

Vergaderjaar 2018–2019

34 878

Bundeling en aanpassing van regels over de registers met betrekking tot onderwijsdeelnemers (Wet register onderwijsdeelnemers)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 december 2018

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel register onderwijsdeelnemers. In de onderstaande beantwoording wordt de indeling van het voorlopig verslag van de commissie gevolgd.

2. Hoofdpijnen wijzigingen registerwetgeving

De nota van wijziging regelt dat doorstroominformatie vanuit de eerste drie leerjaren van het VO wordt doorgegeven aan het PO, constateren de leden van de VVD-fractie. Ook het VO is volgens deze leden gebaat bij het ontvangen van doorstroominformatie vanuit het vervolgonderwijs. Met deze informatie kan het VO de kwaliteit van de loopbaanoriëntatie en loopbaanbegeleidingsprogramma's verder verbeteren. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om in dit voorstel ook voor het VO het mogelijk te maken dat doorstroominformatie vanuit het MBO, HBO en WO beschikbaar wordt gesteld aan het VO, en of de regering deze levering aan het VO alsnog mogelijk kan maken, wellicht via een separaat wetsvoorstel.

Het leveren van doorstroominformatie aan het VO laat zich naar mijn mening niet op één lijn stellen met het leveren van doorstroominformatie aan het PO. In het PO is de doorstroominformatie een middel om de schooladviezen beter te kunnen evalueren. Basisscholen moeten voor elke leerling een schooladvies vaststellen over het volgen van aansluitend vervolgonderwijs. Het schooladvies heeft een grote betekenis voor de verdere schoolloopbaan. Dit vraagt om een goede informatievoorziening aan de basisschool. Hier hoort ook bij het terugkoppelen van gegevens op individueel niveau via het register, zoals mogelijk gemaakt door de nota van wijziging.

Het voortgezet onderwijs, waar oriëntatie op studie en beroep onderdeel is van het programma, wordt afgesloten met een diploma. Wat een leerling met zijn diploma gaat doen (wel of niet een vervolgstudie doen, en welke studie) is aan de leerling. Naast de activiteiten die de leerling verricht in het kader van loopbaanoriëntatie kunnen nog veel andere factoren van invloed zijn op zijn uiteindelijke keuze. Dit betekent dat

doorstroominformatie over een individuele leerling op zichzelf betrekkelijk weinig zegt over de kwaliteit van het loopbaanoriëntatieprogramma dat de school aanbiedt. De loopbaanoriëntatie is ook niet bepalend voor de mogelijkheden van aansluitend onderwijs. Bedacht moet worden dat het verstrekken van informatie over de verdere onderwijs carrière aan een school de persoonlijke levenssfeer van de (oud-)leerling raakt. Dit betekent dat er voldoende zwaarwegende redenen voor zo'n verstrekking moeten zijn. Voor de terugkoppeling aan het VO zie ik die redenen niet. Daarom is er niet voor gekozen om de levering van doorstroominformatie aan het VO op individueel niveau wettelijk te regelen. Dit laat onverlet dat VO-scholen wel kunnen beschikken over doorstroomgegevens op een geaggregeerd (niet persoonsgebonden) niveau. Hieraan wordt invulling gegeven door het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) dat een rapportage beschikbaar stelt aan scholen. Daarnaast ondersteunt het LOB Expertisepunt vo-mbo de verbetering van loopbaanoriëntatie en -begeleiding in VO en MBO, zodat studiekeuzes tot minder uitval en verandering van opleiding in het vervolgonderwijs leiden. Het LOB Expertisepunt vo-mbo laat een monitor uitvoeren in 2018 en 2019 om de stand van zaken te volgen.

3. Bescherming van persoonsgegevens

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen in de eerste plaats op de snelle ontwikkelingen in databeheer en data-analyse waarbij schijnbaar ongevoelige informatiepunten kunnen worden gekoppeld zodat gevoelige informatie alsnog tot de persoon te herleiden is. Zij vragen de regering of dat bij een voorgenomen wetswijziging geen aanleiding zou moeten zijn tot reflectie op nadere waarborgen met name op het punt van de bijzondere persoonsgegevens. Welke nieuwe risico's ziet de regering ontstaan en op welke wijze zal daar bij toekomstige wetgeving op worden ingespeeld, zo vragen deze leden.

