ik het project kritisch blijven volgen en hierover regelmatig met de PO-raad en VO-raad overleggen.