

Van: Vereniging PO-Raad en Vereniging VO-raad
Utrecht, 21 januari 2020

Betreft: reactie internetconsultatie Archiefwet 2021

Geachte heer, mevrouw,

In deze reactie gaan de PO-Raad en VO-raad namens de onderwijsbesturen in het primair en voortgezet onderwijs in op de gevolgen van de Archiefwet in de praktijk. We leggen de focus op de voor deze onderwijsinstellingen relevante onderwerpen: de verantwoordelijkheden volgens de Archiefwet, de verplichting en procedure voor het vaststellen van een selectielijst, de belemmeringen die zij daarbij ervaren en mogelijke oplossingsrichtingen die we zien. In de sectoren PO en VO worden gegevens die onder de Archiefwet vallen niet alleen door scholen maar ook door DUO en gemeenten geruime tijd bewaard. Hieruit volgt logischerwijs de vraag waarom het nodig is om die gegevens 'dubbel' te bewaren.

AVG

De Archiefwet spreekt over het overbrengen van informatie voor het historisch belang en de openbaarheid (artikel 4.2). In het primair en voortgezet onderwijs komen de gegevens die onder de Archiefwet vallen echter niet in de openbaarheid, omdat de AVG van toepassing is. Het gaat namelijk om (bijzondere) persoonsgegevens van minderjarigen, zoals de examenresultaten en de grond voor vrijstelling van de leerplichtwet.

Reikwijdte Archiefwet onderwijsinstellingen

In hoofdstuk 2 van de nieuwe Archiefwet wordt een lijst met verantwoordelijke overheidsorganen opgesomd.¹ Een enkele onderwijsinstelling valt onder een gemeente (publiekrechtelijk, zie artikel 2.4) en veruit de meeste onderwijsinstellingen vallen onder een stichting of vereniging (privaatrechtelijk, zie artikel 2.5). Dus bijna alle onderwijsinstellingen in het PO en VO vallen voor bepaalde gegevens onder de Archiefwet, daar waar het de openbaar gezag taken betreft.

Het gaat om twee taken van openbaar gezag:

1. het afgeven van diploma's en cijferlijsten op grond van de sectorale onderwijswetten
*Doelgroep: voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs*²
2. het besluiten tot het verlenen van vrijstelling op grond van de Leerplichtwet, artikel 11³
Doelgroep: primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

¹ Archiefwet 2021_wettekst met MvT_def versie internetconsultatie_29-11-19

² Het betreft drie vso-scholen met een examenlicentie. Deze scholen vallen onder PO-schoolbesturen. Bij de overige scholen wordt het Staatsexamen afgenomen en kan de school geen diploma of cijferlijst afgeven.

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/2018-07-28#Paragraaf3>

Het opstellen van een selectielijst is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling (artikel 4.1):

Een verantwoordelijk overheidsorgaan draagt zorg voor het ontwerpen van een of meer selectielijsten voor de documenten waarvoor het verantwoordelijk is en voor de toepassing van selectielijsten die voor deze documenten zijn vastgesteld.

Op dit moment heeft bijna geen enkel schoolbestuur in het PO en VO een selectielijst officieel laten vaststellen.⁴ De Archiefwet verbiedt dan vernietiging van bovenstaande gegevens totdat er een bewaartermijn is bepaald in een vastgestelde selectielijst.

Het is wenselijk dat er een bewaartermijn wordt vastgesteld voor de bij bovenstaande taken behorende gegevens, zodat scholen kunnen voldoen aan wet- en regelgeving. De AVG kent namelijk het uitgangspunt van dataminimalisatie: het niet langer bewaren van gegevens dan noodzakelijk. Deze bewaartermijn is bij voorkeur eenduidig voor de hele sector. Bovendien is het niet wenselijk dat er verschillende bewaartermijnen in de onderwijssector gehanteerd gaan worden voor gegevens die betrekking hebben op de openbaar gezag taken.