Iedere keer als er een voornemen is om wet- en regelgeving te wijzigen is de wetgever verplicht tot het maken van een zorgvuldige afweging over het gebruik van persoonsgegevens in relatie tot de beoogde doelen, de risico's die daarmee gepaard gaan en de te treffen (beveiligings)maatregelen om de risico's te ondervangen. In een privacy impact assessment krijgt dit een plaats. Het regelgevingsproces voorziet daarnaast in adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State. Technologische vooruitgang leidt enerzijds tot grotere privacy-risico's, maar anderzijds ook tot betere beveiligingsmogelijkheden. Nieuwe risico's, gecombineerd met de actuele stand van de techniek zijn een onderdeel van de afweging die de wetgever moet maken. De rijksbrede kaders, bijvoorbeeld op het gebied van informatiebeveiliging, ondersteunen daarbij.

Niet alleen bij nieuwe, ook bij bestaande wetgeving en daarop gebaseerde verwerkingen zal als gevolg van de snelle voortgang van de techniek regelmatig gekeken moeten worden of er nog sprake is van passende maatregelen ter bescherming van de privacy. Het kabinet heeft onlangs in zijn reactie op het advies van de Raad van State over de effecten van digitalisering op de rechtsstatelijke verhoudingen dan ook aangegeven, dat het kabinet vaker dan nu strategische verkenningen zal doen om in een vroeg stadium de technologische, juridische en ethische vraagstukken rondom technologieën te duiden.¹ Hiermee wordt al geëxperimenteerd in zogenaamde *fieldlabs* waarin medeoverheden, uitvoeringsorganisaties, ministeries en soms private partijen op basis van maatschappelijke opgaven gezamenlijk kansen en bedreigingen verkennen en waar nodig actie nemen.

¹ Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 november 2018 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 578).

Ten aanzien van de grotere risico's van samenvoeging van gegevens merkt onder meer de memorie van toelichting op dat er slechts sprake is van een samenbrengen van de wettelijke bepalingen en niet van de gegevens zelf, aldus de leden van de fractie van GroenLinks. Sluit deze wet het samenbrengen van de gegevens en databases ook daadwerkelijk uit, zo vragen deze leden.

Dit wetsvoorstel bundelt de wettelijke registerbepalingen, om inzichtelijker te maken welke gegevens over leerlingen en studenten worden verzameld en waarvoor zij worden gebruikt. In het wetsvoorstel zijn geen voorschriften opgenomen over de technische inrichting van het register. In zoverre sluit het wetsvoorstel het samenvoegen van gegevens niet uit. De huidige werkwijze, waarbij gegevens van onderwijsdeelnemers worden opgeslagen in verschillende systemen, verandert echter niet. Er is ook geen sprake van een ruimere toegang tot gegevens voor medewerkers van DUO en anderen als gevolg van dit wetsvoorstel, zoals ik hierna zal toelichten.

DUO beheert vier registers: het basisregister onderwijs (BRON), het meldingsregister relatief verzuim, het diplomaregister en het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. De gegevens die samen een register vormen zijn opgeslagen in verschillende systemen. Zo bestaat BRON in de praktijk uit een aantal verschillende systemen waar de onderwijsinstellingen, al naargelang hun sector, hun gegevens mee uitwisselen (BRON PO, BRON VO, BRON MBO en BRON HO). Het wetsvoorstel leidt er niet toe dat er in technische zin een nieuw register wordt gebouwd. Gegevens zullen worden opgeslagen in de systemen die ten grondslag liggen aan de huidige vier registers. In het programma Doorontwikkelen BRON vindt modernisering van deze systemen plaats, maar de gegevens over onderwijsdeelnemers blijven in verschillende systemen opgeslagen. Het opslaan in één systeem zou vanuit een oogpunt van techniek en beveiliging van gegevens ook niet wenselijk zijn. Functies en rollen van medewerkers van DUO bepalen welke gegevens zij mogen raadplegen. Medewerkers worden geautoriseerd voor bepaalde raadpleegservices. Deze tonen alleen gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de betreffende taak. Het autorisatiesysteem voor het register onderwijsdeelnemers zal aansluiten bij de nu geldende autorisaties en wordt vastgelegd in een ministeriële regeling.

De toegang van derden tot gegevens wordt door het bundelen van de registerbepalingen in beginsel ook niet anders of ruimer dan op dit moment. Dit komt doordat in de amvb zal worden omschreven welke gegevens organisaties verstrekt krijgen uit het register en de huidige situatie hierbij het uitgangspunt vormt. Wanneer een organisatie nu bijvoorbeeld alleen BRON-gegevens ontvangt, zal dat in principe ook zo blijven. Verstrekking van andere gegevens, bijvoorbeeld verzuimgegevens, is alleen mogelijk als de noodzaak daarvan is vastgesteld en het in de amvb expliciet wordt geregeld. Dat kan alleen als het belang van zo'n nieuwe gegevensverwerking en de privacy-gevolgen tegen elkaar zijn afgewogen.

Deze leden merken op dat de inperking van en waarborgen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens zullen worden geregeld in de amvb. Graag horen deze leden op welke wijze daarin de doelbinding en dataminimalisatie concreet zullen worden geoperationaliseerd en hoe daarmee *function creep* wordt voorkomen.

In de amvb zal worden vastgelegd welke organisaties gegevens uit het register ontvangen, welke (gewone of bijzondere) gegevens zij ontvangen, en voor welke doelen deze gegevensverstrekkingen plaatsvinden (doelbinding). Deels staan deze doelen ook al in het wetsvoorstel zelf; zo bepaalt het wetsvoorstel dat gegevens worden verstrekt aan onderwijsinstellingen voor het uitvoeren van aanmeldings- en inschrijvingsproce-

dures.² Deels zullen de doelen worden bepaald in de amvb. Een belangrijk artikel in dit verband is artikel 24. Dit regelt dat bij amvb wordt bepaald welke (overige) bestuursorganen voor welke wettelijke taken registergegevens verstrekken mogen krijgen. Een voorbeeld is de verstrekking aan de Minister van SZW voor de uitvoering van de Wet inburgering; om te beoordelen of iemand vrijstelling geniet van de inburgeringsplicht, heeft de Minister van SZW gegevens over gevolgd onderwijs nodig.³ Het wetsvoorstel en de amvb geven dus samen de kaders aan voor het doelgebonden gebruik van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers.

Bij het vaststellen van de gegevenssets in de amvb zal worden gekeken naar de actualiteit van de gegevens. Wanneer gegevens niet meer nodig zijn voor taken van het Ministerie van OCW of van anderen, kunnen zij vervallen (dataminimalisatie). Een voorbeeld hiervan is het «gewicht» van de leerling als bedoeld in het Besluit bekostiging WPO.⁴ Dit gewicht hangt af van het opleidingsniveau van de ouders en is op dit moment nog een maatstaf voor de berekening van het onderwijsachterstandenbudget van de basisschool. Er zal een nieuwe methode van berekening van het onderwijsachterstandenbudget worden ingevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van bij het CBS al beschikbare gegevens.⁵ Na invoering van deze methode hoeft het gewicht van de leerling niet langer te worden geregistreerd in het register.

Deze leden merken verder op dat op verschillende punten in de wet «beleidsvoorbereiding» wordt genoemd als grond voor gegevensverstrekking aan de Minister. Wat valt er wel en wat valt er niet onder beleidsvoorbereiding? Wordt deze grond preciezer geoperationaliseerd in de amvb, zo vragen deze leden.