Verantwoordelijk orgaan voor opstellen selectielijst

De inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed schrijft in een recente publicatie dat het schoolbesturen aan te bevelen is om via hun brancheorganisatie een selectielijst op te stellen.⁵

Het opstellen en laten vaststellen van een selectielijst is echter niet de wettelijke taak van de PO-Raad en de VO-raad. Desondanks begrijpen we dat we de sectoren kunnen faciliteren door zaken te regelen voor de hele funderend onderwijs. Hierbij zien we een kans om afspraken te maken met DUO over deze bewaartermijnen.

Dienst Uitvoering Onderwijs

Aangezien er geen selectielijst is vastgesteld voor het PO of VO, moeten scholen op dit moment gegevens rondom examinering en vrijstelling leerplicht blijvend bewaren. In het primair en voortgezet onderwijs wisselen scholen gegevens uit met DUO (onderdeel van OCW) waarna DUO de gegevens bewaart in hun registers. Dit geldt op dit moment ook voor de gegevens rondom diploma's en cijferlijsten in het voortgezet onderwijs.

4 Behalve de openbare scholen die rechtstreeks onder een gemeente vallen; zij maken gebruik van de selectielijst opgesteld door de VNG. Een overzicht van selectielijsten in onderwijssectoren is gepubliceerd door de Erfgoedinspectie (2019):

<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/brochure/2019/10/16/informatieblad-archiefbeheer-scholen>

⁵ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/brochure/2019/10/16/informatieblad-archiefbeheer-scholen>

Standpunt PO-Raad en VO-raad t.a.v. Archiefwet

De PO-Raad en VO-raad zijn van mening dat de hoeveelheid werk voor ieder schoolbestuur (981 in het PO en 327 in het VO) disproportioneel is ten op zichte van het doel van de Archiefwet.

We vinden het belangrijk dat er voor scholen een oplossing komt in het kader van de Archiefwet, zodat zij aan wetgeving kunnen voldoen. Aangezien de gegevens die onder de Archiefwet vallen ook door DUO worden bewaard, is ons standpunt dat DUO een oplossing biedt voor het primair en voortgezet onderwijs. Eén sectorale bewaartermijn, vastgesteld op landelijk niveau, is noodzakelijk om helderheid rondom bewaartermijnen te realiseren en het op orde brengen van archieven op scholen. Ook in het kader van de besteding van reeds te krap ervaren publieke middelen willen we benadrukken dat het vaststellen van één sectorale bewaartermijn de voorkeur behoeft. Het vaststellen van een selectielijst is immers een kostbaar proces. Wanneer besturen handelen volgens de Archiefwet, dan worden deze kosten 1309 keer gemaakt. Kortom, het is zeer wenselijk om publieke middelen niet 1309 keer in te zetten voor hetzelfde doel. Om dit te realiseren is het nodig om samen met het ministerie van OCW afspraken over bewaartermijnen te maken of dit via onderwijswetgeving te regelen.

Belemmeringen vaststellingsprocedure selectielijst

Wij zien een aantal belemmeringen als een onderwijsinstelling een selectielijst op wil stellen of wanneer de PO-Raad en VO-raad dit voor de sectoren willen regelen. Het gaat om drie belemmeringen: de verplichting van een extern deskundige, de benodigde machtigingen en het beheer en de actualisatie van een selectielijst. Gesprekken met het Nationaal Archief hebben helaas geen oplossingen opgeleverd, omdat de Archiefwet op dit moment geen ruimte biedt voor uitzonderingen. We lichten de belemmeringen hieronder toe.

1. Toetsing extern deskundige

Dat er tot op heden geen selectielijst is vastgesteld door individuele besturen is geen verrassing, gezien het tijdrovende en kostbare vaststellingsproces van een selectielijst. Met name de verplichting tot het laten toetsen door een extern deskundige leidt tot veel extra werk en kosten, denk aan enkele duizenden euro's die ieder individueel bestuur (klein en groot) moet dragen. Wanneer die verplichting losgelaten wordt voor onderwijs besturen zou die toetsing mogelijk éénmalig plaats kunnen vinden voor de sectoren.