Het begrip beleidsvoorbereiding maakt deel uit van de huidige registerwetgeving en is geïntroduceerd in de wet over het gebruik van het persoonsgebonden nummer in het onderwijs.⁶ Uit de geschiedenis van deze wet blijkt dat met beleidsvoorbereiding wordt bedoeld op het ontwikkelen, bepalen en evalueren van beleid.⁷ Deze brede strekking heeft het begrip ook in dit wetsvoorstel; het wetsvoorstel houdt immers een beleidsneutrale vernieuwing van de registerwetgeving in. Onder beleidsvoorbereiding dienen niet de beleidsuitvoerende taken van de Minister te worden begrepen, zoals het bekostigen van scholen en het toekennen en innen van studiefinanciering. Voor het gebruik van het register voor deze en andere beleidsuitvoerende taken bevat het wetsvoorstel specifieke grondslagen, in de artikelen 15 tot en met 18. In de amvb zal worden gespecificeerd welke gegevens de Minister ontvangt ten behoeve van beleidsvoorbereiding.

Deze leden vragen of de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens zoals hier aangeduid wel geoorloofd is binnen de kaders van de (U)AVG. De memorie van toelichting schrijft hierover op p. 16: «Het wetsvoorstel geeft een nadere invulling aan AVG-bepalingen over het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van

² Zie artikel 20, vierde lid, onderdeel d, van dit wetsvoorstel. De amvb zal regelen welke gegevens de onderwijsinstellingen voor dit doel ontvangen.

³ Zie thans artikel 24q, zevende lid, onderdeel b, van de WOT (verstrekking diplomagegevens aan de Minister van SZW).

⁴ Het gewicht van de leerling moet op dit moment worden geleverd aan het basisregister onderwijs op grond van artikel 178a, tweede lid, onderdeel d, van de WPO.

⁵ Besluit van 27 augustus 2018 houdende wijziging van het Besluit bekostiging WPO in verband met het aanpassen van de groeiregeling en het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs (Stb. 2018, 334).

⁶ Wet van 6 december 2001 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681).

⁷ Kamerstukken II 1997/98, 25 828, nr. 3, p. 8 en 9.

strafrechtelijke aard (artikel 9 en 10 AVG)», zo merken deze leden op. Volgens deze leden is dit echter niet een nadere invulling maar een uitbreiding van de bepalingen. Zij wijzen hierbij op het bepaalde in de artikelen 27, 30 en 33 van de UAVG. Deze leden zien discrepanties tussen de voorliggende wet en de (U)AVG en vragen hoe de regering dit ziet. De leden van de fractie van GroenLinks hebben terecht gewezen op de grondslagen die de UAVG bevat voor de verwerking van gezondheidsgegevens, religieuze persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens. Het is evenwel belangrijk voor ogen te houden dat de UAVG niet bedoeld heeft de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard uitputtend te regelen. Ook in bijzondere wetten, waar het wetsvoorstel register onderwijsdeelnemers een voorbeeld van is, kunnen grondslagen worden opgenomen voor de verwerking van zulke persoonsgegevens.⁸ Er is gelet hierop geen sprake van discrepanties tussen dit wetsvoorstel en de (U)AVG. Ik wil hierbij nog opmerken dat ook nu bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van het basisregister onderwijs (BRON) en het meldingsregister relatief verzuim. Dit gebeurt met het oog op zwaarwegende algemene belangen, zoals de AVG ook vereist. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, meer in het bijzonder de toelichting op artikel 11, is nader ingaan op de bijzondere persoonsgegevens die worden verwerkt, de redenen om deze gegevens in het register op te nemen en de kaders die in acht moeten worden genomen bij het gebruik ervan.

Deze memorie van antwoord wordt gegeven mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁸ Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, p. 110, nr. 4, p. 15 en nr. 7, p. 46. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens op grond van een bijzondere wet was onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) eveneens mogelijk. De Wbp regelde in de artikelen 17 tot en met 23 uitzonderingen op het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens, maar liet ruimte om verwerking van bijzondere persoonsgegevens op een andere wettelijke grondslag te baseren (artikel 23, eerste lid, onderdeel f, Wbp).