2. Machtigingen

Stel dat de PO-Raad en VO-raad namens de sector een selectielijst zouden gaan opstellen, dan moet ieder schoolbestuur een machtiging afgeven aan de raden (totaal 1309 besturen). Deze werkwijze wordt ook in de andere onderwijssectoren gehanteerd, maar die sectoren kennen zeer veel minder instellingen. Bijkomende complicatie is dat de machtigingen verzameld moeten worden voordat de selectielijst wordt vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

Dit houdt in dat schoolbesturen die na vaststelling de PO-Raad of VO-raad willen machtigen, moeten wachten op een herzieningsronde waarin alle processtappen opnieuw doorlopen moeten worden en intussen blijven deze schoolbesturen zelf verantwoordelijk.

Uit ervaring met andere machtigingstrajecten binnen de verenigingen weten we dat we geen 100% dekking gaan bereiken wanneer we aan besturen vragen om de PO-Raad of VO-raad een machtiging te geven voor een selectielijst.

Een ander probleem betreft veelvoorkomende fusies van onderwijsinstellingen. Met name in de sector primair onderwijs komt het jaarlijks tientallen keren voor dat schoolbesturen fuseren of dat er een nieuw bestuur wordt opgericht, wat inhoudt dat de nieuwe rechtspersoon niet gedekt is in een eventuele bestaande selectielijst.

3. Geldigheid en actualisatie

Volgens de nieuwe Archiefwet geldt een selectielijst maximaal 10 jaar (artikel 4.3), daar waar dit eerder 20 jaar was. We vragen ons af of dit de onderwijsinstellingen of de PO-Raad en VO-raad die een selectielijst opstellen, verplicht om iedere 10 jaar de gehele vaststellingsprocedure opnieuw te doorlopen, inclusief het inhuren van een extern deskundige. Hoe vaker dit moet gebeuren, hoe meer extra werk en kosten dit met zich meebrengt. Deze kortere periode is niet wenselijk in het PO en VO, aangezien de omvang van de selectielijst beperkt is tot twee taken van openbaar gezag. De kans op inhoudelijke wijzigingen is daarom minimaal en de noodzaak om een nieuwe selectielijst vast te stellen zeer klein.

Oplossingsrichting 1: DUO register als archief voor scholen

De vraag is waarom PO- en VO-scholen diploma's, cijferlijsten en gegevens rondom vrijstelling leerplicht blijvend moeten bewaren, als DUO dezelfde gegevens (ook) bewaart op basis van de onderwijswetgeving en de toekomstige wet register onderwijsdeelnemers (WRO). Als DUO deze gegevens bovendien voor langere tijd bewaart, zouden scholen kunnen volstaan met een veel kortere bewaartermijn, bijvoorbeeld 5 jaar in lijn met de leerlinggegevens. Bij voorkeur wordt deze bewaartermijn voor beide sectoren eenduidig vastgesteld. Tot slot kunnen we ons de vraag stellen: als het ministerie van OCW bewaartermijnen kan vaststellen voor DUO en gemeenten, waarom dan niet ook voor scholen?

Registers

DUO beheert sinds 2006 het digitale diplomaregister, waar iedere oud-leerling een uittreksel van zijn eigen diploma kan inzien en downloaden. Daarnaast beheert DUO een papieren archief met diploma's en cijferlijsten. De gehanteerde bewaartermijn is 60 jaar na het laatste diploma. Dit is in het belang van oud-leerlingen die bijvoorbeeld hun diploma hebben verloren en DUO ontvangt dan ook dagelijks aanvragen.

In de praktijk blijkt het voor een oud-leerling soms lastig om het diploma bij een school op te vragen, omdat die school in de tussentijd wellicht is opgeheven of gefuseerd.

Daarnaast beheert DUO het Register Vrijstellingen en vervangende leerplicht (straks onderdeel van het Register onderwijsdeelnemers). Hierin worden de vrijstellingen op grond van artikel 5, 5a en 15 vastgelegd, net als de vervangende leerplicht op grond van artikel 3a en 3b. De vrijstellingen op grond van deze artikelen worden door de gemeenten afgegeven.

Onderwijsinstellingen geven enkel vrijstellingen af op basis van artikel 11 (bijvoorbeeld op grond van langdurige ziekte, godsdienst of vakantie buiten vastgestelde schoolvakanties). Ook op deze gegevens is de AVG van toepassing, waardoor het toegankelijk maken van deze gegevens in het kader van het algemeen belang niet mogelijk is.

De registers van DUO worden samengevoegd tot een register onderwijsdeelnemers als de wet register onderwijsdeelnemers officieel van kracht wordt.

Wet register onderwijsdeelnemers

Vanaf 2020 (datum nog onbekend) geldt de wet register onderwijsdeelnemers. In de WRO zijn meerdere wetten samengevoegd om gegevensuitwisseling tussen scholen en DUO goed te regelen. De WRO artikel 30, lid 4 en 6⁶, spreekt over de volgende bewaartermijnen:

- 60 jaar voor diploma's en cijferlijsten⁷
- één jaar voor vrijstellingsgegevens

In de WRO, artikel 1, wordt ook een opsomming gegeven:

- waardedocumenten: diploma, getuigschrift, cijferlijst of certificaat
- vrijstellingsgegevens: gegevens over onderwijsdeelnemers die noodzakelijk zijn voor de doelen, bedoeld in artikel 5, derde lid.

Oplossingsrichting 2: sectorale selectielijst

De route met DUO zoals hierboven beschreven heeft onze voorkeur. Mocht dit scenario niet mogelijk zijn, dan zouden we willen pleiten voor een aantal (tussen)oplossingen. De volgende twee zaken zouden het realiseren van een sectorale selectielijst voor het primair en voortgezet onderwijs minder lastig kunnen maken.

1. Toetsing externe deskundige

Wanneer de verplichting tot een extern deskundige losgelaten wordt voor onderwijsbesturen zou die toetsing mogelijk éénmalig plaats kunnen vinden. Vervolgens ontstaat er een scenario waarbij de besturen gezamenlijk een *model* selectielijst laten opstellen waarna ieder bestuur zelf de verantwoordelijkheid neemt om die aan te bieden bij het Nationaal Archief.

⁶ <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvkfvi6b325az/vkwz90ntwzf/f=y.pdf>

⁷ DUO houdt hierbij een bewaartermijn aan van 60 jaar na het laatst bewaarde diploma.

Als de schoolbesturen een selectielijst indienen bij het Nationaal Archief die gelijk is aan het model, is het de vraag of het mogelijk is om die selectielijst sneller goed te laten keuren dan het doorlopen van de vaste processtappen voor vaststelling. Deze oplossing betreft een doelmatige inzet van publieke middelen. De vraag blijft echter of alle besturen in dat geval een selectielijst aanbieden.

2. Machtigingen en versiebeheer

De problematiek rondom het afgeven van machtigingen is niet te omzeilen, aangezien die juridische regelgeving buiten de Archiefwet valt. De enige oplossing is dat in eerste instantie geen machtiging nodig zou hoeven zijn. Aangezien de PO-Raad en VO-raad niet belast zijn met een wettelijke taak en zodoende niet in de wet beschreven staan, is ook daar geen oplossing te vinden.

We zouden willen pleiten voor de mogelijkheid om dit probleem te verkleinen. Hierbij denken we aan een optie om middels versiebeheer na vaststelling van een selectielijst alsnog afgegeven machtigingen toe te kunnen voegen. Dit versiebeheer scheelt inspanningen en herhalende kosten (wanneer het doorlopen van de gehele vaststellingsprocedure niet nodig is).

Kortom, we pleiten in dit scenario voor de mogelijkheid om via versiebeheer, zonder dat daarvoor een gehele vaststellingsprocedure opnieuw doorlopen moet worden, de volgende mutaties door te kunnen voeren:

1. een schoolbestuur kan aan de sectorraad (alsnog) een machtiging afgeven;
2. mutaties doorvoeren van nieuwe/gefuseerde schoolbesturen (ongeveer 100 gevallen per jaar).

Met vriendelijke groet,

Hein van Asseldonk
vicevoorzitter VO-raad



Anko van Hoepen
vicevoorzitter PO-Raad

